T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

YALOVA BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

YALOVA BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

YALOVA BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **75**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

YALOVA BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 3
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 12
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 29
9. EKLER 67

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar 5
Tablo 2: Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar 5
Tablo 3: 2018 Yılı Ödenekler Tablosu 5
Tablo 4:Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife 27
Tablo 5: Dernek, Muhtarlık ve Odalara Tahsis Edilen Taşınmazlar 30
Tablo 6:İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılan Taşınmazlar 33
Tablo 7: Kira Süresi Biten Taşınmazlar 35
Tablo 8: Tahsilat Oranı Düşük Katılma Payı ve Vergiler Tablosu 39
Tablo 9: Yalova Belediyesi 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Borç Döküm Tablosu 42
Tablo 10: Ön Mali Kontrole Tabi Olan Alımlar 59
Tablo 11: Yalova Belediyesi 31.12.2018 Tarihli Bilançosu 67
Tablo 12: Yalova Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu 71
Tablo 13:Yalova Belediyesi 2018 Yılı Nakit Akım Tablosu 72

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi

2. Taşınmaz Değerlerinin Güncellenmemesi ve Cins Tashihlerinin Yapılmaması

3. Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

4. Önceki Yıllarda Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Amortisman Kaydının Kapatılmaması

5. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

6. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle 2018 Yılı Mali Tablolarında Yer Alan Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtmaması

www.balioglu.net

7. Yol Yapım, Bakım ve Onarım İşleri Kapsamında Yapılan Harcamaların Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabına Kaydedilmesi Gerekirken Doğrudan Giderleştirilmesi

8. Haklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Hatalı Kullanılması

9. İlbank A.Ş' ye Olan Ortaklık Payının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Eksik Görünmesi

10. Doğalgaz Dağıtım Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebeleştirilmemesi

11. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kuruma Ait Taşınmazların 5393 sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak Dernek, Muhtarlık ve Odalara Tahsis Edilmesi

2. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılması

3. İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

4. İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

5. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payına İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılmaması

6. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kayıtlı Yol Harcamalarına Katılma Payının Tahsil Edilmemesi

7. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

8. İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerleri İle İlgili Olarak İdari Para Cezası Uygulanmaması

9. Otopark Gelirlerinin Otopark Yönetmeliğinde Belirtilen Amaçlar Dışında Kullanılması

10. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin İzlendiği Hesaplardan Belediye'nin Genel Hesaplarına Para Aktarılması ve Fon Hesabındaki Tutarların Nemalandırılmaması

11. Yevmiye Defterinde Kullanılmayan Yevmiye Numaralarının Bulunması

12. Ön Mali Kontrol Sürecinin İşlememesi

13. Doğrudan temin ile Yapılan Mal Alımlarının % 10 Sınırını Aşmasına Rağmen Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması

14. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

15. Taşınmaz Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

16. Otopark Gelirlerinin Otopark Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Nemalandırılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kurumun temel mevzuatı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu Kanunda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar ve ayrıntıları düzenlenmektedir.

Belediyenin görev ve sorumluluklarının yer aldığı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi, belediyenin faaliyette bulunduğu alanların çerçevesini çizmektedir. Buna göre belediyenin faaliyet alanları aşağıdaki gibidir;

"*Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) (...)(1) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir."

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, hizmet birimi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla ve vesayete ilişkin yetkileri İçişleri Bakanlığı'nda bırakılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınmıştır. Mahalli idarelere yönelik olarak görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verilmesi, teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme gibi hususlar ile onay ve izin

www.balioglu.net

gibi idari vesayetten kaynaklanan ve idari vesayetin doğal sonucu olan tüm yetkilerin, bundan böyle de İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılacağı, bunlar dışında kalan ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na görev olarak verilen "*Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek*" fonksiyonu dışında bir fonksiyonu yerine getirmesi ve yetkiyi kullanması söz konusu olamayacaktır. Yani belediyelere ilişkin teknik konularda yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkileri devam etmektedir.

1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur. Bu kurul, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin içinde kurulan 9 kuruldan birisidir. Anılan kurulun görev ve yetkileri şöyle belirlenmiştir:

- Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,
- Göç ve iskan konularında politika önerileri geliştirmek,
- Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,
- Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,
- Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,
- Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak Yalova Belediyesi'nin organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'ndan oluşmaktadır.

Yalova Belediyesi'nin 2018 Aralık ayı itibariyle 230'u memur, 184'ü işçi, 17'si sözleşmeli personel ve 737'i şirket personeli olmak üzere toplam 1168 personeli bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Yalova Belediyesi'nin; "Yalova İnşaat, Otomotiv, Ulaşım, Çevre, Reklamcılık, Turizm, Kültür, Sanat, Tarım Ve Hayvancılık Taahhüt San. Tic. Anonim Şirketi", "Yalova Sosyal, Esenlik, Sağlık Hizmetleri Yatırımları Ve İşletmeciliği San. Ve Tic. Anonim Şirketi" ve "Yalova Belediyesi Personel Anonim Şirketi" adlarında aktif üç şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Tablo 1: Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar

KOD	AÇIKLAMA	Tahmini Bütçe (TL)	Gerçekleşen Bütçe (TL)	Gerçekleşme Oranı (TL)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	190.000.000,00	181.154.255,42	95,34
830.1	Personel Giderleri	41.746.800,00	41.186.643,18	98,66
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.616.200,00	6.446.748,79	97,44
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	102.073.800,00	94.977.673,01	93,05
830.4	Faiz Giderleri	2.322.700,00	2.322.681,23	100
830.5	Cari Transferler	10.122.300,00	9.197.025,07	90,86
830.6	Sermaye Giderleri	26.905.500,00	26.823.484,14	99,7
830.7	Sermaye Transferleri	200.000,00	200.000,00	100
830.8	Borç Verme	0	0	0
830.9	Yedek Ödenekler	12.700,00	0	0

Tablo 2: Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar

KOD	AÇIKLAMA	Tahmini Bütçe (TL)	Gerçekleşen Bütçe (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	190.000.000,00	149.145.638,52	78,50
800.1	Vergi Gelirleri	30.980.000,00	24.726.747,81	79,82
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.620.000,00	28.627.213,63	82,69
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	110.000,00	239.448,19	217,68
800.5	Diğer Gelirler	107.390.000,00	90.760.821,69	84,52
800.6	Sermaye Gelirleri	17.000.000,00	4.791.407,20	28,18
810	Bütçe Gelirlerinden Ret Ve İadeler	(-) 100.000,00	1.243.899,73	
810.01	Vergi Gelirleri (-)	30.000,00	571.833,24	
810.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (-)	50.000,00	184.526,25	
810.05	Diğer Gelirler (-)	20.000,00	358.604,53	
810.06	Sermaye Gelirleri (-)	0	128.935,71	
GENEL TOPLAM (NET TAHSİLAT)		190.000.000,00	147.901.738,79	77,84

Tablo 3: 2018 Yılı Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
190.000.000,00	0,00	0,00	190.000.000,00	181.154.255,42	8.845.744,58	0,00

www.balioglu.net

Kurumdan alınan tablolar değerlendirildiğinde;

2018 yılı gerçekleşen bütçe gideri 181.154.255,42 TL'dir. Söz konusu giderlerin 41.186.643,18 TL'si Personel Giderleri, 6.446.748,79 TL'si Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, 94.977.673,01 TL'si Mal ve Hizmet Alımları Giderleri, 2.322.681,23 TL'si Faiz Giderleri, 9.197.025,07 TL'si Cari Transferler, 26.823.484,14 TL'si Sermaye Giderlerinden oluşmaktadır.

2018 yılı için bütçe geliri 149.145.638,52 TL'dir. Söz konusu gelirlerin 24.726.747,81 TL'si Vergi Gelirleri, 28.627.213,63 TL'si Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, 239.448,19 TL'si Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler, 90.760.821,69 TL'si Diğer Gelirler, 4.791.407,20 TL'si Sermaye Gelirleri ile 1.243.899,73 TL Red ve İadelerden oluşmaktadır.

2018 yılı bütçe ödenek ve gerçekleşme rakamları incelendiğinde; gelir bütçesi rakamının tahakkuk tutarının altında bir oranda (%78,50) gerçekleştiği, gider bütçesinde ise bütçe ile öngörülen ödeneğin altında (%95,34) oranında bir gider yapıldığı gözlenmektedir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu idaresinde uygulanan muhasebe sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49, 50 ve geçici 3'üncü maddelerine dayanılarak 03.05.2005 tarih ve 8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen esaslara göre yürütülmektedir. Söz konusu Yönetmelik 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlükten kaldırılmış, yeni yönetmelik 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Yeni Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.

Yukarıdaki amaçlar doğrultusunda İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 01.01.2006 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelik, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmış, yeni yönetmelik 01.01.2016 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine aykırı olmamak kaydıyla hesap planları belirlenmiştir.

Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi ile 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Muhasebe Yönetmeliği'nin 307'nci maddesine hükümlerine dayanılarak hazırlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu detay hesap planları ayrıca Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yıllık olarak yayımlanmaktadır.

"Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

www.balioglu.net

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

www.balioglu.net

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili diğer mevzuat uyarınca, Yalova Belediyesince; Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak 31.12.2009 tarihinde Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

İç Kontrol Sistemine İlişkin Mevzuat ve Kurum İç Kontrol Eylem Planı Kapsamında Yürütülen Faaliyetlerin Değerlendirilmesi;

- İç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi yeterince sağlanmamaktadır.
- İç kontrol standartları 2009 yılında oluşturulmuş 2016 yılı içerisinde iç kontrol standartları revize edilmiş sonrasında ise herhangi bir güncelleme yapılmamıştır.
- Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedürler bulunmamaktadır.
- Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.
- Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmuş ve personele bildirilmiştir.
- Stratejik plan, faaliyet raporları hazırlanmakta ve İdarenin web sitesinde yayımlanmaktadır.
- İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.
- 2009 tarihinde iç kontrol hassas görevler dağılımı belirlenmiştir.
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz

www.balioglu.net

yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistem bulunmaktadır.

- Kurumda yetkiler açıkça tanımlanmış yetki devrine ilişkin usul ve esaslar 21.04.2015 tarihli imza yönergesi belirlenmiş ve tüm birimlere duyulurmuştur.
- Birim faaliyet raporları her yıl düzenlenmekte ve güvence beyanı verilmektedir.
- Risk Analiz formları en son 2016 yılında revize edilmiştir.
- Görevden ayrılan personel, iş ve işlemlerinin durumunu gösterir rapor hazırlanmamakta ve ilgililere verilmemektedir.
- İdare bütçesinin altı aylık uygulama sonuçları web sitesi üzerinden duyurulmaktadır.
- İdarece 2014 yılında etik değerler yönergesi hazırlanmış ve tüm personele duyurulmuştur.
- İç denetim yönergesi 2009 yılında hazırlanmış ve 2014 yılında revize edilerek yürürlüğe konmuştur.
- İdarenin İç Denetim Koordinatörlüğü bulunmakta ayrıca iç denetçi olarak atanan ilgili mevzuatın öngördüğü temel nitelikleri taşıyan bir personeli bulunmaktadır.
- İdarenin Üst yönetici tarafından onaylanmış yıllık iç denetim programı bulunmamaktadır.
- İç Denetim Birimi herhangi bir raporlama yapmamaktadır.
- Ön mali kontrol süreci işlememektedir.

Kurum'un, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol sisteminin kurulması ve geliştirilmesinin Üst Yönetim tarafından yeterince benimsenmediği, buna bağlı olarak Kurum'un iç kontrol sisteminin gelişiminin düşük seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının tam anlamıyla yerleşmediği, uygulamada geliştirilmesi gerekenler alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yalova Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğin "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinde:

"(1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar " başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

www.balioglu.net

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamları belirtilir."

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İdare taşınmazları için formların hazırlandığı ancak taşınmaz formları ile taşınmaz icmal cetvelleri ve muhasebe kayıtlarının uyuşmadığı tespit edilmiştir. Bu durum ise İdare mali tablolarında maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Bina Hesaplarının kayıt ve tutar olarak hatalı görünmesine neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 10.05.2019 tarih ve 4270 sayılı yazı ile Emlak ve İstimlak Müdürlüğü'ne envanter ve değerlemesinin yapılması için yazı yazılmıştır.

Rayiç değer tespiti ile ilgili eksiklikler ve güncelleme ile ilgili sorunlar yaşandığından 2019 mali yılı sonunda tüm kurum taşınmazlarının maliyetleri 2019 yılı sonu itibarı üzerinden kayıt altına alınması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; İdarenin bütün taşınmazlarının 2019 sonu itibariyle kayıt altına alınmasının sağlanacağı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen taşınmaz envanter çalışmalarının ve muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Bina Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Taşınmaz Değerlerinin Güncellenmemesi ve Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdareye ait bazı taşınmazların değerlerinin güncellenmediği ve cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci Maddesine göre, kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi *(Yönetmelik-Tanımlar/4-1/b: Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini...)*, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilmelidir. Öte yandan taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların taşınmazın değerine eklenmesi ve bu madde uyarınca kayıtlarda meydana gelen değişikliklerin en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanların ise aynı ayın sonuna kadar maliki kamu idaresine gönderilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu Yönetmeliğin "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde ise, maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı, Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin ise 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanacağı, Yönetmeliğin "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre de Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve Kamu idarelerinin taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları öngörülmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İdareye ait bazı taşınmazların, mevzuat hükümleri uyarınca değerlerinin güncellenmediği ve cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

İdare mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmamış ve taşınmaz değerlerinin güncellenmemiş olması İdare mali tablolarında maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Bina Hesaplarının kayıt ve tutar olarak hatalı görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınmaz Değerlerinin Güncellenmesi ve Cins Tashihlerinin Yapılması 2019 yılı sonu kayıt altına alınması sağlanacaktır. Emlak ve İstimlak Müdürlüğünün 17.05.2019 tarih ve 4541 sayılı yazısı ekte sunulmuştur" denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; taşınmaz değerlerinin güncellenmesi ve cins tashihlerinin yapılarak 2019 yılı sonu itibariyle kayıt altına alınmasının sağlanacağı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen taşınmaz envanter çalışmalarının ve muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Bina Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "250 Arazi ve arsalar hesabı-Hesabın niteliği" başlıklı 188'inci maddesinde;

"Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde;

"Tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir."

Aynı Yönetmelik'in "252 Binalar hesabı-Hesabın niteliği" başlıklı 192'nci maddesinde;

"*Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."*

Hesabın işleyişi başlıklı 193'üncü maddesinde ise;

"Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir." hükümlerine yer verilmiştir.

İdare taşınmazlarının tahsise konu olması durumunda yukarıda belirtildiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Belirtilen muhasebe kaydının yapılmaması durumunda mali tabloların hatalı bilgi içereceği açıktır.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İdarece diğer kamu kurumlarına 1.060.000,00 TL tutarında bina tahsis edildiği ve tahsis işlemlerinin hiçbirinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir. Hâlbuki İdarenin yaptığı tahsislerin mali tablolar üzerinden izlenebilmesi için yukarıda bahsedilen muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 252-Binalar Hesabında 1.060.000,00 TL tutarında hataya sebep olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "15.05.2019 tarih ve 7748 sayılı yevmiye kaydı ile Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin muhasebe kaydı yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; kamu kurumlarına yapılan tahsislerin 15.05.2019 tarih ve 7748 numaralı yevmiye ile muhasebe kayıtlarına alındığı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

www.balioglu.net

Bulguda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 252-Binalar Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 4: Önceki Yıllarda Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Amortisman Kaydının Kapatılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "257 Birikmiş Amortismanlar hesabı -Hesabın işleyişi" başlıklı 203'üncü maddesinde;

"...

b) Borç

1) Amortismana tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlık tutarlarının ayrılan amortisman tutarı bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

2) Tahsise konu edilen taşınmazlar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 500-Net Değer Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir." denilmektedir.

İdare taşınmazlarının tahsise konu olması durumunda ilgili varlık için ayrılan amortisman tutarının 257-Birikmiş Amortismanlar hesabına borç kaydedilerek hesabın kapatılması gerekir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; 2008-2017 yılları arasında kamu kurumlarına tahsis işlemi gerçekleştirilen 18 adet taşınmazın muhasebe kaydının 2018 yılı itibariyle yapıldığı ancak amortisman hesabının kapatılmadığı görülmüştür. Bu durum ise 2018 yılı mali tablolarında yer alan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının hatalı gözükmesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Belirtilen kurum taşınmazlarının kayıtlı değerleri hatalı oluşturulduğundan dolayı amortisman kapama işlemi yapılmamıştır. İdaremiz 2019 yılı içerisinde kurum taşınmazlarımızın değer tespitleri için komisyon oluşturarak taşınmaz (250-251-252 hesap) değerlerinin doğru oluşturulmasını sağladıktan sonra, doğru değerler ile amortisman oluşturma ve kapama işlemlerini gerçekleştirecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen kurum taşınmazlarının kayıtlı değerlerinin hatalı oluşturulduğu, bu sebeple amortisman kayıtlarının kapatılma işleminin yapılamadığı, ancak 2019 yılı içerisinde kurum taşınmazlarımızın değer tespitleri için komisyon oluşturarak taşınmaz değerlerinin doğruluğu sağladıktan sonra, elde edilen tutarlar üzerinden amortisman oluşturma ve kapama işlemlerinin gerçekleştirileceği ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar hesabı Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde, *"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."* Hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesinde "*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500- Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500- Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği İdareye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Belirtilen muhasebe kaydının yapılmaması durumunda mali tabloların hatalı bilgi içereceği açıktır.

www.balioglu.net

2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, 2018 yılına kadar İdareye diğer kamu kurumlarınca 509.000,00 TL tutarında bina tahsis edildiği ve tahsis işlemlerinin hiçbirinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir. Hâlbuki İdareye yapılan tahsislerin mali tablolar üzerinden izlenebilmesi için yukarıda bahsedilen muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 252-Binalar Hesabında 509.000,00 TL tutarında hataya sebep olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "26.04.2019 tarih ve 6359 sayılı yevmiye kaydı ile Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların muhasebe kaydı yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; kamu kurumlarına yapılan tahsislerin 26.04.2019 tarih ve 6359 numaralı yevmiye ile muhasebe kayıtlarına alındığı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 252-Binalar Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

BULGU 6: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle 2018 Yılı Mali Tablolarında Yer Alan Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtmaması

2018 yılı öncesi hesap dönemlerinde; mal ve hizmet alımları nedeniyle üstlenilen KDV tutarlarının, katma değer vergisi tahsilatı yapılan faaliyetler ile sınırlı kalınmadan, indirilecek vergi kapsamında değerlendirilerek 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının mali tablolarda yüksek tutarlara ulaştığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı" başlıklı 153 üncü maddesinde;

"(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir." denilmektedir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesi 3'üncü fıkrası (g) bendinde; belediyelerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Kanun'un 29'uncu maddesine göre; KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilirler.

30'uncu maddesi (a) bendinde ise vergiye tabi olmayan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Bununla birlikte, 11 seri No'lu KDV Genel Tebliği'nin "E-Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar" başlıklı bölümünde, belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak "*...kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır*..." ifadelerine yer verilmiş olup belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin, verginin konusuna dâhil edilmediği de açıktır.

Buna göre belediyelerin, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili işlemleri dolayısıyla yüklendikleri KDV tutarlarını indirim konusu yapmamaları, indirim konusu yapılmayacak olan bu KDV tutarlarını hizmet alımlarında doğrudan gider yapmaları, mal alımlarında ise ilgili malın maliyetine eklemeleri, sadece vergiye tabi hizmetlerini ya da ticari niteliği bulunan faaliyetlerini ifa etmek için alınan mal ve hizmetler için ödediği KDV tutarlarını, bu hizmet ve faaliyetler karşılığı olarak tahsil ettikleri hesaplanan KDV tutarlarından, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler doğrultusunda ilgili hesapları kullanılarak mahsup etmeleri gerekmektedir.

www.balioglu.net

2017-2016-2015-2014 yıllarında, 191 İndirilecek KDV Hesabının kullanıldığı belgelerin incelenmesi neticesinde; ödenen 40.178.393,62 TL KDV tutarından Belediye tarafından katma değer vergisi tahsilatı yapılan su ve kanalizasyon faaliyetlerine ilişkin, kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla indirim konusu yapılması gereken kısmı 4.474.263,36 TL olarak belirlenmiştir. İlgili varlık hesabına kaydedilmesi veyahut giderleştirilmesi gereken 35.704.130,26 TL KDV tutarı da 191 İndirilecek KDV hesabında muhasebeleştirilmiştir.

İndirilecek ve Hesaplanan KDV Hesaplarının mahsuplaşması sonucunda aradaki farkın muhasebeleştirildiği 190 Devreden KDV Hesabı yapılan bu uygulama nedeniyle mali tablolarda toplam 35.704.130,26 TL fazla görünmektedir.

Sonuç olarak mal ve hizmet alımlarında indirim konusu yapılmayacak katma değer vergisi tutarlarının, hesaplanan katma değer vergisinden mahsup edilmesi nedeniyle devreden katma değer vergisi tutarlarının sürekli artmasına; dolayısıyla satın alınan hizmetlerde yılı faaliyet giderlerinin faaliyet sonuçları tablolarında, satın alınan mallarda ise ilgili mal maliyetlerinin taşınır hesapları ile bilançolarda eksik gösterilmesine, böylelikle hem geçmiş yıllarda hem de ilgili yıl ve gelecek yıllarda ödenecek vergi kapsamında olan hesaplanan KDV tutarlarının yılı merkezi yönetim gelir bütçelerine, 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı aracılığı ile yansıtılmamasına yol açılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "İndirilecek KDV hesabına yapılan hatalı kayıtlar nedeniyle, Devreden KDV hesabı tutarının gerçeği yansıtmadığı; 2018 yılı içerisinde amacına uygun şekilde KDV tutarları indirim konusu yapılmadan, hizmet alımlarında doğrudan gider, mal alımlarında ise ilgili malın maliyetine eklenerek uygulamaya alınmıştır. Geçmiş yıllara ait hatalı kayıtlar üzerinde düzenleme çalışmaları yapılarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler doğrultusunda mahsup işlemleri gerçekleştirilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hatalı uygulamaya iştirak edilmekle birlikte; geçmiş yıllara ait hatalı kayıtların düzeltilme çalışmalarının yapılarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda mahsup işlemlerinin gerçekleştirileceği ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 190 Devreden KDV Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 7: Yol Yapım, Bakım ve Onarım İşleri Kapsamında Yapılan Harcamaların Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabına Kaydedilmesi Gerekirken Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından 2018 yılı içerisinde; yol yapım, bakım ve onarım işleri kapsamında 3.430.385,82 TL tutarında imalat gerçekleştirilmiş ancak söz konusu harcamalar varlık hesapları yerine dönem sonunda kapanan cari gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 190 ve 191'inci maddeleri gereğince; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilen yapıların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabında, bu hesapta izlenen yeraltı ve yerüstü düzenlerinin iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının da bu hesaba borç kaydı yapılarak izlenmesi gerekmektedir.

Yılı içerisinde 3.430.385,82 TL tutarındaki yol yapım bakım ve onarım kapsamındaki harcamaların cari gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmesi neticesinde, mali tablolarda yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabının 3.430.385,82 TL eksik, 630 Giderler Hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine sebep olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı içerisinde; yol yapım, bakım ve onarım işleri kapsamında yapılan harcamaların cari gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmesi hususunda tüm müdürlüklerde çalışan ön muhasebe giriş personellerine, harcamaların mahiyetine uygun olarak varlık hesaplarına ya da cari gider hesaplarına borç kaydı yapılması konularında gerekli eğitimler verilmiş olup, 2019 Mali yılı hesaplarında özellikle uygunluk onayı verilerek muhasebeleştirme işlemleri yapılmaktadır" denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; yol yapım, bakım ve onarım işleri kapsamında yapılan harcamaların mahiyetine uygun hesaplara kaydedilmesi için gereken çalışmaların yapıldığı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabı ile 630-Giderler Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Haklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Hatalı Kullanılması

İdarenin 2018 yılı mali tabloları incelendiğinde; 260 Haklar ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının bakiye vermediği, bu durumun 31.12.2018 Tarih ve 24326 nolu muhasebe işlem fişi ile 260 Haklar Hesabı ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine aykırı bir şekilde çalıştırılmasından kaynaklandığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin, 260 Haklar Hesabı ile ilgili, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 211'inci maddesinde; söz konusu hesaba kayıtlı varlıkların kayıtlardan çıkarılması yani alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesinin gerekçeleri açıklanmıştır. Buna göre 260 Haklar Hesabının alacak çalıştırılabilmesi için, hesapta kayıtlı hakların satılması yada hakkın ortadan kalkması sonucu haklar hesabında kayıtlı varlıkların değerinde bir azalış olması gerekmektedir.

Yine aynı yönetmeliğin 215'inci maddesi gereğince, amortismana tabi tutulduktan sonra kayıtlardan çıkarılan maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarları 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının borcuna kaydedilmelidir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İdarece 2.308.343,39 TL tutarında yazılım sistemi, lisans ve benzeri maddi olmayan duran varlığın edinildiği görülmüştür. Ancak bu varlıkların takip edileceği 260 Haklar Hesabı ile söz konusu varlıkların amortismanlarının izleneceği 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının mali tablolarda bakiye vermediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; 260 Haklar Hesabına yönetmelikte belirtilen gerekçeler olmaksızın "alacak" kaydedilmesi, karşılığında 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi mali tablolarda yer alan bu hesapların 2.308.343,39 TL hatalı gözükmesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Haklar Hesabı ve Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin kayıtlar 2018 mali yılı kapama işlemleri yapılırken istem dışı yapılan bir hata nedeniyle bakiye vermemiş olup, 2019 Mali yılı 14.01.2019 tarih ve 1098 no'lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme yapılmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda konusu hatalı uygulamanın gerekçesi belirtilerek, 14.01.2019 tarih ve 1098 numaralı muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydının yapıldığı ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

www.balioglu.net

Bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: İlbank A.Ş' ye Olan Ortaklık Payının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Eksik Görünmesi

İlbank A.Ş.'nin belediye bilgi ve veri bankası modülündeki verileri incelendiğinde; İdareye gönderilen merkezi idare vergi geliri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilen İlbank sermaye payının 2018 yılı sonu itibariyle 11.672.223,19 TL olduğu ancak 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 9.855.305,70 TL olarak yer aldığı görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında: Bankanın ortaklarının, il özel idareleri ve belediyeler olduğu, Mezkur maddenin 3'üncü fıkrasında ise 5779 sayılı İl Özel İdarelerine

ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesi gereğince, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; İller Bankasına olan ortaklık payının tamamının muhasebe kayıtlarına alınmaması, mali tablolarda yer alan 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının toplam 1.816.917,50 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; ''İlbank A.Ş'ye olan ortaklık payının Mali Kurluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında eksik görülmesi; İlbank belediye bilgi ve ver bankası kayıtları ile Merkezi idare vergi geliri payları hesap kodları karşılaştırıldığında 2007-2008 yıllarının tamamı ve 2015 yılına ait bir dönemin eksik olduğu görülmüş, 02.05.2019 tarih ve 6865 no'lu muhasebe işlem fişi ile kayıtlara uygun hale getirilmiştir'' denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hatalı uygulamanın gerekçesi belirtilerek, 02.05.2019 tarih ve 6865 numaralı muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydının yapıldığı ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulguda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2018 yılı mali tablolarındaki 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Doğalgaz Dağıtım Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebeleştirilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı-Hesabın niteliği" başlıklı 181'inci maddesinde;

"(*1) Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Diğer yandan, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun 4'üncü maddesi ve Doğalgaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Yönetmeliği'nin 21'inci maddesine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan doğalgaz dağıtımı lisansını alan yüklenicilerin ilgili belediyeleri sermaye koyma şartı aranmaksızın %10 nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmeleri zorunludur.

Yalova Belediyesi sınırları içinde gaz dağıtım lisansı alan ... Gaz Dağıtım Şirketi'ne 26.09.2005 tarihinde % 4,05 ortaklık payı ile ortak olunmuştur. Dolayısıyla ortaklık payının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; doğalgaz dağıtım şirketi ortaklık payına isabet eden 40.800,00 TL tutarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır. Belirtilen muhasebe kaydının yapılmaması 2018 yılı mali tablolarındaki 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın hatalı bilgi içermesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında; ''Doğalgaz Dağıtım Şirketindeki ortak payı, 07.01.2019 tarih ve 586 no'lu muhasebe işlem fişi ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabına kaydedilmiştir'' denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; doğalgaz dağıtım şirketindeki ortaklık payının 07.01.2019 tarih ve 586 numaralı yevmiye ile muhasebe kayıtlarına alındığı belirtildiğinden; bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

BULGU 11: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3. Maddesinde:

"... s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

ş) Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

www.balioglu.net

...z) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi," tanımlamaları yapılmıştır.

Yine Aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22. Maddesinin birinci fıkrası:

"*Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar*."

"Anlaşma serbestisi " başlıklı 25. Maddesi:

"*İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler*." şeklinde düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

Bu Yönetmeliğin "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8. Maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9. Maddesinde; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz*." düzenlemesi bulunmaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden yönetmelik ekinde yer alan tablo incelendiğinde ayrıntısı aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlemesinin yapıldığı görülmüştür.

Tablo 4:Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
Büyükşehir belediyeleri dışında kalan il belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve il belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri konusunda bir belirleme ve dolayısıyla herhangi bir tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

İdarenin mevzuat hükümleri doğrultusunda, söz konusu tavan tarife tutarlarına göre ücret belirlemesi yaparak geçiş hakkı bedellerinin tahsilatını sağlaması gerekmektedir

Kamu idaresi cevabında; "Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 14.05.2019 tarih ve 4400 sayılı yazı ile Fen İşleri Müdürlüğüne. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmesi için yazı yazılmıştır.

İdaremiz tarafından Telekomünikasyon Alt yapı şebekelerini yapan ve elektronik haberleşme hizmeti sunan işletmecilere İdaremiz tarafından yapılacak alt yapı şebeke hatlarının kiralanarak geçiş hakkı bedeli alınması için idaremiz Belediye Meclisi tarafından 2018 yılı gelir tarifesinin "Ücrete tabii hizmetler başlıklı 6.maddesinin (b) bendinde;

Yalova Belediyesi sınırları içerisinde kalan ve tasarrufunda olan yerler (TL/m) 0,80.-TL olarak tarife belirlenmiştir.

İdaremiz tarafından bu amaçla telekomünikasyon alt yapısı kurulmadığından ve elektronik haberleşme hizmeti sunan işletmelerinden de idaremize ait hatların kullanılması ile ilgili talepleri olmadığından dolayı, 2018 yılı içerisinde idaremize ait hatların kullandırılması ile ilgili geçiş bedeli gelirimiz olmamıştır.

2018 yılı Gelir tarifesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan işletmeciler tarafından Belediyemiz tasarrufunda ve sorumluluğunda olan alanlarda ve Belediyemize ait taşınmazlarda yapılmış olan telekomünikasyon alt şebeke hatlarına ait geçiş hakkı ücreti alınması ile ilgili ücret tarifesi belirlenmediğinden herhangi bir gelir tahsilatı yapılmamıştır.

www.balioglu.net

Elektronik haberleşme hizmeti sunan işletmeciler tarafından yapılan alt yapı şebeke hatlarından geçiş hakkı ücreti alınması için Belediye Meclisinden ücret tarifesi belirlenmesi ile ilgili 2019 yılı Haziran ayı Meclisi'nde gerekli kararın alınması sağlanacak, Meclis kararı alındıktan sonra geçiş hakkı ücretinin bedel hesabı yapılarak, işletmecilerden alınması sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu konusu geçiş hakkı bedellerinin tahsil edil(e)meme gerekçeleri belirtilip, Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 14.05.2019 tarih ve 4400 sayılı yazı ile Fen İşleri Müdürlüğüne telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerine ilişkin tarifenin belirlenmesi konusunda yazı yazıldığı ayrıca 2019 yılı Haziran ayı Meclisi'nde gerekli kararın alınması sağlanarak geçiş hakkı ücreti tahsilinin yapılacağı belirtilmiştir.

İdare cevabında gönderilen ekin incelenmesi neticesinde; yazının ilgili Belediye Başkan Yardımcısı imzasıyla, Fen İşleri Müdürlüğü'ne yazıldığı ve telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerine ilişkin tarifenin hazırlanması için gereken çalışmaların başlatıldığı anlaşıldığından, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kuruma Ait Taşınmazların 5393 sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak Dernek, Muhtarlık ve Odalara Tahsis Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında; "*Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz."* hükmü yer almaktadır.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

www.balioglu.net

Buna göre, belediyeler, taşınmazlarını sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 58'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *"İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır."* Hükmü yer almaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme kararların en önemli özelliği, benzer durumdaki tüm olaylar bakımında bağlayıcı olmasıdır. Bu özelliği ile diğer kararlarından ayrılır. Başka bir ifade ile içtihatları birleştirme kararı, genel ve soyut bir normu yorumladığından benzer tüm durumlar yönünden icrai bir nitelik taşımaktadır.

Sonuç itibariyle söz konusu düzenlemeler ve İçtihadı Birleştirme Kararı doğrultusunda İdare tarafından, aşağıdaki listede ayrıntısı yer alan, 5 adet taşınmazın hukuka aykırı olarak çeşitli dernek, muhtarlık ve odalara tahsis edildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 5: Dernek, Muhtarlık ve Odalara Tahsis Edilen Taşınmazlar

Yılı	Taşınmazın Adı/Cinsi	Tahsis Edilen Kamu İdaresi	Taşınmazın Kayıtlı Değeri (TL)	Tahsis Süresi
2013	23-25 / Büro	… Derneği	37.751,41	5 yıl
2017	143-1 / Daire	… Mahalle Muhtarı	190.000,00	Yeni Muhtarlık Binası yapılıncaya kadar
2017	55-83 / İş yeri	… Odaları Birliği	1.890.000,00	25 yıl
2014	Kamusal Alan / İş yeri	… Odası		10 yıl
2018	47-28 / Bina	… Odası	880.000,00	2 yıl

Kamu idaresi cevabında; "1. İlimiz, Merkez İlçe, Rüstempaşa Mahallesi pafta:1, ada:23, parsel:25 (yeni: 1412 ada 8 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan binanın (Uğur Mumcu Kültür Merkezi) 14 numaralı bağımsız bölümünün (büro) mülkiyeti Yalova Belediyesine ait bulunmakta olup, 16/12/2018 tarihi itibariyle tahsis süresi tamamlanmıştır. Söz konusu büronun ivedilikle boşaltılması ve belediyemize teslim edilmesi hususunda 05/02/2019 tarih E.1526 ve 08/05/2019 tarih E.5410 sayılı yazılarımızla gerekli tebligatlar yapılmıştır.

2. İlimiz, Merkez İlçe, Hacımehmet Köyü, ada 143, parsel 1 sayılı, ABA9-B Blok, 1. Kat, 4 no'lu Bağımsız Bölüm, Belediye Meclisinin 06/02/2017 tarih, 18 sayılı kararı ile Adnan Menderes Mahalle Muhtarlığına hizmetlerinde kullanılmak üzere Muhtarlık Hizmet Binası yapılıncaya kadar tahsisine karar verilmiştir. Söz konusu taşınmaz malın iptal edilmesi ile ilgili idari işlemler başlatılmış olup iptal edilmesi ile ilgili kararın alınması için Haziran ayı Meclisinde görüşülmek üzere havale edilecektir.

3. İlimiz, Merkez İlçe, Süleymanbey Mahallesi pafta:6 ada:55 parsel:83 sayılı mülkiyeti Yalova Belediyesine ait bulunan taşınmaz (Karizma İş Merkezi) üzerinde bulunan yapının 3. Kat 55 nolu bağımsız bölümün (büro), Belediye Meclisinin almış olduğu 06/12/2016 tarih ve 241 sayılı kararının yeniden değerlendirilmesi yönündeki üst yazımız başkanlık oluru ile 2019 yılı mart ayı belediye Meclis toplantısında görüşülmüş ve plan ve bütçe komisyonunda değerlendirilmek üzere havale edilmiştir.

4. İlimiz, Merkez İlçe, Süleymanbey Mahallesi sınırları içerisinde, Cengiz Koçal Caddesi üzerinde, Yenikapı-Pendik Deniz Otobüsleri iskelesinin güney kısmında hüküm ve tasarruf yetkisi Yalova Belediyesine ait bulunan bir alanın, Yalova'da marka olmuş ve patenti alınmış ürünlerin tanıtım ve satışına yönelik bir tanıtım ofisi oluşturmak üzere Belediye Meclisinin almış olduğu 04/02/2014 tarih ve 37 sayılı kararının yeniden değerlendirilmesi yönündeki üst yazımız başkanlık oluru ile 2019 yılı mart ayı belediye Meclis toplantısında görüşülmüş ve plan ve bütçe komisyonunda değerlendirilmek üzere havale edilmiştir.

5. İlimiz, Merkez İlçe, Rüstempaşa Mahallesi pafta:1 ada:47 parsel:28 sayılı 139.38m2 yüzölçümlü ve mülkiyeti Yalova Belediyesine ait bulunan taşınmaz üzerinde bulunan dört adet bağımsız bölümün (dükkan ve büro), Belediye Meclisinin almış olduğu 03/09/2018 tarih ve 153 sayılı kararının yeniden değerlendirilmesi yönündeki üst yazımız başkanlık oluru ile 2019 yılı mart ayı belediye Meclis toplantısında görüşülmüş ve plan ve bütçe komisyonunda değerlendirilmek üzere havale edilmiştir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgudaki "Dernek, Muhtarlık ve Odalara Tahsis Edilen Taşınmazlar" tablosunun birinci satırında yer alan taşınmazın: 16/12/2018 tarihi itibariyle tahsis süresinin dolduğu, söz konusu taşınmazın boşaltılması ve idareye teslim edilmesi hususunda tebligatlar yapıldığı, ikinci satırında yer alan taşınmazın: tahsis işleminin iptal edilmesi ile ilgili idari işlemler başlatıldığı ve iptale ilişkin kararın alınması için Haziran ayı Meclisinde görüşülmek üzere havale edileceği, tabloda yer alan diğer üç taşınmazın farklı tarihlerdeki meclis kararlarıyla tahsis edildiği, buna karşılık söz konusu tahsis işlemlerinin yeniden değerlendirilmesi için Belediye Başkanının oluru ile 2019 yılı mart ayı belediye Meclis toplantısında görüşüldüğü ve plan ve bütçe komisyonunda değerlendirilmek üzere havale edildiği ifade edilmiştir.

İdare cevabında; bulgu konusuna iştirak edildiği anlaşılmakla birlikte bu kapsamda gerekli çalışmalar başlatıldığından, önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*İşgal Harcı*" başlıklı 52'nci maddesinde;

"*Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:*

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 56'ncı maddesi ise işgal harcı açısından, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifenin alt ve üst sınırını hüküm altına almıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından 2464 sayılı Kanun'da kapsamı belirtilen yerlerden olmayan bağımsız kullanıma müsait, dükkân ve işyeri niteliğindeki aşağıdaki listede ayrıntısı gösterilen taşınmazların işgaliye alınmak suretiyle yönetildiği, kiracılar ile Kanun'da bir karşılığı bulunmayan "*İşgaliye Sözleşmesi*" adıyla bir sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Halbuki 2464 sayılı Kanun'un 52'nci maddesinde sayılan yerlerden olmayıp işgaliye karşılığı ihalesiz kiraya verilen taşınmazların kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını teminen 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla kiralanması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde İdare tarafından toplam 10 adet taşınmazın işgaliye alınmak suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 6:İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılan Taşınmazlar

Sıra No	Sicil	Adres	Aylık İşgaliye Bedeli (TL)
1	895666	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (1) Balık Satış Yeri	799
2	1034977	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (2) Balık Satış Yeri	799
3	138705	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (3) Balık Satış Yeri	799
4	527052	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (4) Balık Satış Yeri	799
5	145118	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (5) Balık Satış Yeri	799
6	148444	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (6) Balık Satış Yeri	799
7	629219	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (7) Balık Satış Yeri	799
8	625763	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (8) Balık Satış Yeri	799
9	143837	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (9) Balık Satış Yeri	799
10	135295	Süleymanbey Mah.Gökmen Sokak (10) Balık Satış Yeri	799

Kamu idaresi cevabında; "Tablo 5 te yer alan işgaliye olarak kullandırılan alanlardan;

İlimiz Merkez Süleymanbey Mahallesi Gökmen Sokağa cephe 1\1000 ölçekli imar planında "Belediye Hizmet Alanı" olarak belirtilen taşınmaz mal üzerindeki 10 Adet Balık Satış yeri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 45.Maddesine istinaden 20.02.2019 tarihinde yapılan ihale ile 3 yıllığına aşağıda belirtilen bedellerle kiracılara kiraya verilmiştir." denilmektedir.

www.balioglu.net

ADRES	KİRA BAŞLANGIÇ BİTİŞ SÜRESİ	DÖNEM KİRASI	SÜRESİ
1 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	15.03.2019-14.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
2 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	15.03.2019-14.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
3 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	13.03.2019-12.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
4 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	15.03.2019-14.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
5 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	15.03.2019-14.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
6 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	13.03.2019-12.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
7 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	20.03.2019-19.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
8 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	15.03.2019-14.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
9 NOLU BALIK SATIŞ YERİ	13.03.2019-12.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL
10NOLU BALIK SATIŞ YERİ	14.03.2019-13.03.2022	7.450.-TL+KDV \YILLIK	3 YIL

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgudaki "İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılan Taşınmazlar" tablosunda yer alan taşınmazların; 20.02.2019 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 45'inci maddesi kapsamında ihale edildiği ve 3 yıllığına kiraya verildiği belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

BULGU 3: İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi değildir. Buna göre ecrimisil kamuya ait taşınmaz malların işgali ve bu işgalin tespiti sonucunda önceki kullanıma dair bir tazminattır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülki amirine talepte bulunulması ve mülki amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Ayrıca işgalcinin tahliye ettirilmemesi ve ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi ileriye yönelik devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un taşınmaz kiralamalarında ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

www.balioglu.net

Bu sebeple taşınmazlar ihale yoluyla kiraya verilmeli, işgali tespit edilen taşınmazlar tahliye ettirilmelidir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; kira süresi dolan aşağıdaki tablodaki taşınmazların bir kısmı için ihaleye çıkıldığı ancak ita amirince onaylanmayarak, bir kısmı içinse ihaleye çıkılmaksızın ecrimisil uygulandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak işgallerin tespit edilerek tahliye yoluna gidilmesi, ecrimisilin kira gibi uygulanmasının önlenmesi ve taşınmazların 2886 sayılı Kanun'a göre ihaleyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

Tablo 7: Kira Süresi Biten Taşınmazlar

Sıra No	İlk İhale Tarihi	İhale Usulü	Taşınmazın Cinsi	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Süresi	İlk Yıl Aylık Kira Bedeli (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)	Kira Süresinin Bittiği Tarih	Yeni Kira İhalesi Yapılması (Evet/Hayır)
1	4.12.2013	2886\45 Mad.	Süleymanbey Mah. Cumhuriyet Meydanı üzeri 8 m2 alan "Büfe yeri"	23.12.2013	3 YIL	750,00	27.000,00	31.12.2016	Evet
2	25.03.2015	2886\45 Mad.	Paşakent Mah. Sosyal Tesis	15.04.2015	3 YIL	260,00	9.360,00	14.04.2018	Evet
3	1.04.2015	2886\45 Mad.	Bahçelievler Mah.3Ada 5 Parsel sayılı 9.690 m2 taşınmaz üzerinde Spor Tesisi -Çim Sahası	8.04.2015	3 YIL	1.250,00	45.000,00	7.04.2018	Evet
4	16.07.2014	2886\45 Mad.	Adnan Menderes Mah. Prefabrike Yapı	7.01.2013	1YIL	120,00	1.440,00	6.01.2014	Hayır
5	16.07.2014	2886\45 Mad.	Adnan Menderes Mah. Prefabrike Yapı	8.08.2014	3 YIL	155,00	5.580,00	5.08.2017	Hayır
6	16.07.2014	2886\45 Mad.	Adnan Menderes Mah. Prefabrike Yapı	8.08.2014	3 YIL	155,00	5.580,00	7.08.2017	Hayır
7	16.07.2014	2886\45 Mad.	Adnan Menderes Mah. Prefabrike Yapı	6.08.2014	3 YIL	155,00	5.580,00	5.08.2017	Hayır

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Tablo 6 da Kira Süresi Biten Taşınmazlarla ilgili olarak;

- 1 No'lu sırada belirtilen, İlimiz Süleyman bey Mahallesi Cumhuriyet Meydanı üzerindeki 8m2 Büfe, Yalova Çevre Şehircilik Müdürlüğünün 12/09/2018 tarih ve 75806635.502.05-E.3571 sayılı yazısına ve ilgili büfenin yanındaki taşınmaz varisi …'in vermiş olduğu dilekçeye istinaden, büfe yanındaki binanın riskli yapı olması ve yıkım kararının kesinleşmesi nedeniyle ilgili büfe ve yıkım kararı bulunan taşınmaz tahliye edilerek, büfe 30.11.2018 tarih itibariyle kaldırılmıştır.

- 2 No'lu sırada belirtilen, İlimiz Paşakent Mahallesinde belediyemizce yaptırılmış olan "Sosyal Tesis' in kira süresi 18.04.2018 tarihinde sona ermiş olup, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 45.Maddesine istinaden Sosyal Tesis 1.ihale 18/04/2018 tarihinde, 2.ihale 13.02.2019 tarihlerinde olmak üzere ihale edilmiş, ancak yapılan iki ihale sonuçlandırılamamıştır. Eski işletmecisi …'a Ecrimisil gönderilmektedir. 31/03/2019 Yerel Seçimleri sonrasında planlaması yapılarak Sosyal Tesis yeniden ihale sürecine çıkarılmıştır.

- 3 No'lu sırada belirtilen, İlimiz Bahçelievler mahallesi Ada 3 Parsel 5 sayılı 9.690m2 yüzölçümlü taşınmaz mal üzerinde bulunan 375,00m2+375,00m2 kullanım alanlı iki adet ikişer katlı bina ve Çim Sahasının kira süresi 07.04.2018 tarihinde sona ermiş olup, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 45.Maddesine istinaden Spor Tesisi 05.09.2018 tarihinde ihaleye çıkmış ancak iştirakçi çıkmadığından eski işletmeci … Spor Kulübü Derneği'ne Ecrimisil çıkartılmakta olup, 31/03/2019 Yerel Seçimleri sonrasında planlaması yapılarak yeniden ihale sürecine çıkarılmıştır.

- 4,5,6,7 Nolu sırada belirtilen, İlimiz Adnan Menderes Mahallesi Sanat Sokak üzeri dere ağzı önünde bulunan 1301 ada 2 parsel sayılı 2.537,85 m2 yüzölçümlü 1/1000 imar planında 'Kültürel Tesis Alanı' olarak planlanan taşınmaz üzerindeki prefabrike yapılar ihaleleri 2017 yılı içerisinde bitmiş olup, taşınmazların ilgili bölgede yıkım işlemleri başlatılarak, dere ıslah ve peyzaj düzenlemesi yapılacağından mevcut derneklerin yapımı devam eden dernekler sarayına taşınması planlanmıştır, Planlaması biten Kültürel faaliyette kullanılmak üzere projelendirilenler için süreç başlatılmış olup,

- 4 nolu sırada belirtilen lokasyonda bulunan (5\2) No'lu 185,55 m2 kullanım alanlı Prefabrike yapı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 45.Maddesine istinaden 13.03.2019 tarihinde yapılan ihale ile … Musiki Derneğine 3 yıllığına kira verilmiştir.

- 7 nolu sırada belirtilen lokasyonda bulunan taşınmazla ilgili planlamalar kapsamında 21/11/2018 tarih ve 193 sayılı Belediye Meclis kararı ile 493 m2 alan üzerine avan projesine uygun olarak çelik konstrüksiyondan zemin+1.normal kattan oluşan 2 katlı … Müzesi ve … Kültür Evi yapılması ve işletilmesi ile ilgili olarak 3 yıldan fazla süre ile kiralanması ve ortak protokol ile projeler için Belediye Başkanına yetki verilmiş olup, süreç devam etmektedir.

- 5 ve 6 sıra nolu taşınmazların bulunduğu lokasyonlar yukarıda planlanan alanların içerisinde kalması ve mevcut planlamaların devamı sebebiyle ecrimil salınmıştır. 2020 yılı içerisinde alan lokasyon uygulamaları ve peyzaj çalışmasının bitmesini müteakip ivedilikle ihale işlemleri başlatılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgudaki "Kira Süresi Biten Taşınmazlar" tablosunun birinci satırında yer alan taşınmazın: büfe ile birlikte 30.11.2018 tarihi itibariyle kaldırıldığı, ikinci ve üçüncü satırda yer alan taşınmazların 2018 yılında ihale edildiği ancak istekli çıkmadığı için ecrimisil alındığı ve 2019 yılında tekrardan ihale edilecekleri, dördüncü satırda yer alan taşınmazın, 13.03.2019 tarihinde yapılan ihale ile

www.balioglu.net

3 yıllığına kira verildiği, 4,5,6 ve 7'nci satırda yer alan taşınmazların sözleşme sürelerinin 2017 yılında bittiği, taşınmaz üzerinde İdarenin projesinin bulunduğu, söz konusu taşınmaz üzerindeki prefabrike yapıların yıkım işlemlerinin başlatıldığı, 5 ve 6'ncı satırda yer alan taşınmazlardan ecrimisil alındığı belirtilmiştir.

İdare cevabında bulguya herhangi bir itirazı bulunmamaktadır. Bu bağlamda bulguda belirtilen "Kira Süresi Biten Taşınmazlar" tablosunun ilk dört satırında yer alan taşınmazlar için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edildiğinden bu aşamada söz konusu taşınmazlar için önerilecek bir husus bulunmamaktadır. Ancak İdare cevabında; 5 ve 6'ıncı satırda yer alan taşınmazlar için yapılan değerlendirmeler pek çok çelişkiyi barındırmaktadır. Zira hem yıkılacakları, hem taşınacakları hem de ecrimisil salındığı ifade edilmiştir. Öte yandan 4'üncü satırdaki prefabrike yapının da aynı taşınmaz üzerinde olmasına rağmen 3 yıllığına kira verildiği belirtilmiş, 5 ve 6'ncı satırdaki prefabrike yapıların ise idarenin projesi içinde kalındığı gerekçe gösterilerek ecrimisil salındığı ifade edilmiştir. Ayrıca 7'nci satırdaki prefabrik yapının kiralanmasına ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmamış buna karşın İdare projesinden bahsedilmiştir.

www.balioglu.net

Netice itibariyle İdarenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun hareket ederek, taşınmazları üzerinde bulunan işgalcileri tahliye ettirmesi gerekmektedir. Aksi uygulamaların mevzuata açıkça aykırı olduğu aşikardır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

"*Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.*"

Şeklinde tanımlanmış, aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; "*amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği*" hükmü yer almaktadır. Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında; "*Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.*" denilmektedir.

www.balioglu.net

Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir. İdarenin Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için "Ödeme Emirlerini" zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi gerekmektedir.

Tablo 8: Tahsilat Oranı Düşük Katılma Payı ve Vergiler Tablosu

AÇIKLAMA	2017 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2018 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2018 Yılı Tahsilatı (TL)	Tahsilattan Red ve İadeler (TL)	2018 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Tahsilat Oranı %
Bina Vergisi	4.626.311,72	8.469.101,57	13.095.413,29	7.935.669,98	166.250,71	7.769.419,27	60,5
Arsa Vergisi	3.895.973,95	6.553.971,50	10.449.945,45	5.392.404,53	199.605,43	5.192.799,10	51,6
Arazi Vergisi	206.536,54	153.470,70	360.007,24	131.526,60	3.522,11	128.004,49	36,5
Çevre Temizlik Vergisi	2.048.735,99	1.773.573,98	3.822.309,97	1.656.231,84	8.933,24	1.647.298,60	43,3
Eğlence Vergisi	305.310,87	100.572,24	405.883,11	167.666,51	35.371,21	132.295,30	41,3
İlan ve Reklam Vergisi	2.208.425,33	953.580,20	3.162.005,53	887.969,62	19.343,30	868.626,32	28
İşgal Harcı	1.819.651,01	2.576.098,89	4.395.749,90	2.407.597,40	109.625,25	2.297.972,15	54,7
Su Hizmetlerine İlişkin Gelirler	11.357.098,66	15.913.135,56	27.270.234,22	15.900.430,39	26.464,56	15.873.965,83	58,3
Ecrimisil Gelirleri	718.805,69	1.209.075,53	1.927.881,22	1.132.275,35	0,00	1.132.275,35	58,7
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	2.327.581,88	3.376.029,92	5.703.611,80	3.168.726,04	138.587,83	3.030.138,21	55,5
Diğer Faizler	313.187,59	324.391,96	637.579,55	177.883,31	23.775,58	154.107,73	27,8
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	3.892.813,99	4.523.195,16	8.416.009,15	4.477.266,41	4.041,60	4.473.224,81	53,1
Diğer Harcamalara Katılma Payları	600.094,81	541.481,14	1.141.575,95	549.532,04	0,00	549.532,04	48,1
Diğer Paylar	764.168,12	536.830,21	1.300.998,33	444.845,16	19.316,00	425.529,16	34,1
Diğer İdari Para Cezaları	2.016.336,56	1.935.365,78	3.951.702,34	1.118.154,02	119.545,51	998.608,51	28,2

Kamu idaresi cevabında; "6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun 'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37.nci maddesinde; " Amme alacakları hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği "hükmün altına alınmıştır.

6183 sayılı Kanun hükümlerine göre. Haciz yapılabilmesi için, borçlu mal bildiriminde bulunmamışsa, mal varlığı araştırmasına, alacakların tahakkuk ve tahsili noktasında yapılacak tüm tebligatlarda adres tespitini doğru bir şekilde yapılmamışsa, adres ve mal varlığı araştırmalarının hızlı, doğru ve en düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi için tüm teknolojik imkânların kullanılması gerekmektedir.

Merkezi yönetim kurumları tarafından kullanılan TAKBİS, MERNİS yazılımları, belediyeler borçlu mükelleflerin belediye sınırları dışındaki gayrimenkul bilgilerini görüntüleyememektedir

www.balioglu.net

Gelir İdaresi Başkanlığı e-haciz sistemini uygulamaktadır. Ancak, belediyeler bu sistemden faydalanamamaktadır. Bu nedenle, sürekli bankalarla yazışma yapmak durumunda kalmaktadır.

Günümüzde 7201 sayılı Tebligat Kanunu'na göre elektronik tebligat yapma imkanı bulunmakla birlikte prosedürlerin uzunluğu sebebiyle belediyemiz halen elektronik tebligat uygulamasına geçememiştir.

Belediyemiz tarafından örneğin 2018 mali yılında 3.374 mükellefe, 2017 mali yılında, 7.302 mükellefe hukuki işlemler yapılmıştır. Yapılmaya da devam etmektedir.

	TANZİM YILI	**MUHATAP BAZINDA**	**TAHAKKUK**	**BORÇ**	**TAHSİLAT**
İCRA DURUM	2017	5553	4.288.689,99	2.603.373,26	1.685.316,73
HUKUK İŞLEMLERi	2017	587	1.978.029,27	1.288.567,17	689.462,10
HACİZ VARAKASI	2017	1162	1.443.249,75	847.714,55	595.535,20
İCRA DURUM	2018	1884	2.110.576,95	1.552.107,35	558.469,60
HUKUK İŞLEMLERi	2018	343	752.380,37	515.822,06	236.558,31
HACİZ VARAKASI	2018	1147	1.794.803,05	1.268.958,45	525.844,60
		10676	12.367.729,38	8.076.542,84	4.291.186,54

www.balioglu.net

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun uygulanmasında, belediye gelirlerinin takip ve tahsilatı noktasında personelin bilgi ve personel yetersizliği en kısa sürede giderilecek olup, tahsilat oranlarının arttırılması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda özetle; 5393 sayılı Belediye Kanunu 38'inci maddesi hükümlerine göre, Belediye başkanının, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili olduğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 60 ve 61'inci maddelerine göre de idare gelirlerini tahakkuk ettirmenin, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayıldığı ayrıca gelir ve giderlere ilişkin iş ve işlemlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu belirtilmişti. Öte yandan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37 ve 55'inci maddelerine yer verilmek suretiyle amme alacaklarının takibine ilişkin usule yer verilmiş ve İdarenin 2018 yılı hesabının Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri belirtilerek tenkitte bulunulmuştu.

Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında ise; bulguda değinilen 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 37'nci maddesine yer verilmiş, mezkur kanun kapsamında haciz yapılabilmesi için, bazı durumlarda malvarlığı ve/veya adres doğrulamasına ihtiyaç olduğu, söz konusu araştırmalarının hızlı, doğru ve en düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi için tüm teknolojik imkanların kullanılması gerekeceği,

Merkezi Yönetim Kurumları tarafından kullanılan bazı yazılımların, İdareye borçlu mükelleflerin belediye sınırları dışındaki gayrimenkul bilgilerini içermediğini, idarenin Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından kullanılan e-haciz sisteminden faydalanamadığı, dolayısıyla sürekli bankalarla yazışma yapmak durumunda kaldığı, prosedürlerin uzunluğu sebebiyle İdarenin elektronik tebligat uygulamasına geçemediği,

2018 mali yılında 3.374 mükellefe, 2017 mali yılında, 7.302 mükellefe hukuki işlemler yapıldığı ve yapılmaya da devam ettiği, 6183 ve 213 sayılı Kanunları uyarınca İdare gelirlerinin takip ve tahsilatı noktasında personelin bilgi eksikliği ve personel yetersizliğinin en kısa sürede giderileceği ve tahsilat oranlarının arttırılması sağlanacağı

ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabının son paragrafı haricinde, cevaba iştirak etmek mümkün değildir. Zira idare cevabında bazı durumlarda malvarlığı ve/veya adres doğrulamasına için tüm teknolojik imkanların kullanılmasının zorunluluğunu iddia etmişse de söz konusu tespitlerin yapılması için gerekli teknolojik imkanların kullanılmaması ve/veya kullanamaması önünde herhangi bir engel belirtilmemiştir. Dolayısıyla idarenin cevabında belirtmediği teknolojik imkanları edinmesi ve/veya kullanmaya başlayarak İdare alacaklarını arttırılmaya çalışılması yerinde olacaktır.

Bir diğer husus ise gerek Merkezi Yönetim tarafından sunulan bazı programların kısıtlılığına gerekse de Gelir İdaresi Başkanlığı sisteminden yararlanılmamasına ilişkin yapılan tenkitlerdir. İdarenin 2016-2018 yılları arası Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelleri incelendiğinde bulguda belirtilen hususun geçmişten süre gelen bir durum olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla İdarenin tenkit konusu tespitlerini, ilgili Bakanlıklar ve Gelir İdaresi Başkanlığı ile paylaşması ve bu durum için bir çözüm arayışında bulunması açısından üç yılın gerekli ve yeterli bir zaman olduğu aşikardır.

www.balioglu.net

İdare cevabında, 2018 mali yılında 3.374 mükellefe, 2017 mali yılında, 7.302 mükellefe hukuki işlemler yapıldığı ve yapılmaya da devam ettiği belirtilmiştir. Oysaki: bulguya eklenen "Tahsilat Oranı Düşük Katılma Payı ve Vergiler Tablosu" ve idare cevabında yer verilen tablo karşılaştırıldığında; 2017 yılında tahsil edilemeyip 2018 yılına devir edilen 37.101.032,71 TL olduğu buna karşılık 2017 yılında toplam 7.709.969,01 TL için takibat yapıldığı, 2018 yılında tahsil edilemeyip 2019 yılına devir edilen 40.492.727,85 TL olduğu buna karşılık 2018 yılında toplam 4.657.760,37 TL için takibat yapıldığı görülmektedir. Gerek yapılan açıklamalar gerekse de aşağıdaki: İdarenin 2018 Yılı Meclis Denetim Komisyonu Raporu'nda yer verilen "31.12.2018 Tarihi İtibariyle Borç Döküm Tablosu"ndaki kısa ve uzun vadeli yükümlülükleri dikkate alındığında, İdarenin açısından gelir tahsilat oranlarını arttırıcı çalışmaların ne kadar elzem olduğu görülmektedir.

Tablo 9: Yalova Belediyesi 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Borç Döküm Tablosu

Borç Türü	Tutar (TL)
Kısa ve Uzun Vadeli Kredi	12.017.573,04
Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu	67.050.673,15
Kısa Vadeli Firma Borçları	62.993.627,04
Emanetler Hesabı	5.195.344,43
Alınan Depozito ve Teminatlar	8.527.463,97
Kamu Payları Hesabı	10.001.934,57
Faiz (mali yıl)	2.157.738,81
Yapılandırma Faizi (10 yıl vade)	22.552.343,19
Toplam	**190.496.698,20**

Son olarak İdare cevabında; gelirlerinin takip ve tahsilatı noktasında personelin bilgi ve personel yetersizliği olduğuna ilişkin iddiaya katılmak mümkün değildir. Şöyle ki; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde; Belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda İdarenin 2017 yılı bütçe gelirinin 139.020.277,95 TL, 2018 VUK yeniden değerleme oranının % 23,73 olduğu dikkate alındığında; İdare personel gideri tavanın 51.602.936,97 olduğu buna karşılık 2018 personel giderinin 41.186.643,18 TL olduğu görülmektedir. Dolayısıyla İdarenin toplam personel gideri tavanın yaklaşık %80'ini kullandığı ve boş kadrosunun bulunduğu hususları birlikte değerlendirildiğinde; mevcut personel sayısının yeterli olduğu değerlendirilebileceği gibi yeni personel istihdamının da önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Netice itibariyle İdarenin; hem kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması hem de kamu görevlileri açısından bir sorumluluk oluşmaması amacıyla, gelirlerin tahakkuk ve tahsilatını sağlaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payına İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

"*Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.*"

Şeklinde tanımlanmış, aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Su tesisi harcamalarına katılma payı*" başlıklı 88'inci maddesinde;

"*Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır:*

a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,

b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.

Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır." denilmektedir.

Mevzuatta belirtildiği üzere yeni içme suyu şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi durumunda su tesisleri harcamalarına katılma payının tahakkuk

ve tahsilinin yapılması zorunludur. Su tesisleri harcamalarına katılım payının nasıl hesaplanacağı 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te açıklanmıştır.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; 2018 yılı ve önceki dönemler için yeni içme suyu şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi kapsamında harcamalar yapıldığı buna karşılık "Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı" alınması yönünde herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

İdarenin mevzuat hükümleri doğrultusunda su tesisleri harcamalarına katılma paylarını tahakkuk ve tahsil etmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 16.05.2019 tarih ve 4498 sayılı yazı ile Harcamalarına Katılma Payına İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılması için, Su Ve Kanalizasyon Müdürlüğüne mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması hususunda yazı yazılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; Mali Hizmetler Müdürlüğünce bulgu konusu katılma payının, tahakkuk ve tahsilatının sağlanması için Su ve Kanalizasyon Müdürlüğüne yazı yazıldığı ve mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması istendiği belirtilmiştir.

İdare cevabı ve ekinde, bulgu konusuna iştirak edilmektedir. Ancak söz konusu gelirin tahakkuk ve takibi açısından sadece Mali Hizmetler Müdürlüğünün inisiyatif alarak Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü ile yazışma yaptığı görülmüştür. Oysaki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının esas olduğu ve belirtilen ilkelerin gözetilmesinden üst yöneticinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte bulgu da belirtildiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde de; Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla bulgu konusu payın takip ve tahsilatında birimler arası koordinasyonun sağlanması ve gelir düzeyinin arttırılması açısından, üst yöneticinin de sürece dahil olması yerinde olacaktır.

İdarenin; hem kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması hem de kamu görevlileri açısından bir sorumluluk oluşmaması amacıyla, su tesisleri harcamalarına katılma payına ilişkin tahakkuk ve tahsilatını sağlaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 6: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kayıtlı Yol Harcamalarına Katılma Payının Tahsil Edilmemesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 98'inci maddesinde *"Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümleri uygulanır."* denilmektedir.

6183 sayılı Kanun'da kamu alacağının tahsil şekilleri ve zaman aşımı konularında düzenlemeler yer almaktadır. Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki düzenlemeler de dikkate alındığında, kamu alacaklarının zaman aşımına uğratılmasından tartışmasız ilgili kamu görevlileri sorumlu olacaktır.

www.balioglu.net

İdarenin yapım işleri incelendiğinde, 2010 ile 2018 yılları arasında her yıl olmak üzere asfalt, parke ve kaldırım harcamalarının yapıldığı tespit edilmiştir. Ancak belirtilen harcamalara ilişkin olarak sadece 2010-2014 yılları arasında yol harcamalarına katılma paylarının hesaplanıp mükelleflere tebliğ edildiği, sonraki yıllarda ise hesaplanmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla, 2018 yılı içinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına yeni tahakkuk kaydının yapılmadığı ancak önceki yıllarda tahakkuku yapılan ve mükelleflerince yapılandırmaya başvurulup peşin ödenen 94.270,73 TL'nin bu hesapta yer aldığı görülmüştür. Öte yandan İdarenin 2018 yılı mali tabloları incelendiğinde 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında yol harcamalarına katılma payı için 889.676,04 TL tahakkuk kaydı olduğu; bu tutarın önceki yıllardan devrettiği, 2018 yılı için net tahsilatın ise 349.278,63 TL olduğu; 2019 yılına devreden tutarın 540.397,41 TL olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir ifade ile bahsedilen tutar önceki yıllardan devreden tutardır. Bu nedenle bahsedilen tutar için zaman aşımı sözkonusu olabilecektir**.**

Hem ilgili görevlilerin sorumluluğu açısından hem de kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi için, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı olarak 2019 yılına devreden 540.397,41 TL tutarındaki yol harcamalarına katılma payının zaman aşımına uğratılmadan tahsil edilmesi İdarenin yararına olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kayıtlı Yol Harcamalarına Katılma Payının 2019 yılına devreden 540.397,41 TL 2019 mali yılında tahsil edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna iştirak edilmekle birlikte söz konusu katılma payının 2019 yılı itibariyle tahsil edileceği ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının, işyeri açma izni harcına tabi olacağı belirtilmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin Zabıta Müdürlüğü'nden alınan verilere göre, Belediye yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2018 tarihi itibariyle 3820 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. Ancak İdarenin İşletme ve İştirakler Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan, çevre temizlik vergisi aktif işyeri mükellef listesinde ise 7.925 aktif işletme olduğu görülmüştür.

İdarenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf olan işletmeleri tespit ederek geriye kalan ruhsatsız işyerlerinden söz konusu harcı tahsil etmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "3572 Sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanunun 2. Maddesinde;

*"**a)** 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1 inci sınıf gayrisıhhi müesseselere,*

www.balioglu.net

b) *Nerede açılırsa açılsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolum ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerlere,*

c) *2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmelerine,*

d) *(Mülga: 24/11/2004 – 5259/8 md.)*

e) *(Ek: 24/6/1995 - KHK - 560/21 md.) 1 inci, 2 nci ve 3 üncü sınıf gıda maddesi üreten gayri sıhhi müesseselere.(3)*

f) *(Ek: 13/2/2011-6111/201 md.) 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık bürolarına,* ***g)*** *(Ek: 13/2/2011-6111/201 md.) 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca meslek mensuplarınca açılan bürolara,*

h) *(Ek: 8/8/2011 - KHK- 650/23 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 18/7/2012 tarihli ve E.: 2011/113 K.: 2012/108 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 27/6/2013-6494/23 md.) 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre kurulan noterlik dairelerine,*

ı) *(Ek: 4/4/2015-6645/78 md.) 27/1/1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolara,*

i) *(Ek: 4/4/2015-6645/78 md.) 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna göre açılan muayenehane ve müşterek muayenehanelere, uygulanmaz"*

Bu hükümlerine göre Belediyemiz sınırları içerisinde 9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamı dışında yaklaşık 603 adet işletme **(** Mimarlık Bürosu 55, Noter 7, Eczane 55, Muhasebe Bürosu 147, Avukatlık Bürosu 265, Muayenehane 60, Mühendislik Bürosu 14) bulunmaktadır.

22.02.2007 Resmi Gazete tarihli 26442 Sayılı Belediye Ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te İl Belediyelerinde çalıştırılması gereken Zabıta Memuru belirtilmiştir. Ancak kurumumuzda mevcut personel durumumuz norm kadronun altında olduğundan ruhsat denetim, kontrol ve diğer işlemlerde aksamalar meydana gelmektedir. Ruhsat denetimi ile ilgili kontrollerimiz artırılacaktır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında özetle; İdare sınırları içerisinde işyeri açma ve çalıştırma ruhsatına ilişkin usullere tabi olmayan 603 işletmenin bulunduğu, ancak İdarede istihdam edilen zabıta memuru sayısının, norm kadronun altında kaldığı, bu nedenle ruhsat denetim, kontrol ve diğer işlemlerde aksamalar meydana geldiği ve ruhsat denetimi ile ilgili kontrollerin arttırılacağı belirtilmiştir.

İdare cevabında bulguya ilişkin herhangi bir itirazda bulunmamaktadır. Ancak 31.12.2018 tarihi itibariyle İdarenin yetki ve görev sınırları içinde toplam 7.925 çevre temizlik vergisi aktif işyeri mükellefinin bulunduğu, idare cevabında belirtilen 603 muaf işyeri sayısı düşüldükten sonra kalan 7.322 işyerinden sadece 3820'sinin işyeri açma ve çalışma ruhsatının olduğu ve bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği görülmektedir. Dolayısıyla hali hazırda belediye sınırları içerisinde 3502 işyerinin ruhsatsız çalıştığı ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcının da tahsil edilmediği anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının esas olduğu ve belirtilen ilkelerin gözetilmesinden üst yöneticinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla bulgu konusu harcın takip ve tahsilinin sağlanması ve personel eksikliğinin gözden geçirilmesi açısından, üst yöneticinin de sürece dahil olması yerinde olacaktır.

İdarenin; hem kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması hem de kamu görevlileri açısından bir sorumluluk oluşmaması amacıyla, ruhsatsız işyerlerini tespit etmesi ve işyeri açma-çalışma ruhsatı harcı tahsilatını sağlaması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerleri İle İlgili Olarak İdari Para Cezası Uygulanmaması

İşyeri açma izni olmadan faaliyette bulunan işletmelerle ilgili idari para cezası uygulanmadığı görülmüştür.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."* denilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"*Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2018 yılı 259 TL) idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir."* düzenlemesi yapılmıştır.

İdarenin 2018 hesabının incelenmesi neticesinde; Zabıta Müdürlüğü tarafından yılı içerisinde denetlenen 579 adet işyerinden 257 tanesinin ruhsatsız olduğu tespit edilmiş ancak söz konusu işyerlerine idari para cezası uygulanmadığı görülmüştür.

İdarenin 5326 sayılı Kanun'un 32'nci birinci fıkrasına istinaden ruhsatsız iş yeri çalıştıranlara idari para cezası uygulaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı içerisinde Zabıta Denetim Ekiplerimizce yapılan kontrollerde 257 tane ruhsatsız işletme tespit edilmiş olup, 37 adet işletme ruhsatlandırılmış ve 45 işletme mühürlenmiştir. Diğer işletmelerin ruhsatlandırma çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca mevcut işletmelerden kapananların tespiti için de çalışma yapılacaktır. 2018 yılı içerisinde toplam 332 adet işletme ruhsatlandırılmıştır.

www.balioglu.net

5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci Maddesinin birinci bendinde;

"Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir." hükmü yer almaktadır.

Ancak 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci Maddesinin ikinci bendinde;

" *Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.* " hükmü yer almaktadır. 9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalıştırma Yönetmeliğinin 6. Maddesinde idari yaptırım cezası uygulanması belirtilmemiş olup, Kabahatler Kanunu ile ilgili de herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Ruhsatsız açılan işletmelerin kapatılması gerektiği belirtilmiştir.

İlgili madde gereği söz konusu işletmelerde yapılan denetimlerde Ruhsatsız açılan işletmelere Tespit Zaptı düzenlenerek ruhsatlandırma işlemleri başlatılmakta ve Denetim Ekiplerimizce takibi yapılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda özetle; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliği göre İdareden, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılması ve çalıştırılması imkanının bulunmadığı, ruhsat alınmadan açılan işyerlerinin tespiti halinde İdare tarafından kapatılacağı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasına yer verildikten sonra; Zabıta Müdürlüğünce 2018 yılında denetlenen 579 adet işyerinden 257 tanesinin ruhsatsız olduğu ve ruhsatsız işyerlerine idari para cezası uygulaması gerektiği belirtilmiştir.

Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında ise; 2018 yılında yapılan kontrollerde 257 tane ruhsatsız işyerinin tespit edildiği, bunlardan 37 tanesinin ruhsatlandırıldığı, 45 tanesinin işletme mühürlendiği, geri kalanların ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği, mevcut işletmelerden kapananların tespiti için çalışma yapılacağı, 2018 yılı içerisinde toplam 332 adet işletmenin ruhsatlandırıldığı,

5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci Maddesinin birinci bendinde; *"Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir."* Hükmünün yer aldığı, ikinci bendinde ise; " *Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.* " denildiği,

www.balioglu.net

İşyeri Açma ve Çalıştırma Yönetmeliğinin 6'ncı Maddesinde; idari yaptırım cezası uygulanmasının belirtilmediği gibi Kabahatler Kanunu ile ilgili de herhangi bir hükme yer verilmediği, buna karşılık ruhsatsız açılan işletmelerin kapatılması gerektiğinin ifade edildiği, dolayısıyla da yapılan denetimlerde ruhsatsız açılan işletmelere Tespit Zaptı düzenlendiği, ruhsatlandırma işlemlerinin başlatıldığı ve denetim ekiplerince takibinin yapıldığı

İfade edilmiştir.

İdare cevabında belirtilen hususlara pek çok açıdan katılmak mümkün değildir. İlk olarak İdare cevabında; 2018 yılında 257 tane ruhsatsız işyerinin tespit edildiği, bunlardan 37 tanesinin ruhsatlandırıldığı, 45 tanesinin mühürlendiği, geri kalanların ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği iddiasıdır. İdarenin vermiş olduğu bilgilerden anlaşılacağı üzere 257 tane ruhsatsız işyerinden toplam 82 tane işyeri için işlem yapıldığı (ruhsatlandırma ve kapatma) geri kalan 175 tane işyerinin ise hali hazırda ruhsatlandırma işlemlerinin devam ettiği anlaşılmaktadır. Bulguya konu olan tespit 31.12.2018 tarihi itibariyle yapılmış buna karşılık bulgu cevabı 28.05.2019 tarihinde Belediye Başkanı imzasıyla Sayıştay Başkanlığı'na posta aracılığı ile gönderilmiştir. Aradan yaklaşık beş ay geçmesine rağmen söz konusu 175 ruhsatsız işyerinin henüz ruhsatlandırılmadığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Oysaki İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Ruhsatın düzenlenmesi" 12'inci maddesinde; Sıhhî işyeri ruhsatlarının başvuru şartlarının taşınması halinde aynı gün verileceği, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılmasında Yönetmeliğin dördüncü kısmında belirtilen sürelerin geçerli olduğu ki bu sürede bir ay olarak belirlenmiştir. Mezkur yönetmeliğin "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde ise; "*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir. Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır."* denilmektedir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ruhsatlandırma işlemlerinin her halükarda beş ay sürmeyeceği aşikardır. Kaldı ki ruhsatlandırma sonrası gereken kontrollerin süresinde yapılamamasından kontrol görevini yerine getirmeyen idare görevlilerinin de sorumlu olacağı açıktır.

Bir diğer husus: İdare cevabında; 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesinde "Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir." denilmekte, buna karşılık İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğinin 6'ıncı maddesinde idari yaptırım cezası uygulanmasının belirtildiği ayrıca Kabahatler Kanunu'nun uygulanacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmediği ve ruhsatsız açılan işletmelerin kapatılması gerektiği belirtilmiştir. Oysaki;

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinde;

"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir.

Belediye encümeni kararında belli bir fiilin muayyen bir süre zarfında yapılmasını da emredebilir. Emredilen fiilin ilgili kişi tarafından yapılmaması hâlinde, masrafları yüzde yirmi zammı ile birlikte tahsil edilmek üzere belediye tarafından yerine getirilir.

Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır." denilmektedir.

Öte yandan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında: Belediye karar organları tarafından alınmış kararları, emir ve yasakları uygulamak ve sonuçlarını izlemek ayrıca Belediye cezaları ile ilgili olarak kanunlar uyarınca belediye meclisi ve encümeninin koymuş olduğu yasaklara aykırı hareket edenler hakkında gerekli işlemleri yapmak, belediye zabıtasının görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda değinilen mevzuattan anlaşılacağı üzere; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösteren işyerlerinin zabıta ekiplerince, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesindeki "Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz." hükmüne aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle, Kabahatler Kanunu'nun 25'inci maddesinde belirtilen bilgileri içeren bir tutanağın düzenlenerek Belediye encümenine sunulması gerekmektedir. Belediye Encümeninin ise 1608 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde belirtildiği üzere; Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesinde belirtilen idari para cezası ve faaliyetten men kararı vermesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Netice itibariyle hem kanunla verilmiş görevlerin yerine getirilmesi hem de kamu görevlileri açısından bir sorumluluk oluşmaması amacıyla işyeri açma ve çalışma izni olmadan faaliyette bulunan işyerlerine idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Otopark Gelirlerinin Otopark Yönetmeliğinde Belirtilen Amaçlar Dışında Kullanılması

01.07.1993 tarihli 21624 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 10'uncu maddesinde; Otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkur yönetmeliğin "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı 11'inci maddesinde ise;

"Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılır.

Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz…" hükümlerine yer verilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerinde belirtildiği üzere, Belediye otopark gelirlerini takip etmek maksadıyla kamu bankalarından herhangi birisinde hesap açtıracak ve otopark gelirlerini bu hesapta takip edecektir. Yönetmelik bu hesapta toplanan meblağın tasarrufunu belirli amaç doğrultusunda kısıtlı tutmuş olup yalnız otopark tesisi için gerekli arsa alımı ile bölge ve genel otopark inşası için kullanılabileceğini hüküm altına almıştır.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; yılı içerisinde otopark gelirlerinin takibi amacıyla 102.01.01.01.02- 102.01.02.01.03- 102.01.03.01.08- kodlu hesapların kullanıldığı, bu hesaplara 993.327,95 TL'lik meblağ girişinin olduğu ve tamamının yıl içerisinde cari hesaba aktarılarak kullanıldığı görülmüştür.

İdarenin mevzuat hükümleri doğrultusunda söz konusu hesaplarda toplanan tutarları, otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otopark inşasına ilişkin harcamalar için kullanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediye otopark gelirlerinin Otopark Yönetmeliğinde Belirtilen Amaçlar Dışında nakit yetersizliğinden dolayı personel alacaklarının ödenmesi, parke ve bordür taşı alımı, belediyece ihtiyaç duyulan araçların temini, trafik düzenlemeleri, belediyeye ait borçların ödenmesi, muhtelif belediye hizmetleri temini, asfalt yol ve kaldırım yapımı ödemeleri gibi kamu yararı gözetilerek kullanılmış olsa da; Belediyemizin nakit sıkıntısından dolayı otopark hesabındaki kullanılan tutarlar, Belediyemizin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, belediye meclisinin, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında, belediyemizce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre ilgili hesaba para aktarılarak, belediyemizin yazılı talimatı üzerine ilgili hesaptan ödenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen hatalı uygulamanın gerekçeleri belirtildikten sonra İdarenin nakit sıkıntısından dolayı otopark hesabından kullandığı tutarların, İdarenin diğer kaynaklarından karşılanacağı ve mevzuatta belirtilen amaçlar için yapılacak harcamaların ilgili hesaptan ödeneceği ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 10: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin İzlendiği Hesaplardan Belediye'nin Genel Hesaplarına Para Aktarılması ve Fon Hesabındaki Tutarların Nemalandırılmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu gereğince yalnızca bu Kanunda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılması gereken paraların Belediyenin genel hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

775 sayılı Kanunun 12'nci maddesinde; Kanunda sayılan hizmetlerin yürütülebilmesi için sağlanacak gelirlerin ilgili Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmekte, gelir kaynakları arasında fonda toplanacak paranın faiz gelirleri de sayılmakta; 13 üncü maddesinde ise fonlarda biriken paraların hangi amaçlarla kullanılacağı açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bu hükümlerden; Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerin yine bu Kanunda belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için kullanılması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır. Kanunun 12'nci maddesinde sayılan kaynaklardan sağlanan gelirlerin, Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda izleneceğinin

hüküm altına alınmış olmasının da bu paraların farklı amaçlarla kullanılmasını engellemeye yönelik bir düzenleme olduğu açıktır. Öte yandan söz konusu hesap türünün vadeli olarak açtırılması ve hesaptaki mevduata faiz işletilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; 775 sayılı Kanun kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği 3 adet banka hesabının bulunduğu, ilgili hesaplara ait banka ekstreleri ve yevmiye kayıtları incelendiğinde ise bu hesaplardan İdarenin diğer hesaplarına toplam 394.918,15 TL aktarıldığı ve mevzuata uygun olarak nemalandırılmadığı tespit edilmiştir. Kanun kapsamında açılmış olan özel hesaplardan Belediyenin genel hesaplarına para aktarılması, ilgili Kanunun yukarıda açıklanan hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve söz konusu kaynakların Kanunda gösterilen amaçlar dışında da kullanılabilmesinin önünü açmaktadır. Ayrıca gecekondu fonuna aktarımı yapılan ve vadesiz hesapta yer alan 394.918,15 TL'nin kamu yararı, kaynakların verimli kullanılması gibi ilkeler doğrultusunda vadeli hesapta tutulması gerekmektedir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 12'nci maddesi kapsamında elde edilen gelirlerin aynı Kanun hükmü gereğince açılan hesaplarda izlenmesi, İdarenin genel hesaplarına aktarılmaması ve hesap türünün vadeli olarak değiştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce fonda toplanan paralar, nakit yetersizliğinden dolayı personel alacaklarının ödenmesi, parke ve bordür taşı alımı, belediyece ihtiyaç duyulan araçların temini, trafik düzenlemeleri, belediyeye ait borçların ödenmesi, muhtelif belediye hizmetleri temini, asfalt yol ve kaldırım yapımı ödemeleri gibi kamu yararı gözetilerek kullanılmış olsa da,

Belediyemizce 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13 – 12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartı ile; yapılacak olan, Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında, Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde, belediyemizce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre ilgili hesaba para aktarılarak, belediyemizin yazılı talimatı üzerine ilgili hesaptan ödenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen fon gelirlerinin İdarenin nakit yetersizliği nedeniyle, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nda belirtilen amaçlar dışında çeşitli alımlarda kullanıldığı, ancak fonda toplanan gelirlerin kanunda belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanacağı ifade edildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Ancak idare cevabında, bulguda belirtilen fon gelirlerinin nemalandırılmamasına ilişkin herhangi değerlendirmede bulunmamıştır. Oysaki 775 sayılı Kanunun 12'nci maddesinde; gecekondu fonunun gelir kaynakları arasında, fonda toplanacak meblağların faiz gelirleri de sayıldığından, söz konusu hesapta toplanan gelirlerin nemalandırılması gerekmektedir. Aksi yönde uygulamalar mevzuata aykırılık teşkil edeceği gibi İdarenin elde edebileceği gelirden mahrum kalmasına yol açacaktır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Yevmiye Defterinde Kullanılmayan Yevmiye Numaralarının Bulunması

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

...

(4) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır."

"Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde;

"(1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında aşağıdaki defterler kullanılır.

a) Yevmiye defteri (Örnek-37),

Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." denilmektedir.

Buna göre yevmiye defteri hem tarih hem de numara itibarıyla müteselsil sıra takip eden yevmiye numaralarından oluşmalıdır.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; çeşitli tarihler itibariyle yevmiye defterinin boş kayıtlar içerdiği, 2018 yılında muhasebedeki işlem adedi 24.283 iken 24.355 yevmiye numarasının mevcut olduğu tespit edilmiştir. Bu durum ise, Yönetmelik'te belirtilen düzenlemeye aykırıdır.

Yevmiye tarih ve numaralarının Yönetmelik'te belirtilen şekliyle verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Günlük işlem akışımızda, gelir ve gider işlem fişleri ayrı takip edildiğinden ve gider evrakları gönderme emri akışıyla süreklilik sağlamakta olduğundan, gelir fişlerinde gün öncesi ve sonrası takip yapıldığından, kullanıcı kaynaklı istem dışı fiş atlamaları yaşanmaktadır. Bu sebeptendir ki; kullanım sırasında yevmiye sıraları daha özen ve dikkatle takip edilmeye başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda değinilen hatalı uygulama gerekçelerine değinildikten sonra yevmiye numaralarının daha özenli ve dikkatli takip edilmeye başlanacağı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Ön Mali Kontrol Sürecinin İşlememesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 58'inci maddesinde; *"Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.*

Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

www.balioglu.net

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir." denilerek ön mali kontrolün çerçevesi belirlenmiş, ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemleri belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Maliye Bakanlığının ilgili maddeye istinaden yayımladığı İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın, 'Ön Mali Kontrol Süreci' başlıklı 12'nci maddesinde; *"Malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemler, kontrol edilmek üzere malî hizmetler birimine gönderilir. Malî hizmetler birimince kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenir ve ilgili birime gönderilir. Ön malî kontrol sonucunda yazılı görüş düzenlenmesi halinde bu yazılı görüşler ayrıntılı, açık ve gerekçeli olmak zorundadır. Malî hizmetler biriminin görüş yazısı ilgili işlem dosyasında saklanır ve bir örneği de ödeme emri belgesine eklenir.*

Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılır. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemden önceki işlemleri de kontrol ederler. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanır ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulur.

Harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirir. Ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Bu gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülerek imzalanır." denilmek suretiyle süreç anlatılmıştır.

Ayrıca "Malî Hizmetler Biriminin Ön Malî Kontrolüne Tâbi Malî Karar ve İşlemler" başlıklı 4'üncü bölümünün 17'nci maddesinde de; *"İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tâbidir. Bu tutarlara katma değer vergisi dâhil değildir.*

...

www.balioglu.net

Kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderilir. Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, en geç on işgünü içinde kontrol edilir. Yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısı, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilir." hükmü yer almaktadır.

Mevzuatta belirtildiği üzere, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını, mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını aşan taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarına ilave olarak İdareye yükümlülük getirecek kanun tasarıları, ödenek gönderme belgeleri, ödenek aktarma işlemleri, kadro dağılım cetvelleri, seyahat kartı listeleri, seyyar görev tazminatı cetvelleri, geçici işçi pozisyonları, yan ödeme cetvelleri, sözleşmeli personel sayı ve sözleşmeleri, yurtdışı kira katkısı ön mali kontrole tabi diğer işlemlerdir.

Tablo 10: Ön Mali Kontrole Tabi Olan Alımlar

Sıra No	İşin Adı	Taahhütün Başladığı Yıl	Sözleşme Bedeli
1	13 Mahalle ve Mücavir Saha İçinde Kalan 11 Köyün Katı Atıklarının Toplanması, Nakliyesi ve Temizliği İşi.	2015	20.398.672,05
2	Park, Yeşil Alan ve Çocuk Oyun Alanlarının Bakım İşi.	2016	8.484.308,00
3	Yalova Belediyesi Sınırları Dahilinde Evsel Katı Atıkların Toplaması ve Nakli ile Cadde Ve Sokakların Süpürülmesi, Yıkanması İçin Araçların Kiralanması Hizmet Alım İşi	2018	1.344.000,00
4	Sürücülü Sürücüsüz Akıt Hariç Hizmet Aracı Kiralanması İşi	2017	1.303.277,34
5	Vektör Mücadelesi Hizmet Alımı İşi	2018	2.495.706,00
6	Güvenlik Hizmet Alımı 2018 (Süre Uzatımı)	2017	1.297.454,12
7	Kırma Taş ve Ocak Malzemesi Alım İşi	2018	2.390.000,00
8	İmar Sınırındaki Yolların Açılması ve Moloz Nakli Yapılması	2018	2.377.000,00
9	Sürücülü Ve Sürücüsüz Yakıt Hariç Hizmet Aracı Kiralaması İşi	2018	1.913.450,84
10	Parke Taşlı Yol Yapılması İşi	2017	3.381.880,00
11	Akaryakıt Alımı	2018	6.285.860,00
12	Kanalizasyon Yağmur Suyu Hatları Yapımı ve Mevcut Şebekelerin Revizyonu12500 Metre Alt Yapı Yapım İşi	2018	3.457.786,45
13	Mal Alımı	2017	2.439.870,00
14	Hizmet Alımı	2017	2.511.932,10
15	Kırma Taş Ocak Malzemesi Alım İşi	2017	1.797.500,00
16	Parke Taşlı Yol Yapılması	2018	3.573.500,00
17	İnşaat Toprağı ve Hafriyat Döküm İşi	2018	1.080.000,00
18	Sıcak Yemek Hizmeti Alımı	2018	1.909.862,50
19	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Bünyesinde ve Bağlı Birimlerde Çalıştırılmak Üzere Personel Alınması	2017	1.504.212,84

www.balioglu.net

Yapılan incelemede Belediyede ön mali kontrol sürecinin mevzuata uygun bir biçimde işlemediği, ödeme emri belgesi üzerinde herhangi bir şerhe rastlanmadığı, Mali Hizmetler Müdürlüğünce de bunlar hakkında yazılı olarak ön mali kontrol görüşü verilmesi gerekirken verilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Yalova Belediyesi kamu idaresi olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanunla getirilen düzenlemelere uymak ve gereğini yerine getirmekle yükümlü olduğundan, 5018 Sayılı Kanun'un en önemli gereklerinden biri olan Ön Mali Kontrol sistemini en kısa zamanda oluşturması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Ön Mali kontrol sürecinin işletilebilmesi için öncelikle ilgili yönetmeliğin hazırlanıp Meclis'e sunularak kabul edilmesi ve şefliğin görevlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu sürecin tamamlanması ve gerekli düzenlenmelerin sağlanmasına yönelik çalışmalar idare ile karara bağlanıp, en kısa sürede başlatılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; ön mali kontrol sürecinin işletilebilmesi için gereken çalışmaların en kısa sürede başlatılacağı ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 13: Doğrudan temin ile Yapılan Mal Alımlarının % 10 Sınırını Aşmasına Rağmen Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde:

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz…." denilmektedir.

Kanunun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde ise;

"(Ek: 30/7/2003-4964/38 md.) Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı kanun kapsamında olan kurumların, Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın aşmaması gerekmektedir. Mezkur düzenleme ile kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların 4734 sayılı kanunda belirtilen temel ilke ve usullere uygun şekilde ve öncelikle açık ihale usulü ile yapılmasının amaçlandığı, esasen bir ihale usulü olmayan 22/d doğrudan temin uygulamasına kurumların daha sınırlı hallerde başvurmalarının arzulandığı görülmektedir.

www.balioglu.net

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; mal alımları için belirlenen ödeneğin 27.827.100 TL, doğrudan teminle alınan malların toplam tutarının ise 4.341.083,37 TL olduğu, bu tutarın bütçede ayrılan ödeneğin %15,60'ına tekabül ettiği, buna rağmen idarenin %10'u aşan kısım için Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş almadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak mal alımlarında öngörülen üst sınırın aşılmasına rağmen uygun görüş alınmamasının mevzuata aykırı olduğu, mevzuatta emredici hüküm niteliği taşıyan düzenlemelere riayet edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; ''Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 14.05.2019 tarih ve 4399 sayılı yazı ile tüm müdürlüklere ilgili mevzuat gereğince belirtilen %10 olan Doğrudan Temin Alım oranına dikkat ederek işlemlerini yapmaları hususunda yazı yazılmıştır'' denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; mevzuat gereğince belirtilen %10 doğrudan temin alım oranına dikkat edilerek işlem yapılması konusunda bütün birimlere yazı yazıldığı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "990 - Kiraya verilen duran varlıklar hesabı" ile ilgili 475 (1) maddesinde;

"Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır" ifadesi yer almaktadır.

Yine aynı Yönetmeliğin 476 (1) maddesinde;

" Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1 - Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1 - Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir."

hükmü yer almaktadır.

2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde kiraya verilen 101 adet İdare taşınmazından 55 adedinin mezkür hesaplarda izlendiği geri kalanların ise izlenmediği tespit edilmiştir.

Kiraya verilen taşınmazların mali tablolar üzerinden takip edilmesi ve mali tabloların doğru bilgi içermesi amacıyla; İdarenin kiraya verdiği mülkiyetindeki taşınmazlar için 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Genel hizmet alanı olan 46 adet idare taşınmazları iz bedelleri üzerinden kayda alınmıştır. 990 Kiraya verilen duran varlıklarla ilgili hesap planı ekte sunulmuştur." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; genel hizmet alanı olan 46 adet idare taşınmazının iz bedelleri üzerinden kayda alındığı ve 990-Kiraya verilen duran varlıklarla ilgili hesap planının ekte sunulduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdare cevabında gönderilen ekin incelenmesi neticesinde; bulguya konu olan 46 taşınmazın 2019 itibariyle nazım hesaplara alındığı anlaşıldığından bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Taşınmaz Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ıncı maddesinde; *"Kurumlara ait detaylı hesap planları, Bu Yönetmelikte belirlenen hesap planı çerçevesinde Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça hazırlanır."* denilmektedir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün "Taşınmazlara İlişkin İşlemler" konulu 26.11.2014 tarihli ve 90192509-210.05.02-13278 Sayılı Genel Yazısıyla 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı ihdas edilmiştir. Buna göre; toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

993 kodlu hesap Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almasa da Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda bulunmaktadır. Dolayısıyla detaylı hesap planında yer alan ilgili hesabın İdarelerce, kira gelirlerinin yıllara göre takibi açısından kullanılması gerekmektedir.

2018 yılı hesabının incelemesi neticesinde; yıllara yaygın kira gelirleri toplamının 7.465.870,00 TL olduğu, buna karşılık söz konusu gelirlerin takibi için 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz ve işletme hakkı kiralamalarında, kiralanan yer ve kira gelirlerinin yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda ihdas edilen nazım hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmesi ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz kiraya verilen taşınmazlarından elde edilecek toplam kira gelirlerinin yıllar itibariyle izlenebilmesi için 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılacak olup gerekli çalışmalar başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; İdarenin kiraya verilen taşınmazlarından elde edilecek toplam kira gelirlerinin yıllar itibariyle izlenebilmesi ve mevzuata uygun olarak muhasebe kaydının yapılması için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus yoktur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Otopark Gelirlerinin Otopark Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Nemalandırılmaması

3194 sayılı İmar Kanununun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabı yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır." denilmektedir.

İdarenin 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; otopark bedellerinin bu gelir için açılmış olan üç ayrı hesapta izlendiği ancak yıl içerisinde hesaplarda toplanan toplam 993.327,95 TL'nin gelir getiren herhangi bir uygulamaya tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin mevzuat hükmü doğrultusunda ilgili hesapları gelir getiren hesaplara dönüştürmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz otopark gelirlerinin, Otopark Yönetmeliğinde belirtilen amaçlar dışında nakit yetersizliğinden dolayı personel alacaklarının ödenmesi, parke ve bordür taşı alımı, belediyece ihtiyaç duyulan araçların temini, trafik düzenlemeleri, belediyeye ait borçların ödenmesi, muhtelif belediye hizmetleri temini, asfalt yol ve kaldırım yapımı ödemeleri gibi kamu yararı gözetilerek kullanıldığından, Belediyemizin nakit sıkıntısından dolayı otopark hesabındaki kullanılan tutarlar, nemalandırılamamıştır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; otopark gelirlerinin İdarenin nakit yetersizliği nedeniyle, Otopark Yönetmeliğinde belirtilen amaçlar dışında çeşitli alımlarda kullanıldığı dolayısıyla nemalandırılmadığı ifade edilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde; Yönetmelik kapsamında toplanan paraların kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve bu hesapta nemalandırılacağı düzenlenmiştir. Mezkur Yönetmelik'in 11'inci maddesinde otopark hesabında toplanan meblağın, otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Netice itibariyle yönetmelik hükümleri kesin olup İdareye takdir yetkisi tanınmamıştır. Aksi yönde uygulamalar mevzuata aykırılık teşkil edeceği gibi İdarenin elde edebileceği gelirden mahrum kalmasına yol açacaktır. Dolayısıyla İdarenin mevzuata uygun hareket edip söz konusu gelirleri amacı dışında kullanmaması ve nemalandırması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

Tablo 11: Yalova Belediyesi 31.12.2018 Tarihli Bilançosu

AKTİF HESAPLAR		2016	2017	2018	PASİF HESAPLAR		2016	2017	2018
		TL	TL	TL			TL	TL	TL
I	**DÖNEN VARLIKLAR**	**74.130.614,71**	**91.760.511,79**	**95.843.214,77**	**III**	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**67.827.890,50**	**89.261.219,10**	**110.404.644,20**
A	HAZIR DEĞERLER	1.637.327,26	2.041.888,92	2.630.920,21	A	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	0,00	2.613,21	2.334.799,07
1	KASA HESABI	0,00	47,04	0,00	1	BANKA KREDİLERİ HESABI	0,00	2.613,21	2.334.799,07
3	BANKA HESABI	449.013,32	1.216.337,36	848.437,51	C	FAALİYET BORÇLARI	39.599.947,74	52.949.391,04	62.993.627,04
4	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-26.270,74	-154.987,44	-8.473,14	1	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	39.599.947,74	52.949.391,04	62.993.627,04
6	DÖVİZ HESABI	0,00	0,00	60.548,07	D	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	10.253.531,32	11.918.341,85	12.454.779,10
9	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	1.214.584,68	980.491,96	1.730.407,77	1	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	7.726.975,25	8.715.675,11	7.259.434,67
C	FAALİYET ALACAKLARI	30.643.359,85	35.998.279,00	37.337.039,81	2	EMANETLER HESABI	2.526.556,07	3.202.666,74	5.195.344,43
2	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	30.587.907,62	35.579.359,93	36.925.254,35	F	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	17.765.251,56	21.638.889,05	30.442.240,41
3	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00	350.079,84	326.485,02	4	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	4.390.605,45	6.759.364,91	10.001.934,57
4	Verilen Depozito ve Teminatlar Hs.	2.453,00	2.453,00	2.453,00	5	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER	13.374.646,11	14.879.524,14	20.440.305,84

www.balioglu.net

						YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI			
5	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	52.999,23	66.386,23	82.847,44	G	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	209.159,88	322.885,09	21.459,77
E	DİĞER ALACAKLAR	177.306,58	328.917,66	1.337.207,35	1	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	209.159,88	322.885,09	21.459,77
1	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	177.306,58	328.917,66	1.337.207,35	H	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKULARI	0,00	367.353,54	2.157.738,81
F	STOKLAR	407.070,25	3.386.935,23	6.209.839,46	2	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00	367.353,54	2.157.738,81
1	İlk Madde ve Malzemeler	407.070,25	3.386.935,23	6.209.839,46	I	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00	2.061.745,32	0,00
G	ÖN ÖDEMELER	13.500,00	398.075,47	650.674,07	2	SAYIM FAZLALARI HESABI	0,00	2.061.745,32	0,00
3	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	392.575,47	640.504,07	**IV**	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**75.620.633,32**	**98.170.299,35**	**103.063.412,29**
5	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	13.500,00	5.500,00	10.170,00	A	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	5.654.734,25	7.423.289,75	9.682.773,97
I	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	41.252.050,77	49.606.415,51	47.677.533,87	1	BANKA KREDİLERİ HESABI	5.654.734,25	7.423.289,75	9.682.773,97
1	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	41.252.050,77	49.606.415,51	47.677.533,87	C	DİĞER BORÇLAR	32.165.539,13	40.442.493,09	47.878.396,61
II	**DURAN VARLIKLAR**	**401.891.085,46**	**451.144.951,11**	**460.346.824,80**	1	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00	650.985,00	1.268.029,30
B	FAALİYET ALACAKLARI	9.793.427,18	8.058.213,40	12.338.124,21	2	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	32.165.539,13	39.791.508,09	46.610.367,31
1	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.011.804,32	2.661.794,93	3.051.122,72	E	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	8.299.749,57	7.999.749,57	7.987.764,52
2	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	7.483.074,10	4.226.891,56	7.204.314,47	1	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	8.299.749,57	7.999.749,57	7.987.764,52
3	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	0,00	1.958,40	3.484,40	F	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER	29.500.610,37	42.304.766,94	37.514.477,19

www.balioglu.net

	HESABI					TAHAKKUKLARI			
4	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	298.548,76	1.167.568,51	2.079.202,62	1	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00	15.770.898,00	14.962.134,00
D	MALİ DURAN VARLIKLAR	13.376.355,86	16.880.946,22	18.695.305,70	2	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	29.500.610,37	26.533.868,94	22.552.343,19
1	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	6.872.355,86	8.240.946,22	9.855.305,70	**V**	**ÖZKAYNAKLAR**	**332.573.176,35**	**355.473.944,45**	**342.721.983,08**
2	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	6.504.000,00	8.640.000,00	8.840.000,00	A	NET DEĞER HESABI	311.858.384,44	320.281.294,62	316.101.251,51
E	MADDİ DURAN VARLIKLAR	379.336.820,82	426.205.791,49	429.313.394,89	1	NET DEĞER HESABI	311.858.384,44	320.281.294,62	316.101.251,51
1	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	247.651.102,46	246.394.592,20	240.925.046,69	B	GEÇMİŞ YILLAR FAALİYET SONUÇLARI	56.340.553,78	56.340.553,78	54.665.831,12
2	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	91.570.385,97	104.400.849,55	127.547.194,84	1	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	56.340.553,78	56.340.553,78	54.665.831,12
3	BİNALAR HESABI	28.490.460,43	29.264.804,66	24.328.072,91	C	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.569.122,06	-34.056.639,81	-34.056.639,81
4	Tesis, Makine ve Cihazlar	1.101.977,00	1.466.463,90	1.660.240,88	1	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-1.569.122,06	-34.056.639,81	-34.056.639,81
5	Taşıtlar Grubu	5.471.781,54	6.298.518,92	6.307.836,20	D	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-34.056.639,81	12.908.735,86	6.011.540,26
6	Demirbaşlar Grubu	6.350.950,50	6.806.069,77	8.016.264,37	1	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	0,00	12.908.735,86	6.011.540,26
7	HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	0,00	19.140.748,00	19.140.748,00	2	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-34.056.639,81	0,00	0,00
8	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR	-21.650.926,91	-22.567.646,82	-24.551.412,41					

www.balioglu.net

	HESABI (-)								
9	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	20.351.089,83	35.001.391,31	25.939.403,41					
F	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	0,00	0,00					
1	HAKLAR HESABI	1.688.364,39	1.976.211,39	0,00					
3	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.688.364,39	-1.976.211,39	0,00					
H	DİĞER DURAN VARLIKLAR	-615.518,40	0,00	0,00					
1	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00	0,00	68.286,08					
3	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-615.518,40	0,00	-68.286,08					
	TOPLAM	**476.021.700,17**	**542.905.462,90**	**556.190.039,57**		**TOPLAM**	**476.021.700,17**	**542.905.462,90**	**556.190.039,57**
905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	0,00	168.064.500,62	0,00	901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00	168.064.500,62	0,00
906	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	13.500,00	5.500,00	10.170,00	907	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	13.500,00	5.500,00	10.170,00
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	23.768.279,37	13.606.441,98	11.320.169,97	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	23.768.279,37	13.606.441,98	11.320.169,97
912	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	39.000,00	0,00	0,00	913	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	39.000,00	0,00	0,00
914	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	0,00	0,00	8.040.227,84	915	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	0,00	0,00	8.040.227,84
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	123.500.382,14	70.797.191,42	32.299.194,90	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	123.500.382,14	70.797.191,42	32.299.194,90
	GENEL TOPLAM	**623.342.861,68**	**795.379.096,92**	**607.859.802,28**		**GENEL TOPLAM**	**623.342.861,68**	**795.379.096,92**	**607.859.802,28**

www.balioglu.net

Tablo 12: Yalova Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2016 TL	2017 TL	2018 TL	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2016 TL	2017 TL	2018 TL
630	01	Personel Giderleri	32.310.297,93	34.687.999,22	40.851.773,04	600	01	Vergi Gelirleri	26.346.848,53	23.008.480,40	33.066.856,58
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.299.504,75	5.636.479,15	6.446.748,79	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.255.796,52	27.429.518,47	35.114.953,03
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	59.541.687,91	61.667.999,00	75.447.279,98	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.825.236,02	1.178.848,70	420.852,90
630	04	Faiz Giderleri	31.222.888,43	157.451,14	116.408,55	600	05	Diğer Gelirler	69.248.659,87	86.577.216,85	96.857.465,42
630	05	Cari transferler	11.864.051,68	8.795.518,34	6.946.747,08	600	06	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	1.576.419,79	0,00	0,00	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	12.033.226,51	9.885.051,65	4.067.744,30
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	503.836,87	853.533,05	569.371,15			**GELİRLER HESABI**	**139.709.767,45**	**148.079.116,07**	**169.527.872,23**
630	13	Amortisman Giderleri	4.710.165,72	6.909.953,42	2.408.185,29						
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	10.136.523,11	9.016.818,88	13.908.260,85						
630	20	Diğer Giderler	12.645.301,13	6.015.007,04	15.580.141,63						
630	99	Diğer Giderler	3.955.729,94	1.429.620,97	1.241.415,61						
		GİDERLER TOPLAMI	**173.766.407,26**	**135.170.380,21**	**163.516.331,97**			**FAALİYET SONUCU**	**-34.056.639,81**	**12.908.735,86**	**6.011.540,26**

www.balioglu.net

Tablo 13:Yalova Belediyesi 2018 Yılı Nakit Akım Tablosu

NAKİT AKIMLARI	2016 Yılı	2017 Yılı	Cari Yıl (2018)
	TL	TL	TL
Faaliyetlerden Sağlanan Nakit Alımları			
A-) Faaliyetlerden Sağlanan Nakit Girişleri	126.253.145,48	138.106.614,42	169.527.872,23
B-) Faaliyetlerden Kaynaklanan Nakit Çıkışları	171.573.540,05	133.954.652,46	163.516.331,97
C-) Faaliyetlerden Sağlanan Net Akış Girişi (A - B)	-45.320.394,57	4.151.961,96	6.011.540,26
Yatırımlardan Sağlanan Nakit Akımları			
D-) Mali Olmayan Duran Varlık Alımları	0,00	0,00	0,00
E-) Mali Olmayan Duran Varlık Satışları	0,00	0,00	0,00
F-) Yatırımlardan Sağlanan Net Nakit Çıkışı (E - D)	0,00	0,00	0,00
G-) Nakit Açık / Fazlası (C + F)	-45.320.394,57	4.151.961,96	6.011.540,26
Finansman Faaliyetlerinden Sağlanan Nakit Akımları			
H-) Nakit Dışında Net Mali Varlık Edinimleri	0,00	0,00	0,00
I-) Net Yabancı Kaynak Artışları	0,00	0,00	0,00
K-) Finansman Faaliyetlerinden Sağlanan Net Nakit Girişleri (I - H)	0,00	0,00	0,00
L-) Nakit Stokundaki Net Değişim (G + K)	-45.320.394,57	4.151.961,96	6.011.540,26

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Kuruma Ait Taşınmazların 5393 sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak Dernek ve Odalara Tahsis Edilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	'Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 1'
2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Alınmak Suretiyle Kullandırılması	2017	Yerine Getirilmedi	'Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 2'
Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinden Tahsil Edilen Payın 775 sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Aykırı Şekilde Amacı Dışında Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	'Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 10'
Otopark Gelirlerinin Nemalandırılmaması ve Mevzuata Aykırı Olarak Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	'Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 16'
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payına İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	'Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 5'
Evsel Katı Atık Ücreti Takip ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2018 yılı içerisinde yapılan çalışmalarla yıllık tahakkuk tutarı 5.551.538,68.TL. olarak işlenmiş olup,

www.balioglu.net

			önceki yıllara oranla bulgu dikkate alınarak ortalama 1.500.000,00.TL.'luk ek tahakkuk oluşturulduğu görüldüğünden bulgu yazılmamıştır.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	'Denetim Görüşünün Dayanakları, Bulgu 3 ve Bulgu 5'

www.balioglu.net

www.balioglu.net

YALOVA BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **75**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **76**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **76**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **76**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **77**

6. **DENETİM BULGULARI** **78**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Mevzuata Uygun Hazırlanmayan Performans Hedefleri Örnekleri 84
Tablo 2: Performans Göstergelerine İlişkin Bazı Örnekler..... 86

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Stratejilere Yer Verilmemesi

2. Durum Analizinde Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmemesi

3. Stratejik Planın Paydaş Analizi Bölümünde Eksikliklerin Bulunması

4. Performans Hedeflerinin İlgili Mevzuata Uygun Olmaması

5. Performans Programında Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

6. Performans Hedefi Tablosunun Rehbere Uygun Olarak Hazırlanmaması

7. Performans Programında Faaliyet Maliyetleri Tablosuna Yer Verilmemesi

8. Performans Programında İdare Performans Tablosuna Yer Verilmemesi

9. Faaliyet Raporunda Bütçe Hedef ve Gerçekleşmelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi

10. Geçerlilik/İkna Edicilik ve Tutarlılık Kriterlerinin Sağlanmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Yalova Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Yalova Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği; Yalova Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda; Denetim Bulguları bölümünde yer verilen tespitlerden dolayı söz konusu belgelerin sunum kriterini kısmen sağladığı görülmüştür.

Ayrıca yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş ve bu değerlendirmenin sonucunda Performans Programının Denetim Bulguları bölümünde yer verilen tespitlerden dolayı anılan nitelikleri sağlamadığı görülmüştür. İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda İdare Faaliyet Raporunun anılan nitelikleri sağlamadığı görülmüştür.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Yalova Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Yalova Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda; İdarenin, 2015-2019 yılı Stratejik Planının, Performans Programının ve İdare Faaliyet Raporunun mevcut olduğu, ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uygun olarak hazırlandığı ancak Stratejik Planın, Performans Programının ve İdare Faaliyet Raporunun mevzuatta belirtilen içeriğe tam olarak uymaması nedeniyle sunum kriterini kısmen karşıladığı görülmüştür. Ayrıca Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; yapılan değerlendirme neticesinde performans hedeflerinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı, performans göstergelerinin belirlenmediği, bu nedenle Performans Programının ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerini sağlamadığı tespit edilmiştir. İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş; yapılan değerlendirme neticesinde, İdarenin 2018 yılı Performans programında, performans hedeflerinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı ve performans göstergelerinin belirlenmediği görülmüş, dolayısıyla Faaliyet Raporunda yer alan gerçekleşme sonuçlarının ikna edicilik/geçerlilik ve tutarlılık kriterlerini sağlamadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Stratejilere Yer Verilmemesi

İdarenin Stratejik Planında; Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun olarak stratejilerin belirlenmediği görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığı tarafından Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmaktır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünü olan stratejiler, stratejik planda yer alması gereken unsurlardan biridir.

www.balioglu.net

Ayrıca Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'in "III. Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar" başlıklı bölümünde amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını açıklayan stratejilerin, planda yer alması gerektiği belirtilmiştir.

Bu bağlamda yapılan incelemede; İdare Stratejik Planında stratejilere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik planı ile ilgili hazırlık çalışmaları 02 Mayıs 2019 tarihinde başlatılmış olup, Stratejik Planlama çalışmaları Mali hizmetler Müdürlüğünün koordinasyonunda ve "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yürütülecektir. Bu çerçevede; Stratejik Planlama Çalışmaları sıkı bir şekilde takip edilecektir. Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulmuş olup; denetim bulgularınızda dikkate alınarak Stratejik planlama takvimi dâhilinde stratejiler daha dikkatli, titizlikle belirlenecek; 2020-2024 Stratejik Plan eksiksiz bir şekilde hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; 2020-2024 dönemini kapsayacak olan stratejik planın, mevzuata uygun olarak hazırlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Durum Analizinde Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmemesi

İdarenin 2015-2019 Stratejik Planı'nın Durum Analizi bölümünde faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun amacı stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmaktır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir.

Kılavuza göre stratejik planda yer alması gereken temel unsurlardan biri durum analizidir. Kılavuzun "4. Durum Analizi" başlıklı bölümünde durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetlerin ortaya konulacağı, kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukların ifade edileceği, kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususların değerlendirileceği ve durum analizi kapsamında tarihi gelişim, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz ve çevre analizi değerlendirmelerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda, İdarenin Stratejik Planı incelendiğinde; stratejik planda durum analizi kapsamında yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Denetim Bulgularında tespit edilen 2015-2019 yılı Stratejik planın durum analizi bölümünde ürün ve faaliyet alanlarının belirlenmesi 2020-2024 Stratejik planı " Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yürütülecek, Stratejik Planlama Çalışmaları sıkı bir şekilde takip edilecektir. Eksikliği Tespit edilen denetim bulgusu giderilecek; 2020-2024 Stratejik Plan eksiksiz bir şekilde hazırlanacaktır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguda tespiti yapılan eksikliklerin giderileceği ve 2020-2024 dönemini kapsayacak olan stratejik planın, mevzuata uygun olarak hazırlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planın Paydaş Analizi Bölümünde Eksikliklerin Bulunması

Stratejik Planın Paydaş Analizi bölümünde Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun olarak paydaşların önceliklendirilmesi, paydaşların değerlendirilmesi, paydaş görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi bölümlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun amacı; stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmaktır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir.

www.balioglu.net

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Durum Analizi stratejik planda yer alması gereken unsurlardan biridir. Kılavuz'un "4.Durum Analizi" bölümünde durum analizi kapsamında; tarihi gelişim, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz ve çevre analizi değerlendirmelerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Kılavuzun 4-D Paydaş Analizi bölümünde;

"Paydaş analizi aşağıda yer alan aşamalardan oluşur:

- *Paydaşların tespiti*
- *Paydaşların önceliklendirilmesi*
- *Paydaşların değerlendirilmesi*
- *Görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi"*

"Paydaşların Önceliklendirilmesi

Belirlenen paydaşlar tümü ile etkili bir iletişim kurulmasını imkânsız kılacak sayıda

olabilir. Bu nedenle paydaş görüşlerinin alınmasında ve plana yansıtılmasında etkinlik sağlamak üzere belirlenen paydaşların önceliklendirilmesi gerekir."

"Paydaşların Değerlendirilmesi

Önceliklendirilen paydaşlar bu aşamada kapsamlı olarak değerlendirilir.

...

Paydaş analizi kapsamında, kuruluşun sunduğu ürün/hizmetlerle bunlardan yararlananlar ilişkilendirilir. Böylece, hangi ürün/hizmetlerden kimlerin yararlandığı açık bir biçimde ortaya konulur."

"Paydaş Görüşlerinin Alınması ve Değerlendirilmesi

Öncelikli paydaşların kuruluş hakkındaki görüş ve önerilerinin alınarak stratejik plana yansıtılması bir program dâhilinde yürütülür." denilmektedir.

Bu doğrultuda İdarenin Stratejik Planı incelendiğinde; Paydaş Analizi bölümünde paydaşların önceliklendirilmesi, paydaşların değerlendirilmesi, paydaş görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi aşamalarına yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "İdare Stratejik Planının 2. Bölümünde Paydaş Analizi kısmında Yalova Belediyesi iç ve dış paydaş analizi yapılmış paydaşlar listelenmiştir. 2020-2024 Stratejik planı ile ilgili hazırlık çalışmaları 02 Mayıs 2019 tarihinde başlatılmış olup, Stratejik Planlama çalışmaları Mali hizmetler Müdürlüğünün koordinasyonunda ve "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yürütülecektir. Bu çerçevede; Stratejik Planlama Çalışmaları sıkı bir şekilde takip edilecektir. Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulmuş olup sürecinde denetim bulgularınız dikkate alınarak ve Kamu idareleri stratejik planlama göre daha detaylı paydaş analizi bölümü oluşturulacak; paydaş öncelikleri paydaşların görüş ve önerileri ve değerlendirilmesi ne yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu doğrultusunda detaylı paydaş analizi bölümünün oluşturulacağı bu kapsamda paydaş önceliklerine, paydaşların görüşlerine, önerilerine ve değerlendirmelere yer verileceği belirtildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 4: Performans Hedeflerinin İlgili Mevzuata Uygun Olmaması

İdare Performans Programında; performans hedeflerinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı dolayısıyla ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini karşılamadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"...

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar..." denilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"...

ğ) Performans hedefi: İdarelerin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedefleri,

h) Performans programı: Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyet-projeleri, kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin bilgileri içeren programı,

ı) Performans programı hazırlama rehberi: Kamu idarelerinin bu Yönetmelikle belirlenen esas ve usullere uygun olarak, performans programlarını hazırlamalarına ilişkin standartları, hesaplama yöntemlerini, kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içerecek şekilde Bakanlık tarafından hazırlanan rehberi...." denilmektedir.

"Performans Programlarının Hazırlanması" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Performans programları; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak harcama birimi ve idare düzeyinde hazırlanır."

www.balioglu.net

"İdare Performans Raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"İdare performans programı, idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyet-projeleri, kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde, birim performans programları esas alınmak suretiyle mali hizmetler biriminin koordinasyonunda üst yönetici tarafından hazırlanır." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla verilen yetkiye dayanılarak performans programlarının hazırlanması aşamasında kamu idarelerine yardımcı olması amacıyla Performans Programı Hazırlama Rehberi hazırlanmıştır. Kılavuz'da;

"Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Mezkur Rehbere göre performans hedefleri; kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak tanımlanmış, bu kapsamda performans hedeflerinin belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olması, performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmesi, idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmaları, kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmesi, belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olması, çıktı-sonuç odaklı olmaları ve az sayıda belirlenmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Performans Denetim Rehberine göre; idarelerin belirledikleri performans hedeflerinin stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması, performans göstergeleriyle ölçülebilir olması ve sade, net ve anlaşılabilir olması yani idarelerin neyi başarmak istedikleri açıkça tanımlanabilir olması gerekmektedir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde; İdare Performans Programında yer alan ve aşağıdaki tabloda bazı örnekleri verilen performans hedeflerinin, Rehbere uygun olarak hazırlanmadığı ve Rehber'de belirtilen ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini sağlamadığı tespit edilmiştir.

Tablo 14: Mevzuata Uygun Hazırlanmayan Performans Hedefleri Örnekleri

Stratejik Amaç	Faaliyetler	Hedef
Modern, sağlıklı, güvenli ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması	1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı, Revizyon İmar Planı, İlave İmar Planları ve değişiklikleri yapılacak/ yaptırılacaktır.	Uygulama Alanı
	Yapılan imar planlarına uygun şekilde imar uygulamaları yapılacak/ yaptırılacaktır.	İmar Planına Uyum
	Mikro Bölgeleme Etüt çalışmaları, Jeolojik - Jeoteknik - Jeofizik Etüt Çalışmaları yapılacak/yaptırılacaktır.	Uygulama Alanı
Kentsel ihtiyaçlar çerçevesindeki alt yapı ve üst yapı yatırımlarının yüksek kalitede gerçekleştirilmesi	Belediyemize ait hizmet binalarının bakım, onarım ve ihtiyaç halinde yenilemesi gerçekleştirilecektir.	Programa Uyum
Modern, sağlıklı, güvenli ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması	Sinyalize kavşak ve butonlu yaya geçiş ünitelerinde yenileme, bakım ve ihtiyaç halinde yeni tesis yapılacaktır.	Adet / Yıl
	Trafik akışının düzenlenmesi, açık otoparklar ve bilgilendirmeye yönelik yatay ve düşey işaretlemelerin yapım, tamir - bakım ve onarımları yapılacaktır.	Adet / Yıl
Kentsel ihtiyaçlar çerçevesindeki alt yapı ve üst yapı yatırımlarının yüksek kalitede gerçekleştirilmesi	Belediyemiz hizmet alanlarındaki, mevcut altyapı (su-kanalizasyon-yağmursuyu) hatları fiziki olarak iyileştirilecektir.	Programa Uyum
	Mevcut altyapı tesislerinin (Şebeke hatları, içme suyu depo ve terfi merkezleri) bakım ve onarımı ile yeni teknolojiler kullanılarak rehabilitasyonu sağlanacaktır.	Programa Uyum

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı Performans Programında, Stratejik Planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen performans hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetler ve bunların yıllara göre kaynak ihtiyacı ve birim müdürlük bütçe bilgilerine yer verilmiş olup; deneti m raporunda belirtilen bulgular dikkate alınarak ve "Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları hakkında Yönetmeliğe" uygun olarak eksiklikler giderilecek yeni dönem performans programları rehberde belirtilen ilgililik, ölçüle bilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine dikkat edilerek hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; performans programındaki eksikliklerin Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda giderileceği ve yeni dönem performans programlarının rehberde belirtilen ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uygun hazırlanacağı ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Performans Programında Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

İdarenin 2018 yılı Performans Programında; performans göstergelerine yer verilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"...

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar...." denilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"...

g) Performans göstergesi: Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşma düzeyini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçları,....

İfade eder"

"İdare Performans Raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"İdare performans programı, idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyet-projeleri, kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde, birim performans programları esas alınmak suretiyle mali hizmetler biriminin koordinasyonunda üst yönetici tarafından hazırlanır." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla verilen yetkiye dayanılarak performans programlarının hazırlanması aşamasında kamu idarelerine yardımcı olması amacıyla Performans Programı Hazırlama Rehberi hazırlanmıştır. Rehber'de;

"Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir"

www.balioglu.net

"Performans göstergesi kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır." denilmektedir.

Rehberde Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirleneceği ve performans göstergelerinin performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilmesi, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olması, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olması, verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca Rehberde kamu idarelerinin Ek-1'de yer alan şekil ve açıklamalar çerçevesinde Performans Programlarını oluşturacakları ifade edilmiş, Ek-1'de performans programının Performans Bilgileri bölümünde performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenlerine yer verileceği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde; İdare Performans Programında performans göstergelerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 15: Performans Göstergelerine İlişkin Bazı Örnekler

Amaç: Modern, sağlıklı, güvenli ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması						
FAALİYETLER / PROJELER		**KAYNAK İHTİYACI**				
		2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
1	1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı, Revizyon İmar Planı, İlave İmar Planları ve değişiklikleri yapılacak/ yaptırılacaktır.				400.000	
Performans Hedefi: Uygulama Alanı						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						
2	Yapılan imar planlarına uygun şekilde imar uygulamaları yapılacak/ yaptırılacaktır.				100.000	
Performans Hedefi: İmar Planına Uyum						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						
3	Mikro Bölgeleme Etüt Çalışmaları, Jeolojik - Jeoteknik - Jeofizik Etüt Çalışmaları yapılacak/yaptırılacaktır.				100.000	
Performans Hedefi: Uygulama Alanı						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						
4	Yalova Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Master Planı hazırlanacaktır.					

Performans Hedefi: 1Adet / Plan						
Performans Göstergesi: Tamamlanma Oranı						
Amaç: Modern, sağlıklı, güvenli ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması						
FAALİYETLER / PROJELER		**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
1	Sinyalize kavşak ve butonlu yaya geçiş ünitelerinde yenileme, bakım ve ihtiyaç halinde yeni tesis yapılacaktır.				300.000	
Performans Hedefi: Adet / Yıl						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						
2	Trafik akışının düzenlenmesi, açık otoparklar ve bilgilendirmeye yönelik yatay ve düşey işaretlemelerin yapım, tamir - bakım ve onarımları yapılacaktır.				255.000	
Performans Hedefi: Adet / Yıl						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						
3	Yeni sokak, cadde, park vb. isim Tabelaları ile ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlenen standartlara uygun olmayan tabelalar, plan döneminde kademeli olarak yenilenecektir.				900.000	
Performans Hedefi: Adet / Yıl						
Performans Göstergesi: Hedef/Gerçekleşen						

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı Performans Programında Faaliyetler için Performans Göstergeleri yer verilmiş fakat tüm faaliyetler için performans göstergeleri belirtilmemiştir. Deneti m raporunda belirtilen bulgular dikkate alınarak ve "Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları hakkında Yönetmeliğe" uygun olarak Performans Programı Göstergelerine yer verilecek ve yeni Performans Programları bu doğrultuda hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; 2018 yılı Performans Programında faaliyetler için performans göstergelerine yer verildiği ancak tüm faaliyetler için performans göstergeleri belirtilmediği, yeni performans programlarının denetim raporunda belirtilen bulguların dikkate alınarak ve mevzuat hükümleri doğrultusunda hazırlanacağı ifade edilmektedir.

Bulguda da değinildiği üzere, performans göstergeleri, idareler tarafından performans hedeflerine ulaşma düzeyini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Öte yandan performans göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilmesi, ulaşılabilir, güvenilir ve ölçülebilir veri sunacak nitelikte olması, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olması, verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetlerinin makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerekmektedir.

Bu bağlamda idare cevabında belirtilen "2018 yılı Performans Programında faaliyetler için performans göstergeleri yer verilmiş fakat tüm faaliyetler için performans göstergeleri belirtilmemiştir" görüşüne katılmak mümkün değildir. Öncelikle belirtmek gerekir ki performans göstergeleri, faaliyetler için değil performans hedeflerine ulaşma düzeyini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Öte yandan İdarece, performans programında yer verilen ve performans göstergesi olduğu iddia edilen "Hedef/Gerçekleşen, Tamamlanma Oranı" gibi bütün ifadelerin karşılıklarında herhangi bir rakam ve ölçüm birimi belirtilmemiştir. Dolayısıyla göstergenin ne olduğu, nasıl ölçüleceği ve değerlendirileceğine ilişkin herhangi bir sonuca varmak da mümkün olmamaktadır.

www.balioglu.net

Netice itibariyle performans programı mevzuat hükümleri doğrultusunda hazırlanmalı ve dolayısıyla performans hedeflerinin ölçülebilir olmaması halinde belirlenecek performans göstergeleri ile hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı veya ne oranda ulaşıldığının tespit edilmesi ve karşılaştırma yapılması imkanı sağlanmalıdır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Performans Hedefi Tablosunun Rehbere Uygun Olarak Hazırlanmaması

İdarenin 2018 yılı Performans Programında performans hedefi tablolarının Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin performans programlarını hazırlarken bu Yönetmelik ve Rehberde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmeleri gerekmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te kamu idarelerinin performans programlarını bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak harcama birimi ve idare düzeyinde hazırlayacakları belirtilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde kamu idarelerinin Rehber'in (1) numaralı ekinde yer alan şekil ve açıklamalar çerçevesinde performans programlarını oluşturacakları ve Ek-1'de performans programının Performans Bilgileri bölümünde her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Performans Hedefi Tablosuna (Tablo 1'e) yer verileceği belirtilmiştir. Rehber'e göre Performans hedefi tablosu, her bir performans hedefi için ayrı ayrı doldurulacak, tabloda performans hedeflerine, performans göstergelerine, faaliyetlere ve bu faaliyetlerin hangi kaynaklardan ve hangi miktarlarda karşılanmasının planlandığına ilişkin bilgilere, açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine yer verilecek ve bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterilecektir.

www.balioglu.net

Performans Denetimi Rehberine göre performans programlarının Rehber'de belirtilen mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini sağlamaları gerekmektedir. Sunum kriterine göre performans programının şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde; İdarenin 2018 yılı Performans Programında performans hedefleri tablolarına yer verilmediği dolayısıyla Programın sunum kriterini sağlamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2018 performans Programı Hedef Tabloları program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütununda gösterilmiş olup, yeni dönem Performans programlarında denetim raporu bulguları dikkate alınarak "Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları hakkında Yönetmeliğe" ve Performans Programı hazırlama rehberi doğrultusunda program sunum kriterlerine uygun hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; 2018 performans Programı hedef tablolarında program dönemine ilişkin tahmin verilerinin (t+1) sütununda gösterildiği, yeni performans programlarının denetim raporunda belirtilen bulguların dikkate alınarak ve mevzuat hükümleri doğrultusunda hazırlanacağı ifade edilmektedir.

Bulguda da değinildiği üzere, İdarelerin performans programlarında performans hedefi tablosuna yer vermeleri zorunludur. Söz konusu tablonun, her bir performans hedefi için ayrı ayrı doldurulması, tabloda performans hedeflerine, performans göstergelerine, faaliyetlere ve bu faaliyetlerin hangi kaynaklardan ve hangi miktarlarda karşılanmasının planlandığına ilişkin bilgilere, açıklamalar kısmında ise söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine yer verilmesi ve bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterilmesi gerekmektedir.

İdare cevabında belirtilen "2018 performans Programı Hedef Tabloları program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütununda gösterilmiştir" görüşüne katılmak mümkün değildir. Zira söz konusu tabloda uygulama dönemine (t) ilişkin herhangi bir veri girişi yapılmamış, bir sonraki döneme (t+1) ilişkin veriler kısmına ise sadece faaliyetler için ihtiyaç duyulan kaynak tutarları yazılmıştır. Bununla birlikte İdarenin mevcut uygulaması, performans programının hazırlanma amacına da hizmet etmemektedir. Çünkü söz konusu durum ile İdare Performans Programının ve bağlı olarak Faaliyet Raporunun başarısının rasyonel bir şekilde ölçülmesi ve karşılaştırılması mümkün olmamaktadır.

Sonuç itibariyle İdarenin performans programını mevzuata uygun hazırlayarak; paydaşların ve rapor yararlanıcılarının doğru ve güvenilir bir şekilde bilgilendirilmesini sağlaması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Performans Programında Faaliyet Maliyetleri Tablosuna Yer Verilmemesi

İdarenin 2018 yılı Performans Programında Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak faaliyet maliyetleri tablosuna yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin performans programlarını hazırlarken bu Yönetmelik ve Rehberde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmeleri gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te kamu idarelerinin performans programlarını bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak harcama birimi ve idare düzeyinde hazırlayacakları belirtilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde kamu idarelerinin Rehber'in (1) numaralı ekinde yer alan şekil ve açıklamalar çerçevesinde performans programlarını oluşturacakları ve Ek-1'de performans programının Performans Bilgileri bölümünde performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetlere yer verildikten sonra ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/ tablolarının (Tablo 2) yer alacağı belirtilmiştir.

Performans Denetimi Rehberine göre performans programlarının Rehber'de belirtilen mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini sağlamaları gerekmektedir. Sunum kriterine göre performans programının şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde İdarenin 2018 yılı Performans Programında faaliyet maliyetleri tablolarına yer verilmediği dolayısıyla Programın sunum kriterini sağlamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Yeni dönem hazırlanacak olan Performans programlarında denetim raporu bulguları dikkate alınarak , "Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları hakkında Yönetmeliğe" ve Performans Programı hazırlama rehberi doğrultusunda; performans programı faaliyet maliyetleri tablosuna yer verilecek ve sunum kriterlerine uygun hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; yeni dönem performans programlarının mevzuat hükümleri doğrultusunda hazırlanacağı, belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Performans Programında İdare Performans Tablosuna Yer Verilmemesi

İdarenin 2018 yılı Performans Programında, Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak idare performans tablosuna yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin performans programlarını hazırlarken bu Yönetmelik ve Rehberde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmeleri gerekmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te kamu idarelerinin performans programlarını bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak harcama birimi ve idare düzeyinde hazırlayacakları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde kamu idarelerinin Rehber'in (1) numaralı ekinde yer alan şekil ve açıklamalar çerçevesinde performans programlarını oluşturacakları Ek-1'de performans programının Performans Bilgileri bölümünde faaliyetlerin maliyetleri, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklardan oluşan idarenin toplam kaynak ihtiyacına ilişkin açıklamalara ve bu açıklamaların ardından Tablo 3 (İdare Performans Tablosu) ve Tablo 4'e yer verileceği belirtilmiştir.

Performans Denetimi Rehberine göre performans programlarının Rehber'de belirtilen mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini sağlamaları gerekmektedir. Sunum kriterine göre performans programının şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde; İdarenin 2018 yılı Performans Programında, idare performans tablosuna yer verilmediği dolayısıyla Programın sunum kriterini sağlamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Yeni dönem hazırlanacak olan Performans Programlarında denetim raporu bulguları dikkate alınarak, "Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları hakkında Yönetmeliğe" ve Performans Programı hazırlama rehberi doğrultusunda; idare performans programına yer verilecek ve sunum kriterlerine uygun hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; yeni dönem performans programlarının mevzuat hükümleri doğrultusunda hazırlanacağı, belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 9: Faaliyet Raporunda Bütçe Hedef ve Gerçekleşmelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde:

"*c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.*

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır…" denilmektedir.

İdarenin 2018 yılı Faaliyet Raporunda; bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuzun 2018 yılı Faaliyet Raporunda bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmalara yer verilmediği belirtilmiştir.

Bu kapsamda kayıtlarımızın incelenmesi neticesinde gider bütçesinin gerçekleşme oranının 95,34% olduğu görülmüş olup, sapmanın 4,66% düzeyinde kaldığı bu oranında kabul edilebilir makul bir oran olduğu tarafımızca değerlendirilmektedir. Bu nedenle gider bütçesinde meydana gelen sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

Bununla birlikte kurum olarak asıl sapmanın 21,51% ile bütçe gelirlerinde oluştuğu görülmektedir. 2019 mali yılına 51.003.404,53-TL Tahakkuk devrimiz bulunmaktadır. Gelir bütçesinde meydana gelen sapmanın nedeni tahsilatını gerçekleştiremediğimiz tahakkuklarımızdır. Buradaki en büyük etkenlerden birisiside 2018 yılında yaşanan ekonomik sıkıntılardır.

www.balioglu.net

Söz konusu değerlendirmeler kapsamında, bundan sonra hazırlanacak olan Faaliyet Raporlarımızda bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelecek sapmalara yer verilerek kurumumuzun bu yöndeki eksikliği giderilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulgu üzerine İdare kayıtlarının incelenmesi neticesinde; gider bütçesinin gerçekleşme oranının 95,34% olduğu, sapmanın 4,66% düzeyinde kaldığı, bu oranın kabul edilebilir makul bir oran olduğu, bu nedenle gider bütçesinde meydana gelen sapmanın nedenlerine yer verilmediği, asıl sapmanın 21,51% ile bütçe gelirlerinde oluştuğu, 2019 mali yılına 51.003.404,53-TL tahakkuk devrinin olduğu, gelir bütçesindeki sapmanın tahsilatı gerçekleştirilemeyen tahakkuklardan kaynaklandığı, bu durumun en büyük sebeplerinden birinin de 2018 yılında yaşanan ekonomik sıkıntılar olduğu, bundan sonra hazırlanacak olan faaliyet raporlarının bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelecek sapmalara yer verileceği ifade edilmiştir.

Bulguda ise, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi gereği, faaliyet raporunun mali bilgiler başlığında yer alan bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği tenkit edilmişti.

www.balioglu.net

İdare cevabına üç açıdan katılmak mümkün değildir. İlk olarak *"Kurumumuzun 2018 yılı Faaliyet Raporunda bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmalara yer verilmediği belirtilmiştir. Bu kapsamda kayıtlarımızın incelenmesi neticesinde"* denildikten sonra bütçede meydana gelen sapmaların sebepleri sıralanmıştır. Oysaki Bulguda, İdare bütçesindeki sapmaların nedenleri sorgulanmamış, söz konusu sapma nedenlerinin faaliyet raporuna eklenmediği hususu tespit edilmiştir. Kaldı ki faaliyet raporu hazırlanırken, bütçe rakamlarının bu aşamada değerlendirilmesi ve sapmaların gerekçelerine bulgudan önce faaliyet raporunda yer verilmesi gerekmektedir.

İkinci husus ise *"gider bütçesinin gerçekleşme oranının 95,34% olduğu, sapmanın 4,66% düzeyinde kaldığı, bu oranın kabul edilebilir makul bir oran olduğu, bu nedenle gider bütçesinde meydana gelen sapmanın nedenlerine yer verilmediği"* iddiasıdır. Söz konusu iddianın rasyonel ve dayanağı olmadığı aşikardır. Zira Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te, faaliyet raporlarında yer alan bütçe rakamlarındaki sapmaların % kaçının makul olduğu ve/veya olmadığına ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır. Dolayısıyla İdare açısından gider bütçesinde meydana gelen 4,66%'lük sapmanın makuliyet ölçütü bulunmamaktadır. Öte yandan İdare cevabında, faaliyet

raporunda; gider bütçesindeki sapmanın makul olması sebebiyle sapma nedenlerine yer verilmediği ve asıl sapmanın gelir bütçesinde olduğu ifade edilmesine rağmen gelir bütçesindeki sapmanın nedenlerine de yer verilmemiştir.

Son husus ise; İdarenin *"gelir bütçesindeki 21,51%'lik sapmanın tahsilatı gerçekleştirilemeyen tahakkuklardan kaynaklandığı, bu durumun en büyük sebeplerinden birinin de 2018 yılında yaşanan ekonomik sıkıntılar olduğu"* görüşüdür. Bu görüşe de katılmak mümkün değildir. Çünkü İdarenin 2017-2016 ve 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer alan bütçe verileri incelendiğinde gelir bütçesindeki sapmanın yaklaşık olarak ortalama 25%, gider bütçesindeki sapmanın ise yaklaşık olarak ortalama 16% olduğu görülmektedir. Oysaki idarenin cevabında gelir bütçesindeki sapmada ekonomik gerekçelerin belirleyici olduğunu iddia ettiği 2018 yılında sapma daha düşük (21,51%) olarak gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak idare cevabının son kısmında yer alan "bundan sonra hazırlanacak olan Faaliyet Raporlarımızda bütçe hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelecek sapmalara yer verilerek kurumumuzun bu yöndeki eksikliği giderilecektir." ifadesine iştirak edilmektedir. Bu bağlamda İdarenin faaliyet raporunu mevzuata uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 10: Geçerlilik/İkna Edicilik ve Tutarlılık Kriterlerinin Sağlanmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre, Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerekmektedir.

Mezkur Yönetmelik'te kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını hazırlarken tutarlılık ilkesine riayet etmesi gerektiği belirtilmektedir. Tutarlılık kriteri değerlendirmesi, performans programlarında ve faaliyet raporlarında sunulan performans hedefleri ve göstergeler arasındaki tutarlılığın gözden geçirilmesi vasıtasıyla gerçekleştirilir. Performans programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin, performans programlarındaki göstergeleri kullanarak faaliyet raporlarında başarılarını raporlaması beklenmektedir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerde; İdarenin 2018 yılı Performans programında, performans hedeflerinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı ve performans göstergelerinin belirlenmediği görülmüştür. Dolayısıyla faaliyet raporunda yer alan gerçekleşme sonuçları ikna edicilik/geçerlilik ve tutarlılık kriterlerini karşılamamaktadır

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuz 2020-2024 Stratejik Plan döneminde, performans hedef ve göstergeleri yeniden düzenlenecek olup mevzuata uygun hale getirilecek ve daha ölçülebilir, somut göstergeler eklenecektir. Hazırlanacak hedefler bulguda belirtilen gerçekleşme sonuçlarının ikna edicilik/geçerlilik ve tutarlılık kriterlerinin sağlanması adına azami özen gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; 2020-2024 Stratejik Plan döneminde, performans hedef ve göstergelerinin yeniden düzenlenerek mevzuata uygun hale getirileceği, daha ölçülebilir ve somut göstergelerin ekleneceği, hazırlanacak olan hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının; ikna edicilik/geçerlilik ve tutarlılık kriterlerini sağlaması adına azami özen gösterileceği, belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr