



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ERZURUM BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu	1
Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Denetim Raporu	47

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	37
1.	ÖZET.....	47
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	47
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	48
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	49
6.	DENETİM BULGULARI.....	50

KISALTMALAR

ÇEVKO: Çevre Koruma Ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı

TÜKÇEV: Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

ESKİ: Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi

TABLÖLAR

Tablo-1: Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo-2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo-3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo-4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2013 yılı	2014 yılı	2015 yılı	DEĞİŞİM ORANI(2015-2013)
PERSONEL GİDERLERİ	22,207,465.24	48,033,891.34	37,421,453.42	0.685084408
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3,974,669.20	8,719,785.66	6,096,557.47	0.533852797
MAL VE HİZMET ALIMLARI	49,450,710.21	122,330,963.72	372,939,553.52	6.54164201
FAİZ GİDERLERİ	1,627,151.90	2,094,278.46	4,916,563.67	2.021576332
CARİ TRANSFERLER	3,446,979.53	7,866,635.67	13,190,583.22	2.826707732
SERMAYE GİDERLERİ	62,208,429.23	69,882,358.58	168,484,977.92	1.708394666
SERMAYE TRANSFERLERİ	2,845,645.78	4,130,721.15	4,219,719.85	0.482868978
BORÇ VERME				
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	145,761,051.09	263,058,634.58	607,269,409.07	3.166198065

Tablo 1'de gösterildiği üzere, (mal ve hizmet alımları, faiz giderleri ve cari transferler) giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % 315 oranında artış göstermiştir.

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015	DEĞİŞİM ORANI(2015-2013)
VERGİ GELİRLERİ	1,155,223.26	1,042,086.44	1,469,486.49	0.272036792
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	14,356,867.51	16,552,013.18	17,982,963.16	0.25256872
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	14,678,171.31	35,393,355.88	5,958,252.70	-0.594073909
DİĞER GELİRLER	85,109,776.05	259,736,380.61	365,043,119.85	3.289085658
SERMAYE GELİRLERİ	16,432,531.78	5,232,115.39	12,643,569.61	-0.230576896

BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	131,732,569.91	317,955,951.50	403,097,391.81	2.05996757
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	825,634.43	13,191,776.84	14,866.05	-0.981994392
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	130,906,935.48	304,764,174.66	403,082,525.76	2.079153326

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 207 oranında artış göstermiştir. Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından gelir gider dengesinin gözetilmediği ve 2015 yılı giderlerin gelirinden % 49 oranında fazla olduğu görülmüştür

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2015 BÜTÇE (A)	2015 GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (C=(B/A))
PERSONEL GİDERLERİ	48,867,000.00	37,421,453.42	0.765781681
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	7,686,000.00	6,096,557.47	0.793202897
MAL VE HİZMET ALIMLARI	237,242,500.00	372,939,553.52	1.571976157
FAİZ GİDERLERİ	2,011,000.00	4,916,563.67	2.444835241
CARİ TRANSFERLER	19,129,000.00	13,190,583.22	0.689559476
SERMAYE GİDERLERİ	175,814,500.00	168,484,977.92	0.958311049
SERMAYE TRANSFERLERİ	8,000,000.00	4,219,719.85	0.527464981
BORÇ VERME			
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	498,750,000.00	607,269,409.07	1.217582775

Buna göre 2015 yılında Bütçe Giderleri % 122 seviyesinde

Bütçe giderlerinden, Mal ve Hizmet Alımları bütçe ile tahmin edilen tutarda % 55 fazla gerçekleşmiş ve Faiz Giderleri bütçe ile tahmin edilen miktarda % 145 fazla gerçekleşmiş sebebiyle fazla gerçekleşmiştir. Bu sebep(ler)le, tahmin edilen bütçe giderleri toplamını % 21 oranında fazla gerçekleşmiştir.) Bütçe giderleri toplamda % 121 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2015 GELİR BÜTÇESİ (A)	2015 GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI(C=B/A))
VERGİ GELİRLERİ	5,000,000.00	1,469,486.49	0.293897298
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	24,200,000.00	17,982,963.16	0.743097651
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	95,000,000.00	5,958,252.70	0.062718449
DİĞER GELİRLER	356,478,000.00	365,043,119.85	1.024027064
SERMAYE GELİRLERİ	56,472,000.00	12,643,569.61	0.223890948
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	537,150,000.00	403,097,391.81	0.750437293
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	150,000.00	14,866.05	0.099107
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	537,000,000.00	403,082,525.76	0.750619229

Buna göre 2015 yılında Bütçe Gelirleri % 75 seviyesinde gerçekleşmiştir.

(Bütçe gelirlerinden vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ve sermaye gelirleri gelir kalemlerinin bütçe ile tahmin edilen tutar daha az gerçekleşmesi sebebiyle az gerçekleşmiştir. Bu sebep(ler)le, tahmin edilen bütçe gelirleri toplamını % 25 oranında az gerçekleşmiştir.)

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.

- 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 kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- 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. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 yansıtmamasından 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

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, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yevmiye Numaralarının Müteselsil Sıra Numaralı Olmaması, Yevmiye Numaralarında Atlamaların Olması ve Muhasebe Dönemi İçinde Muhasebe Kayıtlarındaki Hataların, Düzeltme Kaydı Yapmak Yerine Geçmişe Dönük Olarak Tamamen Silinmesi

Muhasebe sistemine yapılan kayıtlar, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Kayıt Düzeni ve Kayıt Düzeltmesi” başlıklı 18 inci maddesinde, muhasebe sistemine kaydedilen her bir muhasebe kaydı için, dönem başında 1’den başlayıp müteselsil olarak devam eden kayıt numaralarının verileceği açık olarak ifade edilmiştir. Benzer şekilde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43 üncü maddesinde de işlemlerin, yevmiye tarih ve sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

İncelediğimiz 2015 muhasebe dönemine ilişkin kayıtlarda, yevmiye numaralarının müteselsil olarak birbirini takip etmediği, atlanan yevmiye numaralarının bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durumun, muhasebe yönetmeliklerine ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarının otomasyon sistemi üzerinde geçmişe dönük olarak iptal edilmesinin; ayrıca bankalar aracılığıyla yapılan tahsilât işlemlerinin günlük olarak değil, işlem gerçekleştikten sonra kaydedilmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Kurumun muhasebe işlemlerinin gerçekleştirildiği Belsoft otomasyon isteminin; ulusal ve uluslararası muhasebe standartlarına, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine aykırı işlemlere izin verdiği görülmektedir.

Diğer taraftan, muhasebe kayıtlarındaki muhasebeleştirme hatalarının, yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi ve açıklamasının yapılması gerekirken, Belediye otomasyon sistemi üzerinden geçmişe dönük olarak silindiği ve sistemin buna izin verdiği tespit edilmiştir.

Genel yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 18 inci maddesinde, muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilebileceği ve muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilemesi gerektiği hükmü yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Konu hakkında Bilgi İşlem Birimi ile görüşülerek yevmiye numaralarını sıra takip edilmesi için kullanılan yazılımda gerekli tedbirlerin alınması sağlanmıştır.

Sonuç olarak Gerçekleşen işlemlerin muhasebe kayıtlarına geçirilirken müteselsil şekilde, arada boşluk olmadan yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazılması gerekmektedir. Yevmiye numaraları arasında boşluklar olması geriye dönük kayıtlar yapılabilmesine imkan tanıyacak ve bu durum muhasebe işlemlerinin ve dolayısıyla mali tabloların güvenilirliğini zedeleyecektir.

Mali kayıtların şeffaflığının ve saydamlığının sağlanması açısından, mevzuat hükümlerine dikkat edilmesi gerektiği, kanaatindeyiz.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiralanmaya Devam Edilmesi

Kira dosyalarında yapılan incelemeler neticesinde, kira sürelerinin ihale şartnamelerinde ve sözleşmelerde belirtilen sürelerden daha uzun olduğu tespit edilmiştir. Kiracının kira süresi dolmadan önce, belediye tarafından kiracıya ihtar çekilerek kira süresini uzatmak isteyip istemediği sorulmakta ve eğer kiracı kira süresini uzatmak isterse taraflar arasında yeniden bir sözleşme düzenlenerek veya cari sözleşme ÜFE oranında kira artışı yapılarak sözleşme uzatılmış olmaktadır. Bu husus 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa aykırılık teşkil etmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesinde;

“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20.02.2001 – 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek

ibare: 18.04.2001 – 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.”

5393 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinde;

“...Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.” Hükümleri yer almakta olup aynı Kanunun 75 inci maddesinde ise;

“... İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

Denilmek suretiyle belediye taşınmazlarının devlet malı statüsünde olduğu ve bu mallara karşı yapılan işgallerin bulunduğu yer mülkiye amirince tahliye ettirilerek idareye teslim edileceğinden bahsedilmektedir.

Öte yandan konuyla ilgili Danıştay 10 uncu Dairesinin E:1989/2736,K1991/3850 sayılı kararı ile; “...2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 64 üncü maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır. 2886 sayılı Yasaya göre ihale yapma sorumluluğu yönünden taşınmaz malın musakkaf olup olmaması önem taşımamaktadır. Musakkaf yapıların kiralanması konusunu düzenleyen 6570 sayılı Yasa da 2886 sayılı Yasadan kaynaklanan ihale yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.” Hükümü ihdas edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün görünmemektedir.

Kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin aynı kişilere tekrar kiralanmaya devam edilmesi birçok sakıncayı beraberinde getirmektedir. Zaman içerisinde bu yerlerin belirli kişilerin elinde uzun yıllar kalmasına yol açılmakta ve kira rayiçlerinde önemli oranlarda artışlar gerçekleşmesine karşın, sözleşmelere konulan TEFE-ÜFE oranlarına göre artış hükümleri, rayiç kira artışlarının gerisinde kalmaktadır. Bu durumun ise, belediyenin muhtemel gelirleri üzerinde önemli kayıplara yol açacağı hususu şüphesizdir.

Kamu idaresi cevabında; 14/01/2015 Tarih ve 19 sayılı Meclis Kararı ile mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan ilimizin çeşitli yerlerinde bulunan iş yerlerimizin Kira Sözleşmeleri ile ilgili tüm yetkilerin Büyükşehir Belediye Başkanı Mehmet SEKMEN ve Encümen Başkanlığına yetki vermesi ile ve 31/12/2015 tarih ve 2280 sayılı Encümen Kararı ile de mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan tüm mülk ve zemin icarlı iş yerlerinin Kira Sözleşmelerinin, Kasım ayı yıllık ÜFE oranı ile (bir önceki yılın aynı ayına göre değişim oranı) dikkate alınarak zam uygulanmak sureti ile kira sözleşmeleri birer yıllık süreler ile uzatılması gerçekleştirilmiştir.

Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015/8591 E. 2015/8302 K. Sayılı ilamında **“2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 5737 Sayılı Kanunun 79/c maddesi ile değişik “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75.maddesinin 3 ve 4.fıkrasında; “kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm var ise ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç onbeş gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükmü bulunmaktadır. Bu madde önceleri sadece Hazine tarafından bu kanun hükümlerine göre kiraya verilen taşınmazlar hakkında uygulanırken, 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanununun 15/p-3 maddesi hükmüyle belediye taşınmazları 5538 Sayılı Kanunun 26/b maddesi uyarınca İl Özel İdareleri ve son olarak 5737 Sayılı Kanunun 79/c maddesi uyarınca Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait taşınmazlar hakkında da uygulanması öngörülmüştür. Bu madde ile adı geçen kurumlara tahliye konusunda bir ayrıcalık tanınmıştır. Yasal süre bitiminden itibaren ecrimisil alınacağı hüküm altına alındığından, 2886 Sayılı Yasanın 1.maddesi uyarınca usulüne uygun yeni bir sözleşme yapılmadıkça kiracıyı fuzuli şağil kabul etmek gerekir.”** Şeklinde içtihat oluşturulduğundan bundan sonraki yıllarda bu içtihada göre işlem tesisi edilecektir.

Sonuç olarak Belediyeye ait kiraya verilmiş olan gayrimenkullerin kira süresini doldurmuş olanlar ve ilk defa ihale ile kiraya verilecek olan taşınmazlar, azami kira süresi 10 yılı aşmayacak şekilde kiraya verilmesi ve taşınmazlarda yürütülen faaliyetlerde göz önünde bulundurularak uygun kira süresi ile ihale edilmesinin sağlanacağı, kira süresi bittiği halde kiralanan taşınmazı boşaltmayanlar hakkında 2886 Sayılı İhale Kanun'unun 75'inci maddesine göre tahliye ettirilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

BULGU 3: Mali Tablolarda Kira Gelirleri Tahakkukunun Tamamı Yerine, Yalnızca Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Tahakkukunun Bulunması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 83' üncü maddesinde; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılacağı, aynı Yönetmeliğin 84' üncü maddesinde de; gelir tahakkuk tutarlarının 120-Faaliyet Alacakları Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin "600 Gelirler Hesabı" başlıklı 331 inci maddesinde de; bu hesabın, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde yapılan incelemelerde; mali tablolarda yalnızca tahsil edilen kira gelirlerine ilişkin tahakkukların yer aldığı, tahsil edilmeyen kira tahakkuklarının mali tablolarda yer almadığı görülmüştür. 2015 sonu itibariyle tahsil edilmeyen 1.195.660,44 TL tutarındaki kira geliri bakiyesinin tahakkuk kaydının mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir. Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda gelir tahakkukunun 120-Faaliyet Alacakları Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Bu şekilde söz konusu idarenin yılı içerisinde ne kadar kira geliri tahakkuku yaptığı ve bu tutarın ne kadarının tahsil edildiği kayıt altına alınmış olacaktır. Böylece mali tabloların doğruluğu, şeffaflığı ve güvenilirliği sağlanmış olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; 2015 Yılı sonu itibari ile mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan Taşınmaz Kira Gelirlerinden **5.775.618,08-TL** ile bu kiralamaların Hakların

Kiralamaları kapsamında olan müstecirlere de toplamda **486.498,90- TL KDV** tahakkuku tam ve eksiksiz gerçekleştirilmiştir.

Emlak ve İstimlâk Daire Başkanlığı ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı olarak 3 er aylık dönemler halinde tahakkuklar verilmektedir.

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

BULGU 4: Şube Müdürlüğü Kadrosuna Sözleşmeli Personelin Görevlendirilmesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Satın Alma Şube Müdürlüğü kadrosuna sözleşmeli personel olarak görev yapan Abdülkerim KAVAZ isimli personelin görevlendirildiği belirlenmiştir.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında kimlerin uzman ve teknik personel olarak yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiş olup, söz konusu hüküm ile belediyelerde sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin unvanları belirtilmiş ve bu unvanlar arasında yönetici kadroları bulunmamaktadır.

Belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdür kadrolarına vekaleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86'ncı maddesi ve 4'üncü maddesi ve 4'üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca 06.06.1978 Tarih ve 7/15754 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kararlaştırılan 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar"ın hükümlerine aykırı bulunmaktadır.

Belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Kanuna tabi Devlet memuru olmaları gerektiğinden bu kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılmayacağı, mühendis, mimar ve tekniker gibi kadro unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilemeyeceği, kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisinin verilemeyeceği ve bu yöndeki

ihtiyaçlarının 5393 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından yapılacak geçici görevlendirmeler yoluyla karşılanması gerekmektedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Satın Alma Şube Müdürlüğü kadrosuna sözleşmeli personel olarak görevini ifa eden personelin görevlendirilmesine yürürlükteki mevzuat hükümlerinin izin vermemesinden dolayı, ilgili müdürlüğe yapılan görevlendirmenin mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; '6085 Sayılı Sayıştay Kanununun 1. Maddesinde amaç **“Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, ...”** Kanununun 1. Maddesinden de anlaşılacağı gibi Sayıştay Kurumu bir denetim kurumudur. Denetim kurumları asla idarelerin yerine geçerek karar alamaz veya karar dikte edemezler. Erzurum Büyükşehir Belediyesinde adet müdürlük bulunmaktadır. Bunlardan denetim raporunda belirtilen Satın Alma Müdür Abdülkerim KAVAZ sözleşmeli personel arasından TEDVİREN GÖREVLENDİRİLMİŞTİR. (EK:25) Tedviren görevlendirme Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre **“Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihatlarına göre, kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi amacına yönelik bir zaruret halinden doğduğu ve aslında hukuki bir dayanağının da bulunmadığı dikkate alındığında, söz konusu uygulamaların, personel rejimine ait disiplinin dışında kaldığı açık olup, bu anlamda, kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi amacına yönelik olarak görevlendirilmiş bir memurun, asilin sahip olduğu tüm haklardan eksiksiz bir şekilde yararlanacağından söz etmek imkansızdır.”** Bu Danıştay kararına göre;

a. Tedviren görevlendirme **“kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi amacına yönelik bir zaruret halinden doğar”**

b. Tedviren görevlendirme **“aslında hukuki bir dayanağının da bulunmadığı dikkate alındığında, söz konusu uygulamaların, personel rejimine ait disiplinin dışında kalır”**

c. Tedviren görevlendirme “**kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi amacına hizmet eder**”

d. Bu sebeple tedviren görevlendirilen memur “**asilin sahip olduğu tüm haklardan eksiksiz bir şekilde yararlanamaz**”

Danıştay kararları ile prensipleri yukarıda belirtilen tedviren görevlendirme yöntemi ile görevlendirilen Satın Alma Müdürü hakkında Sayıştay Denetçileri görevlerinin sınırlarını aşmış ve idarenin işleyişine müdahale etmişlerdir. **Tedviren görevlendirme, yetki devrine sahip Belediye Başkanının takdir yetkisi kapsamına girer.**

"Bir ülkenin idaresinde hukukilik (legalite) ne kadar önemli ise, yerindelik (opportinite) de en az onun kadar önemlidir. Diğer bir ifade ile, bir idari işlemin sadece hukuka uygun olması yetmez; aynı zamanda yerinde olması yani kendisinden beklenen kamu yararını etkili bir şekilde gerçekleştirmesi gerekir. İdari işlemin hukuka uygunluğunu gerçekleştirmek nispeten kolaydır. Asıl zor olan idari işlemin yerindeliğini sağlamaktır. Bunun bilinen bir yolu ise yoktur. İşte bu nedenle, hukuk, hiç olmazsa belirli alanlarda idarecinin elini kolunu bağlamamış, ona hareket serbestisi tanımış, bazı konularda idareciye, belirli bir kararı alıp almama veya alınması mümkün birden fazla karar arasında birisini seçme serbestisi tanımıştır. İşte bu serbestiye takdir yetkisi denir. Yani idareye takdir yetkisinin tanınmasının nedeni, idareye yerindeliği yüksek kararlar alma imkanının sağlanması düşüncesidir. İdari yargı organları idarenin takdir yetkisini denetleyemezler. Çünkü, yukarıda açıklandığı gibi takdir yetkisi, idari işlemin hukukiliği (legalite) ile değil yerindeliği (opportinite) ile ilgilidir. (Prof. Dr. Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, 1. Cilt, s.951-952)

Belediye Başkanının takdir ettiği Satın Alma Müdürü kendi alanında uzman ve yetkin kişidir. Belediye Başkanı onunla Satın Alma Müdürü düzeyinde çalışmayı takdir etmiştir. Bunu yaparken de hukuk düzeninin kendisine tanıdığı alanın dışına çıkmamıştır. “ şeklindedir.

Sonuç olarak İlgili idare göndermiş olduğu cevapta, öncelikle Sayıştay’ın bir denetim kurumu olduğunu ve denetim kurumlarının asla idarelerin yerine geçerek karar alamayacaklarını veya karar dikte edemeyeceklerini belirtmişse de bulgumuzda idarenin bu iddiasına dair herhangi bir somut durum olmayıp aksine bulguya konu edilen husus yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmiş ve somut mevzuat hükümleri

belirtilerek yapılan idari işlemin hukuki temellerden yoksun olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bulgumuzda iddia edildiği gibi hukukiliğin dışına çıkılarak yerindelik denetimi söz konusu değildir.

Yine ilgili idarenin göndermiş olduğu cevabı “*Satın Alma Müdür Abdülkerim KAVAZ sözleşmeli personel arasından TEDVİREN GÖREVLENDİRİLMİŞTİR. (EK:25)*” şeklinde ise de mevzuatta tedviren görevlendirme 99 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde düzenlenmiş olup, ilgili düzenlemeye göre asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarını yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi belirtilmiştir. Yukarıda belirtilen mevzuat hükmüne göre; Satın Alma Müdürlüğüne tedviren görevlendirilen personelin asilde aranan şartlara en yakın personel olması gerekmektedir. Oysa ilgili kurumda sözleşmeli personel olan kişi tedviren görevlendirilmiştir. Tedviren görevlendirilen sözleşmeli personelin asilde aranan şartlara en yakın personel olarak değerlendirilmesi yürürlükteki mevzuat açısından mümkün değildir. Şöyle ki sözleşmeli personellerin bu şekilde yönetici sıfatıyla değerlendirilmesinin istihdam ediliş şekline aykırı olduğunu yasal düzenleme belirtilerek bulgumuzda ilgili idareye belirtilmişti. Bulgumuzda temel olarak belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi Devlet memuru olmaları gerektiğinden bahsedilmiş ve mevzuat gerekçeleri belirtilmiştir.

Yine ilgili idarenin göndermiş olduğu cevabında, Sayıştay Denetçileri olarak görevlerimizin sınırını aştığımız ve idarenin işleyişine müdahale ettiğimiz iddia edilmiştir. Bulgumuzda temel olarak yapılan tedviren görevlendirmenin hukuki boyutta şekil şartlarını taşımadığı yasal gerekçelerle belirtilmiş ve böyle bir görevlendirmenin yasal olarak mümkün olmadığı açıklanmıştır. Bulgumuzda tedviren görevlendirmenin esasına ilişkin bir iddiamız olmadığı gibi tedviren görevlendirilen kişinin yetkinliği, tecrübesi, donanımı vb özellikleri (yerindelik denetimi) taşıyıp taşımadığına ilişkin bir sorgulamamız söz konusu olmamış olup ayrıca ilgili idarenin işleyişine müdahale hiçbir şekilde olmamıştır.

Sonuç olarak ilgili idare bu şekilde görevlendirilen kişinin kendi alanında uzman ve yetkin olduğunu ve Belediye Başkanının ilgili kişiyle çalışmayı takdir ettiğini ve hukuk düzeninin dışına çıkılmadığı belirtilmiştir. Bulgumuzda da tedviren görevlendirme yoluyla

ilgili müdürlüğe müdür sıfatıyla görevlendirilen kişinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre asgari düzeyde taşınması gereken şartları taşımadığı için yapılan görevlendirmenin yasal olarak uygun olmadığı gerekçeleriyle belirtilmiş olup, ilgili belediyenin Satın Alma Şube Müdürlüğüne yapılan görevlendirmenin mevzuat hükümlerinde belirtilen şartları taşıyan personeller arasından yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Öneri: Erzurum Büyükşehir Belediyesi Satın Alma Şube Müdürlüğüne yapılan görevlendirmenin mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 5: Telekomünikasyon Altyapı Ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsil Edilmemesi

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Yine aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediyeler tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun ciddi bir gelirden

mahrum bırakıldığı, dolayısıyla mahrum kalınan bu gelire yönelik gerekli çalışmaların yapılmaya başlanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; AYKOME Müdürlüğünün 2016 yılına kadar atanmaması ve pesonel olmaması nedeniyle geçiş hakkı ücreti konusu takip edilmediği, AYKOME Müdürlüğünün atanması ile 27.12.2012 tarihinden itibaren alınması gereken Geçiş Hakkı Ücreti konusu takip edilmektedir. İlimizdeki altyapı kuruluşlarıyla yazışmalar yapılmış olup, çalışmalar devam etmektedir. Geçiş hakkı ücreti kısa sürede alt yapı kuruluşlarından tahsil edilecektir.

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatılacağı belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

BULGU 6: İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5' inci maddesinde belirtilen temel ilkeler uyarınca kamu idareleri;

-Yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

-Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünü temel usul olarak, diğer ihale usullerini ise, Kanunda belirtilen özel hallerde kullanmakla yükümlü kılınmıştır.

4734 sayılı Kanun'un pazarlık usulünün anlatıldığı 21'inci maddesinde kamu idarelerinin hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapabilecekleri belirtilmiştir. Aksi halde Kanunda belirtilen saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşacaktır. Uygulamada en fazla pazarlık usulünün (b) bendinde problem yaşanmaktadır. Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi şu iki durumda mümkün olmaktadır;

1) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve

beklenmeyen bir durumun olması,

2) İdare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

Bu iki durumdan birisi gerçekleştiğinde idareler ancak pazarlık usulü ile ihale yapabileceklerdir. Uygulamadaki sorun idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların tespit edilmesinde yaşanmaktadır.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında, "idarenin fonksiyonunu ve görevini gereğince ifa edememesinden kaynaklanan haller haricinde, ortaya çıkan olayın; ihale yapılmasını gerektiren durumdan önce idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı", "anormal" nitelikte ve "idarenin iradesinden bağımsız" olması gerekmektedir.

Aşağıda detayı belirtilen ve 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendine göre pazarlıkla ihale edilen işler, yukarıda belirtilen hususlar açısından değerlendirildiğinde;

a) İşlerin hiçbirinin, İdare tarafından öngörülemez, olağan dışı, anormal nitelikte ve İdarenin iradesinden bağımsız olarak gerçekleşmiş olmadığı,

b) Yapılan uygulamayla, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün, temel usul olmaktan çıkarıldığı ve pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği,

c) Bu şekilde, ihalelerde, saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği düşünülmektedir.

SIRA NO	İŞİN ADI	İŞİN NİTELİĞİ	SÖZLEŞME BEDELİ	SÖZLEŞME SÜRESİ
1	Yüksek İrtifa Kamp Merkezi İkinci Etap İnşaat Yapımı	Yapım	14.550.858 TL	330 gün
2	Profesyonel Futbol Takımı 2000 MT İrtifa Kamp Alanı	Yapım	1.392.489	60 gün

Kamu idaresi cevabında; İhalelerde açık ihale genel kuraldır. Pazarlık usulü ihaleler de 4734 sayılı kanunun öngördüğü ihale yöntemlerinden biridir. Pazarlık usulü ihalelerde de saydamlık ve rekabet şartları gerçekleşmektedir. Aksi olsaydı kanun koyucu böyle bir yöntemi kanuna dercetmezdi. Tüm bunlara rağmen yinede açık ihale usulünün genel kural olarak uygulanmasına idaremiz özen gösterecektir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgumuza verilen cevapta, bulguda yer verilen ihalelerin, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamına göre yapılma nedenleri kısaca açıklandıktan sonra bu konuda azami dikkat ve hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Bulguda genel olarak, kamu idaresi tarafından kamu kaynağı kullanılarak yapılan alımlarda pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği ve bunun sonucunda ihalelerde, saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği hususları vurgulanmıştır. Kamu idaresi bulgumuza vermiş olduğu cevapta, pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin nedenlerini sıralamıştır. Ancak bu nedenlere genel olarak bakıldığında, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen “doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” şartlarının oluşmadığı görülecektir. Ayrıca bu madde kapsamında yapılan ihale sayısı ve sözleşme bedellerine baktığımızda, esasında kamu idareleri tarafından şartlar oluştuğunda başvurulabilecek istisnai bir uygulama olan “pazarlık usulünün” ilgili kamu idaresi için genel bir uygulama haline geldiği görülmektedir. Bu sebeplerden ötürü izleyen yıl denetimlerinde bu hususun dikkate alınması ve izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 7: Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği Gereğince Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Yetki Verilen Şirketlerden Herhangi Bir Bedel Alınmaması

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği gereğince ambalaj atıklarının belde de toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verildiği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun 8 inci, 11 inci ve 12 nci maddeleri ile maddelerine dayanılarak çıkarılan “Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği”; ambalaj atıklarının oluşumunun önlenmesi, önlenemeyen ambalaj atıklarının tekrar kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanım yolu ile bertaraf edilecek miktarının azaltılmasına, ambalaj atıklarının belirli bir yönetim sistemi içinde, kaynağında ayrı toplanması, taşınması, ayrılmasına ilişkin teknik ve idari standartların oluşturulmasına, yönelik prensip, politika ve programlar ile hukuki, idari ve teknik esasların belirlenmesi gibi amaçlarla 24.08.2011 tarih ve 28035 Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ambalaj atıklarının yönetimine ait genel ilkeler yönetmeliğin 5 inci maddesine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Belediyelere çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık daha çok işin koordinasyonu ve denetimi gibi konularda yetkilidir.

Bu süreçte belediyeler, ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır.

Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı’ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar. Türkiye’de Ambalaj Atığı toplama ve ayırma lisansına sahip 363 adet firma bulunmaktadır.

Ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, TÜKÇEV gibi vakıflar kurmuşlar, yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmektedirler. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. Belediye-Yetkilendirilmiş Kuruluş ve Çevre Lisanslı bir şirket

arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almakta, ayrıca söz konusu atıkları geri dönüşüm amacıyla satmakta ve iki türlü gelir elde etmektedir. Ambalaj atıkları mevzuat gereği herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır.

Uygulamada belediyeler tarafından söz konusu şirketlerden birine, herhangi bir ihale yapılmadan ve verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Belediyelerin, verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir. Belediye, 2886 Sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapmalı, lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanmalı ve en yüksek geliri veren şirkete söz konusu imtiyaz verilmelidir. Uygulamada bu durum ihale yapılmadan, bedel alınmadan, rekabet sağlanmadan yapılmaktadır.

Söz konusu firmalar ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel ödemeksizin elde etmiş olduğu ambalaj atığı toplama yetkisi sayesinde kazanç sağlamaktadır. Söz konusu uygulamanın değiştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı bünyesinde 2872 sayılı Çevre Kanununun 8 inci, 11 inci, 12 inci maddeleri ile bu maddelere dayanılarak çıkarılan “ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği” gereğince yapılacak olan işlemlere altlık oluşturması amacıyla, ambalaj atıklarının toplanması ve işlenmesi için ilimiz coğrafi şartlarına uygunluğunun fizibilite çalışmalarının yapılması ve gerekli alt yapının oluşturulması için yürütülen ambalaj atıklarının toplanması ve işlenmesi işlemlerinde Belediyemiz ile ilgili firma arasında yapılan protokol çerçevesinde işlem tesis edilmiştir. **Bu bir fizibilite çalışmasıdır. Bu çalışma neticesinde elde edilen veriler doğrultusunda, 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale hazırlıklarının alt yapısı oluşturularak, mevzuat çerçevesinde tesisin inşası yapılmış ve makine parkı alınarak işler hale getirilmiştir.**

Konu riyaset makamına sunularak gerekli izinler alındıktan sonra ilgili kanun maddesi gereğince ihaleye çıkılacaktır.

İlgili 2 numaralı bulguda bahsi geçen “Uygulamada belediyeler tarafından söz konusu şirketlerden birine, herhangi bir ihale yapılmadan ve verilen imtiyaz hakkı karşılığında

herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir.” İfadesi yer almaktadır. İlgili firma ile yapılan protokol çerçevesinde Belediyemizin de menfaatleri göz önünde bulundurularak çeşitli gelirler adı altında ilgili firmaya ücret tahakkuk ettirilmiştir. (EK:1-2-3-4-5-6-7-8-9)

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Avans Kullanımında Mevzuata Uyulmaması

2015 yılı Erzurum Büyükşehir Belediyesi düzenlilik denetimi kapsamında yapılan inceleme neticesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 35 inci maddesi ve mezkur maddeye dayanılarak çıkarılan Ön Ödeme Usul Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırı hususlar tespit edilmiştir.

Ön Ödeme Usul Esasları Hakkında Yönetmelik’in ‘*ön ödeme şekilleri ve uygulanması*’ başlıklı 5 inci maddesine “*Ön ödeme, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları yılları merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilir. Avans, işi yapacak, mal veya hizmeti sağlayacak olan kişi veya kuruluşa ödenmek üzere, doğrudan mutemede verilir. Bir mutemede verilecek avans, toplamı bu Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre belirlenen tutarı aşmamak koşuluyla bütçenin çeşitli tertiplerinden olabilir.*” denmektedir. Aynı yönetmeliğin “*ön ödeme yapılabilecek gider türleri*” başlıklı 6 ncı maddesinde; “*Avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabilecek ön ödemeler aşağıda belirtilmiştir.*

a) Avans verilmek suretiyle yapılacak ön ödemeler:

1) *Yılları merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen tutara kadar olan yapım işleri, mal ve hizmet alımları, yabancı konuk ve heyetlerin ağırlanmasına ilişkin giderler ile benzeri*

giderler için avans verilebilir. “ denmektedir.

Yönetmeliğin ‘*mutemet görevlendirilmesi*’ başlıklı 9 uncu maddesinde;

“Kamu idarelerinin bütçesinde kendisine ödenek tahsis edilen her bir merkez harcama birimi için yalnızca bir mutemet görevlendirilir. Ödenek gönderme belgesiyle ödenek verilen harcama yetkilileri ise kendilerine bağlı her bir birim için birer mutemet görevlendirebilir.

Ayrıca, zorunluluk bulunması ve harcama yetkilisi onayında belirtilmesi koşuluyla;

a) Taşıtların akaryakıt, yağ, bakım, onarım ve işletme giderleri,

b) Bir bütün oluşturmakla birlikte, alınacak mal veya yapılacak işle ilgili olarak ayrı yerlerde sonuçlandırılması gereken vergi, resim, harç ödeme yükümlülükleri ile yükleme, boşaltma ve gümrük işlemleri gibi özellik arz eden işlere ilişkin giderler, için birden fazla mutemet görevlendirilebilir.

...” Denilmektedir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere verilecek olan avans için bir üst limit belirlenmiştir. 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun (İ) cetvelinde verilecek olan avanslarla ilgili üst limitler belirlendiği görülmektedir. (İ) cetveli I. Parasal Sınırlar başlıklı tabloda 5018 sayılı Kanununun 35 inci maddesine göre 2015 yılı verilebilecek avans üst limitleri belirlenmiştir. İlgili cetvelde yapım, mal ve hizmet için verilebilecek avans üst sınırın Erzurum Büyükşehir Belediyesi için 1.150,00-TL olduğu görülmektedir. Ancak Erzurum Büyükşehir Belediyesi 160 İş Avans ve Krediler hesabı ve ilgili mali işlemlerine bakıldığında verilebilecek üst sınırlara dikkat edilmediği, yanı sıra, her biri harcama birimi olan daire başkanlıklarının (mali hizmetler daire başkanlığı ve hukuk müşavirliği hariç) harcama yetkilisi mutemet görevlendirilmesi olmadığı ve mali hizmetler birimine bildirilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Belediye tarafından verilen avans ve krediler 160-İş Avans ve Krediler hesap kodunun alt kısımlarında takip edilmekte olup Daire Başkanlıklarına yazılan yazıda her bir harcama biriminin harcama yetkilisi mutemedi atanması istenmiş olup gönderilen listede mutemet ataması yapılmıştır. Bulgu çerçevesinde Tüm harcama birimlerine “Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin” 5’inci maddesine göre belirlenmiş olan

kurallar yazılmış ve 2016 yılında uyulması gereken limitler (İ) cetveli bağlanarak tüm harcama birimlerine duyurulmuştur. Bundan sonra gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Üst yöneticinin göndermiş olduğu cevabi yazıda kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte bulgunun sonraki yıl denetimlerinde gözönünde bulundurulmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 9: Belediye Başkanı Dışında Temsil Ağırlama Bütçesinin Kullanılması

Belediyede sadece başkanlık makamına ait olması gereken temsil ağırlama bütçesinin aynı zamanda, Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığının bütçesinde tertip açılmak suretiyle kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun Belediye giderleri başlıklı 60 ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin belediye giderleri arasında sayılmaktadır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesinin kapsam başlıklı 2 inci maddesinde “*Bu Yönerge, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsar.*” Denilmekte olup mezkur yönetmeliğin 3 üncü maddesinde de “*Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir....*” denmektedir. Belediyenin üst yöneticisi sıfatı ile belediye başkanının belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu görülmektedir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere temsil ağırlama bütçesi sadece belediye başkanlık makamının temsiline yetkili olan belediye başkanının yapabileceği harcamalar olup, başka herhangi bir harcama yetkilisince kullanılmasının mevzuata uygun olmayacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı bütçesinde yer alan temsil, tören ve ağırlama giderleri de doğrudan Belediye Başkanı veya belediye başkanının

verdiği yetkiye istinaden Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanı tarafından kullanıldığı ifade edilip yapılan örnek harcamalara ait yetki belgeleri ilişikte sunulduğu görülmüştür. (Ek:11-12-13-14)

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun Belediye giderleri başlıklı 60 ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin belediye giderleri arasında sayıldığı, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesinin 3 üncü maddesinde de “*Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir....*” denildiği anlaşılmaktadır. Belediyenin üst yöneticisi sıfatı ile belediye başkanının belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu görülmektedir. Kamu idaresince gönderilen cevabi yazıda Kültür ve Sosyal İşleri Daire Başkanlığındaki temsil, tören ve ağırlama giderleri bütçesinin doğrudan Belediye Başkanına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Bulgumuzdaki tespit, Temsil, Tören ve Ağırlama giderlerinin kullanımdaki uygulamalara ile ilgili olmayıp bir harcama birimi olan Kültür ve Sosyal İşleri Daire Başkanlığının bütçesinde tertip açılmak suretiyle temsil ağırlamanın belediye başkanlığı dışındaki başka bir harcama biriminde bulunuyor olması ile ilgilidir. 2015 yılı bütçesinde 830.03.06.01.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri ve 830.03.06.02.01 Tanıtma, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri'ne ilişkin tertibin sadece Başkanlık birimine açılması gerekirken Kültür ve Sosyal İşleri Daire başkanlığına açılmıştır. Her ne kadar tertip ilişkin bütçe harcamalarında üst yöneticinin oluru alınmıyorsa da Başkanlık dışında bu şekilde bütçe açılması yukarıya alınan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 10: Taşıt Kiralamasının Mevzuata Aykırı Yapılması

2015 yılı Erzurum Büyükşehir Belediyesi düzenlilik denetimi kapsamında yapılan inceleme neticesinde hizmet alımı suretiyle kiralanan araçların yabancı menşeli olduğu görülmüştür.

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır.

237 sayılı Taşıt Kanununun ‘*taşıt verilebilecekler*’ başlıklı 4 üncü maddesinde; “*Emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenler (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtlar (2) sayılı cetvelde gösterilmiştir.*” Denmektedir. Yine aynı kanunun ‘*Kurumların edinebilecekleri taşıtlar*’ başlıklı 7 nci maddesinde; “*Kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları esastır. Bu şekilde temini mümkün olmayan, ekonomik bulunmayan veya sağlık, savunma ve güvenlik gibi nedenlerle hizmet alımı suretiyle karşılanması uygun görülmeyen taşıtlar diğer yollarla edinilebilir.*”

Kullanılacak bu taşıtların, muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunması şarttır.

Bu taşıtlar münhasıran resmi hizmetin ifasında kullanılmak üzere daire veya kurumlarının sorumlu makamlarınca tevzi ve tahsis olunurlar.” Denilmektedir.

Hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesine ilişkin usul ve esasların tanımlar kısmında yabancı menşeli taşıtın tanımı, “*Kanununun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrası uyarınca yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtları,*” şeklinde yapılmıştır. ‘*Genel esaslar*’ başlıklı 6 ncı maddesinde ;

“(1) Temel amaç çerçevesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilebilmesinin genel esasları şunlardır:...

b) Hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesini Kanununun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacaktır. ...

h) Hizmet alımı suretiyle taşıt edinimi kurumların tabi oldukları ihale mevzuatına göre gerçekleştirilecektir.” Denmektedir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 237 sayılı Taşıt Kanununun (1) ve (2) sayılı cetvellerinde yer almayan kurumların yabancı menşeli araç kullanmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Yerlilik muhteva oranı yüzde 50'nin altında olan araç listesi Bilim Sanayii ve Teknoloji Bakanlığı Sanayi Genel Müdürlüğünce her yıl yayımlanmaktadır. Ancak Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nce hizmet alımı suretiyle temin edilen araçların yerlilik muhteva oranının yüzde 50'nin üstünde olan aracı (Volkswagen Passat, Audi A6,vb.) mevcut olduğu , bu hususun mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ülkemizdeki merkezi idarelerin ve mahalli idarelerin genel uygulamalarına uyulduğu, genel uygulamanın dışına çıkılmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Üst yöneticinin cevabi yazısında genel uygulamalara uyulduğu ifade edilmiş ise de 237 sayılı Taşıt Kanununun, Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Usul ve Esaslar ve sair mevzuat hükümlerine aykırı alım yapıldığı düşünülmektedir. Tasarruf tedbirleri ile ilgili 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve 2015/90 karar nolu ve 04/08/2015 tarihli Kamu görevlileri etik kurulu ilke kararı uyarınca kamuda taşıt kullanımının mevzuata uygun hareketin önemine vurgu yapmaktadır. Cevabi yazıda ifade edilen 'genel uygulama' hususunun kanun, yönetmelik ve sair alt mevzuatlara aykırı olamayacağı düşünülmektedir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır

BULGU 11: İç Denetim Mevzuatı Açısından Kurumun Risk Kütüğünün Oluşturulmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "iç Denetim" başlıklı 63 üncü maddesinde; "*İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir." hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca; iç denetim, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin iç yönetimini kapsamaktadır. İdarelerin bu bağlamda kuruluş amaçları ile stratejik hedeflerine ulaşmasına ve görevlerin ifasına engel olabilecek veya beklenmeyen zarara yol açabilecek durum ya da olayları tahmin etmek, belirlemek, ortaya çıkarmak ve gidermek amacıyla uygun kontrol önlemlerinin geliştirilmesini sağlayan çalışmalar yapması

gerekmektedir.

Kurumun stratejik amaç ve hedeflere yönelik risklerinin tam olarak belirlenip risk kütüğünün oluşturulmadığı ve dolayısıyla risklere karşı eylem planlarının bulunmadığı görülmüştür.

Kurumun stratejik hedef ve kuruluş amaçlarına yönelik risklerinin belirlenmemesinin, kurumun stratejik plan ve performans programlarında belirlediği amaç ve hedeflerine ulaşabilmesine engel teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumun risk kütüğü iç kontrol çalışmaları kapsamında başlatılmıştır. Kurumun stratejik hedef ve kuruluş amaçlarına yönelik risklerin çok kısa sürede belirlenmesi için çalışma grubu ve eylem planı ekibi kurulmuştur.

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların yapıldığını belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 12: İç Kontrol Sisteminin Kurulmaması

Kurumda, İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Şöyle ki, Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040-3 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5 inci maddesinde;

“İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Maliye Bakanlığı, Kamu İdarelerinde iç kontrol sisteminin

oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlamıştır.

Buna göre, Kurumun, “Kamu İç Kontrol Standartları”na uyumlu bir İç Kontrol Sistemi oluşturmak üzere; yapması gereken çalışmaları belirlemesi, bu çalışmalar için eylem planını oluşturması, gerekli prosedür ve düzenlemeleri hazırlayarak söz konusu çalışmalarını en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlaması gerekirdi.

Kamu İdarelerinin, İç kontrol Sistemlerinin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine rehberlik etmesi amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi hazırlanmıştır. Bu rehber ve rehberde yer alan temel ilkeler doğrultusunda, Kurumun, kendi Eylem Planını hazırlaması ve 30.06.2009 tarihine kadar tamamlayıp Üst Yöneticinin onayına sunması, akabinde Maliye Bakanlığına göndermesi ve Eylem Planı doğrultusunda yapması gereken çalışmalarını da 30.06.2011 tarihine kadar tamamlayacağını öngörmesi gerekirdi.

Gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gerekse bu Kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığınca düzenlenen İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda; İç kontrol sistemi ile ilgili yetki ve sorumluluklar tanımlanmıştır. Buna göre, Üst yöneticiler, yukarıda bahsedilen iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri, görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden,

Kurum Strateji Geliştirme birimi ise, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesinden, İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sistemi işleyişinin (Eylem Planında öngörülen faaliyet ve düzenlemelerin gerçekleşme sonuçlarını) yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporları dikkate alarak en az altı ayda bir olmak üzere düzenli olarak izlenmesi, değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yöneticiye raporlamasından sorumludur.

Hal böyleyken, 2015 yılı sonuna kadar Kurum Üst Yönetimi tarafından İç Kontrolün kurulması yönünde mevzuatın öngördüğü sorumluluğun yerine getirilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Kurum Üst yönetimi olarak kurumumuzda iç kontrol sisteminin işletilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bu kapsamda uyum eylem planı çalışması, risk envanteri ve eylem planı ile çalışma grupları hazırlanarak gerekli çalışmalara başlanılmıştır.

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 13: Harcama Birimleri Ve Mali Hizmetler Birimi Tarafından Ön Mali Kontrol Uygulanmaması

İdarenin malî karar ve işlemlerle ilgili süreçlerinde harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından, zorunlu olanlar da dahil olmak üzere ön mali kontrol uygulanmadığı görülmektedir.

Ön mali kontrol, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilen ve idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolleri ifade eder.

Ön mali kontrolde harcama birimlerinin görevi, süreç kontrolünü sağlamak ve uygulamak, malî hizmetler biriminin görevi ise İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen ön mali kontrol gerekliliklerini yerine getirmektir. İdareler, riskli alanları dikkate almak suretiyle tür, tutar ve konu itibarıyla Usul ve Esaslar'da belirlenen malî karar ve işlemlerin dışındaki malî karar ve işlemlerin de malî hizmetler birimince kontrolüne yönelik düzenleme yapabilirler.

Bu amaçla harcama birimleri ve mali hizmetler iş süreçlerinin, her bir işlemin daha önceki işlemlerin kontrolünü de içerecek şekilde tasarlanarak süreç akış şemalarının

hazırlanması ve üst yönetici onayı ile yürürlüğe konması gerekir.

Harcama birimlerinde ön mali kontrol sorumlulukları, malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanların yapacakları işlemlerden önceki işlemleri iş akışlarına uygun olarak kontrol etmeleri ile yerine getirilir. Ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve ekleri üzerinde yaptıkları ön malî kontrol sonucunda ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşerek imzalarlar.

Malî hizmetler biriminde ön mali kontrol görevleri, ön mali kontrol uygulanacak malî karar ve işlemin belgeleri ve ekleriyle incelenmesi ile yerine getirilir. Uygun görülmeyen mali karar ve işlemler, nedenleri açıkça belirtilen ayrıntılı ve gerekçeli bir görüş yazısı ile ilgili birime iade edilir. Uygun görülen mali karar ve işlemler için zorunlu olanlar için görüş yazısı düzenlenir, diğerleri içinse belge üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşülür. Ön mali kontrol görüş yazılarının bir örneği de ödeme belgesine eklenir.

Usul ve Esaslar’ın 17’nci maddesi gereğince taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından, tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon, yapım işleri için ikimilyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tabi tutulması zorunludur. Buna rağmen idare harcama birimleri ya da mali hizmetler biriminin 2015 yılı ödeme belgelerinde ön mali kontrole ilişkin şerh ya da uygun görüşlerini belirten yazılar bulunmamakta ve zorunlu olanlar da dahil olmak üzere hiçbir mali karar ve işlem üzerinde ön mali kontrol uygulamadığı görülmektedir.

Mali karar ve işlemlerle ilgili olarak harcama birimleri ve mali hizmetler biriminin iş süreçleri ve görev tanımlarının ön mali kontrol gereklerini sağlayacak şekilde tasarlanarak uygulanması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Harcama birimlerimiz ve mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrol birimi kurulmuştur. İlgili birim çalışmalarına başlamıştır. Ön Mali Kontrol Yönergemiz ve Görevlendirme yazısı ektedir. (Ek:17)

Sonuç olarak İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın, 17’nci maddesi uyarınca idarelerin, 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 tâbi olup bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama

yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderilmesi gerekmektedir. Kamu idaresi tarafından da bulgu konusu husus kabul edilmiş, gerekli iş ve işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir.

BULGU 14: Mali Durum Ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 30'uncu maddesinde; *“Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. ...*

Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.” denilmiştir.

İdarenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince hazırlayıp temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklaması gereken; 2015 bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri ile faaliyetlerini gösteren “Mali Durum ve Beklentiler Raporu”nu yukarıdaki mevzuata uygun olarak hazırlamadığı, Kurumun internet sitesine konulan tablonun gelir kalemlerini, ayrıntılı gider kalemlerini, ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefler ile faaliyetleri kapsamadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Kurumumuz tarafından 2015 yılı mali durum ve beklenti raporu hazırlanmış olup ekte sunulmuştur. (Ek:18)

Sonuç olarak İdarenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince hazırlayıp temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklaması gereken; 2015 bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri ile faaliyetlerini gösteren “Mali Durum ve Beklentiler Raporu”nu yukarıdaki mevzuata uygun

olarak hazırlamadığı, Kurumun internet sitesine konulan tablonun gelir kalemlerini, ayrıntılı gider kalemlerini, ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefler ile faaliyetleri kapsamadığı görülmüştür.

BULGU 15: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

2015 Yılı yapılan denetimlerde 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde görüşülmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'nci maddesinde;

"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır...."

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur." Demektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanun'un "Denetim Süreci" başlıklı 35'inci maddesinde;

"ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi aşamalarından oluşur." Demektedir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesinde;

"(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir." Demektedir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere üst yöneticilerin Sayıştay denetim raporlarını kendi meclislerine sunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2015 Yılı Sayıştay denetim raporu 2016 yılı içinde Belediye Meclisinin bilgisine sunulacaktır.

Sonuç olarak Kurumun cevabi yazısında, sonraki yıllarda bulgumuzdaki açıklamalar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtildiğinden bu aşamada yapılacak bir işlem bulunmayıp sonraki denetimlerimizde konunun takibi yapılacaktır.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 16: Sayıştay’a Hesap Dönemi Başında Ve Aylık Olarak Sunulması Gereken Bilgi Ve Belgeler Sunulmaması

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun Hesapların verilmesi, muhasebe birimlerinin ve muhasebe yetkililerinin bildirilmesi başlıklı 8 inci maddesinde;

“(1) Kamu idarelerinin hesapları, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletilir veya Sayıştayın bildireceği yere gönderilir.

(2) Bu hesaplara ilişkin ve mevzuatına uygun olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usulleri Sayıştay tarafından belirlenir.” Hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin 3 üncü maddesinde hesapların verilmemesinden doğan sorumluluğun hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine ait olduğu belirtilmektedir.

Bu maddeye dayanılarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 17.12.2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmi Gazete’te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu yönetmeliğin “Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri” başlıklı 5 inci maddesinde kamu idarelerinin hesap dönemi başında, aylık olarak ve hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına vermesi gereken bilgiler aşağıdaki gibi sayılmıştır:

(1) Hesap dönemi başında verilecek bilgiler şunlardır:

a) Muhasebe birimlerini gösterir cetvel.

b) Muhasebe yetkililerinin adı soyadı, unvanı ve elektronik adresini gösterir cetvel ile imza sirküleri.

c) Kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir cetvel.

ç) Bütçe.

(2) Aylık olarak verilecek defter ve mali tablolar şunlardır:

a) Birleştirilmiş veriler defteri.

b) Aylık mizan.

Aynı usul ve esasların “Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süresi” başlıklı 6 ncı maddesinde de;

“(1) Defter, mali tablo, belge ve bilgilerden 5 inci maddede sayılanların verilme yeri Sayıştay Başkanlığıdır. Bu belgelerin onaylı bir örneği istemesi halinde ilgili denetçiye verilir.

(2) Hesap dönemi başında verilecek bilgiler **Ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa** gönderilir.

(3) Aylık mizanlar ve birleştirilmiş veriler defteri **takip eden ayın sonuna kadar Başkanlığa gönderilir.**

(4) Hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgeler; ilgili **mali yılı takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar Başkanlığa gönderilir.**” Düzenlemesi yer almaktadır.

Belediye'nin 2015 yılı denetiminde hesap dönemi başında ve aylık olarak Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken evrakları Sayıştay Başkanlığına göndermediği tespit edilmiştir. Söz konusu eksiklik hesapların verilmemesi nedeniyle sorumluluk oluşturacağı

gibi düzenlilik denetim sürecini de etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemiz tarafından bundan sonraki dönemlerde sorumlulukları yerine getirilecektir.

Sonuç olarak Üst Yöneticinin konu ile ilgili gönderdiği cevabi yazıda, konu ile ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatılacağı belirtildiğinden sonraki denetimlerimizde bu çalışmalar takip edilecektir.

Öneri: Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI					
Bilanço					
AKTİF HESAPLAR		2015 YILI	PASİF HESAPLAR		2015 YILI
I	Dönen Varlıklar	58,665,844.54	III	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	172,429,178.05
10	Hazır Değerler	3,246,434.04	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	39,841,568.76
102	Banka Hesabı	19,277,197.33	300	Banka Kredileri Hesabı	39,841,568.76
103	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hes.(-)	-16,415,074.04	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0.00
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	384,310.75	32	Faaliyet Borçları	110,782,340.65
11	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	110,782,340.65
12	Faaliyet Alacakları	25,549,697.16	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	1,617,199.52
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	6,416,490.00	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1,467,978.95
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	700,268.51	333	Emanetler Hesabı	149,220.57
127	Diğer Faaliyet Alacakları	18,432,938.65	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	3,973,497.49
13	Kurum Alacakları	20,588,808.70	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	3,026,043.89
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	20,588,808.70	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	890,702.35

14	Diğer Alacaklar	1,149,459.46	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına	56,751.25
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	1,149,459.46	37	Borç Ve Gider Karşılıkları	3,167,572.72
15	Stoklar	3,235,062.29	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	3,167,572.72
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	3,235,062.29	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider	13,046,998.91
16	Ön Ödemeler	1,028,665.17	381	Gider Tahakkukları Hesabı	13,046,998.91
160	İş Avans ve Krediler Hesabı	320,000.00	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	102,675,423.46
161	Personel Avansları Hesabı	0.00	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	80,303,567.86
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	708,665.17	400	Banka Kredileri Hesabı	80,303,567.86
19	Diğer Dönen Varlıklar	3,867,717.72	47	Borç Ve Gider Karşılıkları	12,650,408.90
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	3,556,243.86	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	12,650,408.90
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	311,473.86	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider	9,721,446.70
II	Duran Varlıklar	518,574,089.23	481	Gider Tahakkukları Hesabı	9,721,446.70
23	Kurum Alacakları	3,736,688.00	V	Özkaynaklar	302,135,332.26
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	3,736,688.00	50	Net Değer	213,190,463.93
24	Mali Duran Varlıklar	55,899,400.11	500	Net Değer Hesabı	213,190,463.93
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	9,284,987.86	52	Yeniden Değerleme Farkları	0.00
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	46,614,412.25	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet	164,139,434.06

T.C. Sayıştay Başkanlığı

25	Maddi Duran Varlıklar	458,937,998.85	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	164,139,434.06
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	147,074,110.83	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet	-36,118,108.55
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	127,565,290.94	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-36,118,108.55
252	Binalar Hesabı	117,170,816.62	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	-39,076,457.18
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	43,669,925.87	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0.00
254	Taşıtlar Hesabı	29,211,647.89	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	-39,076,457.18
255	Demirbaşlar Hesabı	9,186,349.65			
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-44,683,387.53			
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	29,743,244.58			
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0.00			
260	Haklar Hesabı	1,788,652.83			
264	Özel Maliyetler Hesabı	35,252.50			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	1,823,905.33			
29	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar	2.27			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	3,799,260.35			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-3,799,258.08			
	Aktif Toplam	577,239,933.77		Pasif Toplam	577,239,933.77
IX	Nazım Hesaplar	815,251,875.87	IX	Nazım Hesaplar	815,251,875.87

T.C. Sayıştay Başkanlığı

91	Nakit Dışı Teminatlar	262,052,351.46	91	Nakit Dışı Teminatlar	262,052,351.46
910	Teminat Mektupları Hesabı	262,052,351.46	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	262,052,351.46
92	Taahhüt Hesapları	553,199,524.41	92	Taahhüt Hesapları	553,199,524.41
920	Gider Taahhütleri Hesabı	553,199,524.41	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	553,199,524.41
Aktif Genel Toplam		1,392,491,809.64	Pasif Genel Toplam		1,392,491,809.64

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI**Faaliyet Sonuçları Tablosu**

GİDERİN TÜRÜ	2013 YILI	2014 YILI	CARİ YIL(2015)	GELİRİN TÜRÜ	2013 YILI	2014 YILI	CARİ YIL(2015)
Personel Giderleri	22.207.903,16	65.280.878,04	37.070.157,63	Vergi Gelirleri	1.152.461,08	953.483,90	1.485.700,74
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	3.973.609,00	8.719.785,66	6.096.557,47	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.592.190,20	16.798.749,35	19.866.895,82
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	138.231.785,55	159.164.609,91	281.945.182,38	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	14.678.171,31	69.479.161,68	1.793.906,72
Faiz Giderleri	1.627.151,90	4.262.004,78	25.517.283,29	Diğer Gelirler	85.123.211,10	261.775.013,37	402.583.910,20
Cari Transferler	1.180.170,37	1.348.067,36	6.655.071,99	Sermaye Gelirleri	16.432.531,78	5.232.115,39	0,00
Sermaye Transferleri	756.645,78	1.139.971,15	0,00				
Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	0,00	3.058,75				
Gelirlerin Ret Ve İadesinden	0,00	0,00	2.500,00				
Amortisman Giderleri	0,00	0,00	22.060.909,86				
İlk Madde ve Malzeme Giderleri	0,00	0,00	85.426.549,32				
Proje Kapsamında Cari Giderler	0,00	0,00	31.849,97				
GİDERLER TOPLAMI	167.977.265,76	239.915.316,90	464.806.870,66	GELİRLER TOPLAMI	131.978.565,47	354.238.523,69	425.730.413,48
				FAALİYET SONUCU(+/-)	-35.998.700,29	114.323.206,79	-39.076.457,18

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>

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	47
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	47
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	48
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5. GENEL DEĞERLENDİRME	49
6. DENETİM BULGULARI.....	50

1. ÖZET

Bu rapor, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 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.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2014-2019 Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda, bulgu konusu yapılan hususlar hariç, söz konusu üç temel belgenin ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlandığı sonucuna varılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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

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 gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2014-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Erzurum Büyükşehir Belediyesinin yayımladığı 2014-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Erzurum Büyükşehir 2014–2019 dönemine ilişkin Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunu zamanında hazırlayarak “mevcudiyet” ve “zamanlılık” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Stratejik Planda, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 9 adet amaç ve 75 adet hedef belirlenmiştir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı performans denetimi kapsamında elde edilen belge ve bilgi çerçevesinde:

- Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin hazırlamış olduğu Stratejik Planda maliyetlendirme bölümüne yer verilmediği,
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin hazırlamış olduğu Performans Programının mevzuata uygun olmadığı
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin hazırlamış olduğu Faaliyet Raporunda performans gerçekleşmesinin ölçülmesine yönelik veri kayıt sisteminin kurulmadığı,

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin hazırlamış olduğu Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporundaki performans bilgisi bulgu konusu yapılan hususlar dışında düzenlemelere uygun olduğu düşünülmektedir.

Faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak belgelenmiş prosedürleri olan sorumluların ve sorumluluklarının belirlendiği bir veri kayıt sisteminin kurulmasının uygun olduğu düşünülmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Hedeflerden Ölçülebilir Olmayanlar İçin Gösterge Belirlenmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "Hedefler" bölümünde, stratejik planda yer alan hedeflerin nasıl olması gerektiği belirlenmiştir. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Buna göre hedefler;

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalıdır.
- İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

Görüldüğü üzere, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre hedeflerin ölçülebilir nitelikte olması gerekmektedir. Yine aynı Kılavuza göre hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleştiren sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Yapılan incelemede, Stratejik Planda belirlenen hedeflerin ölçülebilir nitelikte olmayan hedeflere ilişkin göstergelerin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik plan yenileme çalışmalarında hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için gösterge belirlenmemesi bulgusunda hedeflerin ölçülebilir olması için tüm harcama birimleri ile ilgili çalıştaylar yapılacak olup somut, net ölçülebilir gerçekleştirilecek hedefler için adımlar atılacağı, yapılacak çalışmalarda hedeflerin; Yeterince açık ve anlaşılabilir olması, Ölçülebilir olması, İmkansız olmaması, Sonuca odaklanmış

olmasına ve Zaman çerçevesinin belli olmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Stratejik Plana İlişkin Eylem Planının Hazırlanmaması

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun 7'nci bölümünde İzleme ve Değerlendirme tanımlandıktan sonra bu faaliyetlerin nasıl yapılması gerektiği anlatılmaktadır.

İzleme; stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması, değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizi olarak tanımlanmıştır.

Stratejik planda yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için; amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu, ne zaman gerçekleştirileceği, hangi kaynakların kullanılacağı gibi hususların yer aldığı bir eylem planının hazırlanmasının yararlı olacağı belirtilmiş ve eylem planının izleme ve değerlendirmeyi kolaylaştıracağı üzerinde durulmuştur.

Kurumun izleme ve değerlendirme faaliyetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için Stratejik Plan Eylem Planının hazırlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik plana ilişkin eylem planının hazırlanmaması bulgusuna yönelik olarak Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Bünyesinde oluşturulan bir çalışma grubu ile stratejik plan izlenecek ve hangi aşmada olduğu takip edileceği, bu kapsamda Kurumun izleme ve değerlendirme faaliyetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için Stratejik Plan Eylem Planının hazırlanması çalışmalarına başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir

BULGU 3: Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Yapılan inceleme neticesinde; Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2019 yıllarına ait stratejik planında kaynak tablosuna yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı 6.ncı bölümünde; "...

Kuruluş Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir..." denilmektedir.

Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını gerçekleştirmek için belirledikleri hedefleri gösteren ve ayrıca bu hedeflere hangi yöntemlerle ulaşılacak istendiğini belirten belgelerdir. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri stratejik planlarında her bir hedef için maliyetlendirme ve kaynak tablosu oluşturmakla yükümlüdürler. Yapılan inceleme neticesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2014- 2019 yıllarına ait stratejik planında kaynak tablosuna yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik planda Kaynak Tablosuna yer verilmediği, bunun performans programında yıllara göre yapılması planlandığı, ancak yeni hazırlanacak olan stratejik planımızda kesinlikle Kaynak tablosuna yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümünün Stratejik Hedeflerin Maliyetlerini Göstermemesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 2015- 2019 yıllarına ait stratejik planında maliyetlendirme bölümünün yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı 6.ncı bölümünde; "Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu

amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir (Tablo 4).” denilmektedir.

Stratejik plarlarda maliyetlendirme bölümüne yer verilerek stratejik planlar ile bütçeler arasındaki bağlantı güçlendirilmek istenmektedir. Bu amaçla kılavuzda, her bir stratejik hedefin gerçekleştirilmesine yönelik proje ve faaliyetlerin maliyetlerinin toplanmasıyla o hedefe ait toplam maliyet tahminin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca Kılavuzda aynı bölümde “*Tablo 4: Maliyetlendirme Tablosu*” adı altında maliyetlendirmenin nasıl olması gerektiği örneklendirilmiştir. Örnek tablodan da anlaşılacağı üzere, stratejik amaçlarla birlikte stratejik hedeflerin maliyetlerinin de yıllar itibariyle maliyetlendirme bölümünde yer alması gerekmektedir. Bu doğrultuda yapılan incelemeler neticesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2015- 2019 yılları için hazırladığı Stratejik Plan’da belirtilen hedefler için maliyetlendirme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Yeni hazırlanacak olan Stratejik planda maliyetlendirme bölümüne gerekli hassasiyet gösterileceği, Maliyetlendirmeler Performans programında yapılmaya çalışılmış ancak genele yönelik çalışmalar da tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Stratejik Planda "Temel Değerler" Bölümüne Yer Verilmemesi

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“MADDE 4 – (1) Bu Yönetmelikte geçen;

a) Kılavuz: Müsteşarlıkça yayımlanan, stratejik planlama kavramlarını ve stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları ortaya koyan, ihtiyaç ve gelişmelere göre güncellenen belgeyi,.....

c) Müsteşarlık: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığını,..İfade eder.”

“Stratejik planların hazırlanması” başlıklı 9’uncu maddesinde ise;

“(1) Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlar.” Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda bahsedilen yönetmelik hükümlerine dayanılarak, DPT tarafından Haziran 2006 tarihinde güncel 2.sürümü yayımlanan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır. Söz konusu kılavuzun 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 kamu idarelerinin hazırlayacakları stratejik planda yer vermesi gereken başlıklardan biri de “Temel değerler” bölümüdür. Temel Değerler, kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eder. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir; çünkü kuruluşun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunur. Temel değerler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Hayata geçirilen değerler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır.

Yine Kılavuza göre temel değerlerin taşınması gereken özellikler şunlardır:

- Temel ilkeleri ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır.
- Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşüncüyü belirtmelidir.
- Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.

Değerler ise üç temel alana ilişkin olabilir:

- Kişiler: Kuruluş çalışanlarına ve paydaşlarla ilişkilere yönelik değerler
- Süreçler: Kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine ilişkin değerler

- Performans: Kuruluşun ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentiler.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2014- 2019 Stratejik Planı'nda kılavuza aykırı bir şekilde “Temel Değerler” bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Temel değerler bölümü yeni hazırlanacak olan Stratejik planda yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Stratejik Planda Yıllar İtibarıyla Ulaşılmak İstenen Hedeflerin Belirlenmemesi

Yapılan inceleme neticesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2014- 2019 yılları için hazırlanmış olduğu Stratejik Planda yıllar itibarıyla ulaşılacak istenen hedeflerin belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun “*Geleceğe Bakış*” başlıklı 5.inci bölümünün “*E-Hedefler*” adlı alt başlığında;

“Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir...” denilmektedir.

Kamu kurumları orta ve uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirmek için mevzuatta öngörüldüğü üzere stratejik plan hazırlamaları gerekmektedir. İlgili idareler ulaşmak istedikleri hedefleri zaman çerçevesini oluşturarak stratejik planlarında belirtir. Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2014- 2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planını oluşturduğu; fakat stratejik plan içerisinde belirtilen hedeflerin yıllar itibarıyla hangi noktaya ulaşılacak istendiği belirtilmemiştir. Hedeflerin belirtilmemesi nedeniyle, stratejik planın en önemli unsuru olan plan sonunda ulaşılacak istenen nokta tespit edilememektedir. Bunun sonucu olarak stratejik planla ilgili olarak bir ölçüm ve değerlendirme yapmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yıllar itibarıyla ulaşılacak hedefler performans programı ile ortaya koyulduğu, ancak bu eksikliği yeni hazırlanacak olan planda tamamlanacağı ve gerekli

hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Performans Programının İçerik İtibariyle Stratejik Planla Uyumsuz Olması

Performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla performans programının stratejik planda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda bunlarla uyumlu olarak hazırlanması gerekmektedir. Oysaki yapılan incelemede, Performans Programının sistematığının ve programdaki stratejik amaç ve hedeflerin Stratejik Planla uyuşmadığı görülmüştür. Oysa Performans Programı, Stratejik Planın yıllık uygulama dilimlerini gösteren bir belgedir. Dolayısıyla iki belge arasında böyle bir farklılık olmaması gerekmektedir.

Bu olgular gerek Stratejik Planın gerekse Performans Programının anlaşılmasını güçleştirdiği gibi, performans bilgisinin sistematik biçimde toplanmasını ve Performans Programının izlenmesini engellemekte ve dolayısıyla Stratejik Planlama ile Performans Programı süreci arasında mantıksal tutarlılık sağlanamadığı için ölçüm yapılmasına da imkan vermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra hazırlanacak olan Performans programlarının Stratejik plan ile uyumlu olması için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Veri Kayıt Sisteminin Kurulmamış Olması

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılır. Bu aşama faaliyet sonuçları ölçümünün güvenilirliği değerlendirilmektedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinde performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistemin henüz faaliyete geçirilmediği belirlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Veri kayıt sistemi için Mali hizmetler biriminde görevlendirme yapılması, işlemlerin nasıl tamamlanacağı, nasıl takip edileceği konularında çalışmalar başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 9: Faaliyet Raporunun Mevzuata Uygun Hazırlanmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesi c/2 bendinde, faaliyet raporlarında , "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 gerektiği belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır.

Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin Performans Programında yer almamasından dolayı, faaliyet raporunun stratejik plana göre hazırlandığı görülmüştür. Bu durum faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans

ölçümünün yapılamamasına neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuş ve dolayısıyla ölçüm yapmaya imkan sağlayacak bir bilgi tabanı oluşmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Faaliyet raporları konusunda yeni hazırlanacak olan faaliyet raporunda konu üzerinde hassasiyetle durulacağı, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’ in” hüküm koyduğu tüm kurallara gerekli hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusuna ilişkin kamu idaresi ile mutabakata varılmış olmakla birlikte, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>