



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

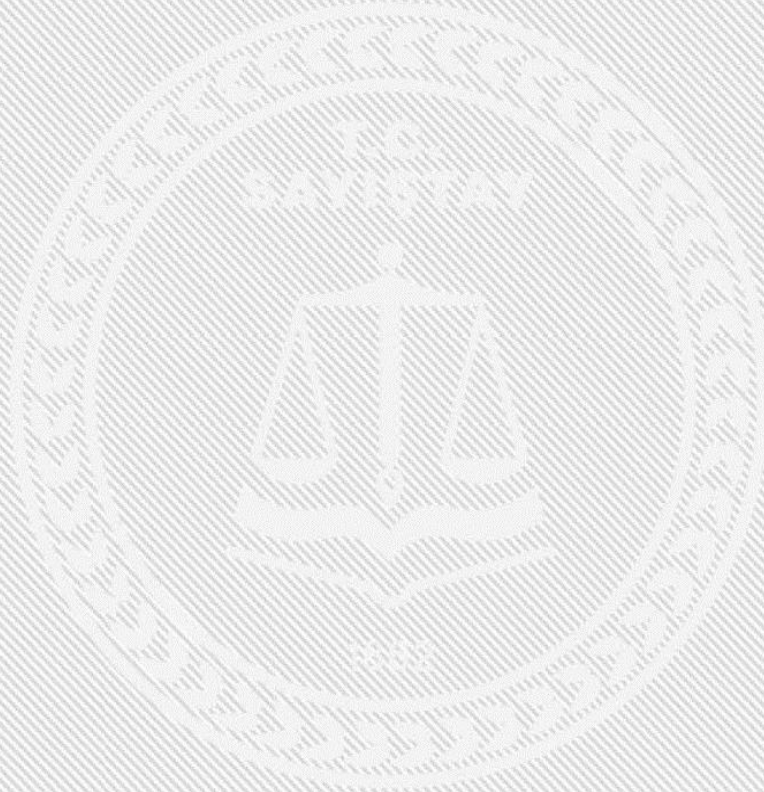
İÇERİK

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	47

MERSİN 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	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	43

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mersin Büyükşehir Belediyesi bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12' nci maddesinde yapılan sınıflandırma uyarınca mahalli idare bütçesi olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Mersin Büyükşehir Belediyesi'nde muhasebe kayıt sistemi 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre tutulmakta olup, kullanılan muhasebe sistemi tahakkuk esaslı Devlet muhasebe sistemidir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nde 2015 yılı bütçe giderleri 1.010.179.361,86 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı %
830/01	Personel Giderleri	178.697.648,00	174.360.515,29	97,57%
830/02	Sosyal Güvenlik Kurumları	39.256.748,00	29.954.329,80	76,30%
830/03	Mal Ve Hizmet Alımları	479.786.840,00	407.141.045,79	84,86%
830/04	Faiz Giderleri	12.000.000,00	12.091.323,52	100,76%
830/05	Cari Transferler	31.537.886,00	31.496.936,99	99,87%
830/06	Sermaye Giderleri (Yatırım)	551.496.623,00	270.040.886,84	48,97%
830/07	Sermaye Transferleri (Paylar)	29.724.255,00	16.060.526,16	54,03%
830/09	Yedek Ödenek	100.000.000,00	69.033.797,47	69,03%
GENEL TOPLAM		1.422.500.000,00	1.010.179.361,86	71,01%

2015 yılı bütçe gelirleri ise 801.378.066,18 TL net tahsilat olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Net Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı %
800/01	Vergi Gelirleri	21.362.314,00	18.114.468,89	84,80%
800/03	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	149.854.450,00	91.847.484,35	61,29%
800/05	Diğer Hizmet Gelirleri	912.384.775,00	691.141.987,64	75,75%
800/06	Sermaye Gelirleri	217.055.000,00	269.292,74	0,12%
800/08	Alacaklardan Tahsilat	160.000,00	4.832,56	3,02%
GENEL TOPLAM		1.300.816.539,00	801.378.066,18	61,61%

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar' ın 5' inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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 yürütölüp 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 kâğıtlar 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

Mersin Büyükşehir Belediyesi' nin 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: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin Enerji Dağıtım Şirketine Devredilmemesi, Belediye Ek Mali Külfet Getirmektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı hesaplarının incelenmesinde; 56 adet aydınlatma tesisinin dağıtım şirketine devredilmediği tespit edilmiştir.

6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı Maddesi'nin 1'inci fıkrasına göre;

“31.12.2015 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleşen aydınlatma giderleri Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten ve ilgili belediyeler ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanır. Bakanlar Kurulu bu süreyi iki yıla kadar uzatmaya yetkilidir. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak kesinti, büyükşehir belediyeleri ve mücavir alanlarındaki belediyelerde aydınlatma giderlerinin yüzde onu, diğer belediyelerde yüzde beşi olarak uygulanır.” Hükümünü içermektedir.

24.12.2015 tarihli ve 29572 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 14.12.2015 tarihli ve 2015/8317 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Kararın 3 üncü maddesiyle bu süre 31.12.2017 ye kadar uzatılmıştır. Buna göre, belediye sınırları içindeki aydınlatma giderleri 31.12.2017 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleşen aydınlatma giderleri Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten ve ilgili belediyeler ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanacaktır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunun geçici 6. Maddesine dayanılarak hazırlanan ve 27 Temmuz 2013 tarihli ve 28720 Sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin 5'nci maddesinin 2'nci fıkrası genel aydınlatma kapsamına alınan yerleri belirtmiştir;

“(2) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonu genel aydınlatma kapsamında değerlendirilir...” Bu

fıkra ile genel aydınlatma kapsamına alınan yerler açıkça belirtilmiştir.

Mezkûr yönetmeliğin 5 inci maddesinin 4'ncü fıkrasına göre; “Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt geçit ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”

Genel aydınlatma kapsamındaki 56 enerji tesisi Mersin Büyükşehir Belediyesi tarafından dağıtım şirketine devredilmemiştir. Her ne kadar anılan yönetmelik, belediye ve il özel idarelerine genel aydınlatma kapsamında ki tesisleri ilgili dağıtım şirketine devri konusunda serbestisi tanıdıysa da; enerji tesislerinin dağıtım şirketlerine devredilmemesi belediyeye ek mali külfet getirdiği için genel aydınlatma kapsamında ki tesisleri ilgili dağıtım şirketine devri uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen; “Genel Aydınlatma kapsamında belediyelerce yapılan tesislerin Dağıtım Şirketine iz bedelle devri konusunda serbest olmasına rağmen 20.06.2014 tarihinden günümüze kadar belediyemizle yapılan tesislerin dağıtım şirketlerine devri konusunda çalışmalar devam edilmekte olup, 71 adet elektrik aboneliğinin devri gerçekleşmiş ve 209.919,75.-TL.’lık fatura bedeli belediyemize iade edilmiştir. Geri kalan 56 enerji tesisinin Dağıtım Şirketine devri ile ilgili çalışmalar devam etmektedir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir. Genel aydınlatma kapsamındaki enerji tesislerinin devri idare kaynaklarının daha verimli kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

BULGU 2: Mali Hizmetler Daire Başkanlığına Bağlı Birimlerde İdari Ve Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonları İçin Danışmanda Hiçbir Özellik Aranmaksızın Mali Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılmış, Hizmet Alımının Yapıldığını Kanıtlayan Herhangi Bir Belge Ödeme Emirleri Ve Eki Belgelerde Bulunamamıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Mali Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı birimlerde İdari ve Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonları için danışmanlık alındığı, sözleşmede işin açık bir tanımının yapılmadığı, işin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı belgelerin dosyasında yer almadığı görülmüştür.

“Mali Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı birimlerde İdari ve Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonları için danışmanlık” ihale 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21/f maddesine göre yapılmıştır. Madde hükmüne göre; idarelerin yaklaşık maliyeti 2015 yılı için yüzaltmışyedibindokuzyüzaltmışaltı Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları ilan yapılması zorunlu değildir ve ilan yapılmayan hallerde, en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

Yaklaşık maliyeti belirlemek için 3 firmaya davet gönderilmiştir. İhaleye ilişkin 13.02.2015 tarihli yaklaşık maliyet tespit tutanağında, Y... Yönetim Eğitim ve Kültür Derneği (166.700-), B... Kültür ve Araştırma Derneği (166.700-) ve G... İmar İnşaat Organizasyon Eğitim ve Danışmanlık AŞ. (167.000-) yaklaşık maliyet için bildirdikleri birim fiyatlar yer almaktadır. Aynı dernek ve şirketler teklif vermeye davet edilmiş; sadece G... İmar İnşaat Organizasyon Eğitim ve Danışmanlık AŞ. teklif verdiği görülmüştür.

Belediye, tek teklif olan ve tescili 30.01.2015 tarih ve 8748 sayılı Ticaret Sicili Gazetesinde duyurulan G... İmar İnşaat Organizasyon Eğitim ve Danışmanlık AŞ. ile 160.000,00 TL bedelle, işin başlangıç tarihi 01.04.2015 bitim tarihi 31.12.2015 olan hizmet alım sözleşmesi 31.03.2015 tarihinde imzalanmıştır. Şirketin tek yönetim kurulu üyesi görünmektedir. İhale dosyasında, şirketin sunduğu herhangi bir iş bitirme belgesi, uzmanların kimler olduğu ve niteliklerine ilişkin bir belge bulunmamaktadır.

Sözleşme konusu iş; “Mali Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı birimlerde İdari ve

Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonlarında Mali danışmanlık Hizmet alım işi” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, işin teknik özellikleri ve diğer ayrıntıların sözleşme ekinde yer alan ve ihale dokümanını oluşturan belgelerde düzenlendiği belirtilmiştir.

Ancak, sözleşme ekinde yer alan ve ihale dokümanını oluşturan belgelerde işin teknik özellikleri ve detayını açıklayan belge bulunmamaktadır. Ayrıca, ödeme emri eki belgelerde alınan hizmetin ne olduğunu belirten herhangi bir belge de yoktur. Kanunun öngördüğü iş tanımı açık ve net bir şekilde yapılmaksızın, hangi hizmetin alınacağı belirtilmeden, “İdari ve Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonlarında “ gibi muğlak ifadelerle ve İdari ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığının tüm fonksiyonlarını içeren geniş kapsamlı danışmanlık hizmet alımı yapılmıştır.

Belediyelerde iş tanımı yapılmadan geniş kapsamlı danışmanlık hizmet alımı yapılması 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundaki hallerle sınırlıdır. Bunun dışındaki danışmanlık hizmet alımları Kamu İhale Kanunu’nda belirlenen hükümlerle sınırlıdır.

Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinde Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce uyulması zorunlu hususlar belirlenmiştir. Aynı Kanunu’nun 62’nci maddesinin (e) bendinde ise, idarelerin bu Kanunda tanımlanan hizmetlerden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında uyulması zorunlu hususlar düzenlenmiştir. Kanunun 62/e-3 üncü fıkrasında, “Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı aranmaz.” hükmü yer almaktadır. Yani, hizmet alımı yapılan işlerde danışmanların yeterli nitelik ve sayıda olması şartının aranması gerekmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 5’inci maddesine göre; Danışmanlık hizmetinin 4734 sayılı Kanunun ikinci kısmının beşinci bölümünde yer alan özel hükümlere tabi olabilmesi için söz konusu işin; “ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlarda bir hizmet olması ve niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olduğunun, özel uzmanlık ve deneyim gerektirdiğinin idarece tespit edilmesi gerekmektedir.”

Aynı Yönetmeliğin iş tanımının belirlenmesi başlığını taşıyan 6’ncı maddesine göre; “İdare, danışmanlık hizmeti alınmak üzere ihaleye çıkacağı işin tanımını hazırlar. İş tanımında

verilen hizmetlerin kapsamı işin bütçesine uygun olmalıdır. İş tanımı, hizmetin amacını, kapsamını, ulaşılmak istenen sonuçları ve ilgili mevcut çalışmalar ve temel bilgiler de dahil olmak üzere hizmetin geçmişine ilişkin çalışmaları açıkça ve anlaşılır bir biçimde ifade eder. İş tanımında; hizmetin yürütülmesi için daha önce tamamlanmış hizmet ve araştırmaların listesi verilir ve bunların sonucunda danışmandan rapor, veri, harita, araştırma, tasarım, ihale dokümanı hazırlanması gibi hangi hizmetlerin beklendiği belirtilir.

...

İş tanımında idarenin ve danışmanın sorumlulukları açık ve net bir şekilde belirtilmeli ayrıca; idarenin sağlayacağı kolaylık, hizmetler, tesisler, ekipman ve personelin de açıklaması yapılmalıdır.

İş tanımında aşağıda belirtilen bilgilerden gerekli olanlar verilir:

- a) Projenin amaç ve hedefleri,
- b) Ayrılan bütçe ile yapılabilecek hizmetlerin kapsamı,
- c) Destek bilgiler (mevcut çalışmaların listesi, veriler vb.),
- d) Bilgi transferi koşulları,
- e) Eğitim gereksinmesi,
- f) İstenilen hizmet ve araştırmaların listesi,
- g) Uyulacak standart, yönetmelik vb,
- h) Beklenen çıktılar (rapor, harita, tasarım, vb.),
- i) Hizmet süresi ve/veya takvim,
- j) Coğrafi gereksinimler, lojistik, işletmeye alma süresi vb.,
- k) İdare ve Danışmanın birbirlerine karşı sorumlulukları,
- l) Danışmana sağlanacak kolaylıklar,
- m) Danışmanlık hizmetinin (varsa) aşamaları,
- n) Danışmanlık hizmetine konu olan işin (varsa) idarece düşünülen devamı olup olmadığı.”

Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ancak Kanun ve Yönetmelikte sayılan ÇED raporu hazırlanması, plân, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim gibi teknik, malî, hukuki veya benzeri alanlarda danışmanlık hizmet alımı yapılabilir. Kanun ve Yönetmelikte belirtilen konular haricinde danışmanlık hizmet alımı yapılması mümkün değildir. Anılan sözleşme ve eki belgelerde bu hususların hiçbirine yer verilmemiştir.

Kanun ve Yönetmeliğin lafzından danışmanlık hizmetinin sadece belli bir konuda olacağı genel bir danışmanlık hizmet alımının 5216 sayılı Kanunun 20 inci maddesi dışında yapılamayacağı açıktır. Her işin uzmanı dolayısıyla danışmanı farklıdır. Kanundaki danışman

tanımında da danışmanlığın sadece bir iş için olabileceği görülmektedir. Ayrıca; Yönetmelik uyarınca idarenin danışmanlık hizmeti almak üzere ihaleye çıkacağı işin tanımını hazırlaması gerekmektedir. Bu iş tanımında alınacak danışmanlık hizmetinin çerçevesinin çizilmesi, danışmandan ne beklendiğinin açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

Bir konuda danışmanlık hizmet alımı yapılabilmesi için, konunun karmaşık olması, özel uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gerekir. Çerçevesi çizilmemiş, hangi konuda danışmanlık hizmeti alınacağı belirtilmeyen veya özel uzmanlık ve deneyim gerektirmeyen, idare personeli tarafından yürütülebilecek veya yürütülmesi gereken işler için danışmanlık hizmet alımı yapılamaz. Örneğin mevzuat desteği sağlamak, idarenin olabilecek problemlerine cevap vermek gibi konular uzmanlık gerektiren hususlar değildir. Mevzuatı takip etmek, yorumlamak ve uygulamak zaten idare personelinin görevidir.

“Mali Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı birimlerde İdari ve Mali Sürdürülebilirlik Kapsamında Mali Hizmetler Biriminin Tüm Fonksiyonlarında Mali danışmanlık Hizmet alım işi” nde, yukarıda anılan yasa hükümleri çerçevesinde değil, idari personelin iş tanımı kapsamında hizmet alımı yapılmıştır. Danışmanın bu hizmetleri verecek yeterlilikte olup olmadığı değerlendirilmemiş, danışmandan ne tür hizmetler alındığı açıkça ortaya konulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında, özetle;

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Danışmanlık Hizmetler başlıklı 48. Maddesinin (Değişik son cümle: 31/3/2012-6288/6 md.) “Ancak yaklaşık maliyeti **13 üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetleri**, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.” hükmünü gereği, bulguda anılan danışmanlık hizmet alımının, hizmet alım ihalesi ile gerçekleştirildiği;

- Dolayısıyla söz konusu alımın, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde değil, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde yapıldığı;

- Söz konusu hizmet alımında, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre, idari ve teknik şartname hazırlandığı;

- Teknik şartnamede kapsam maddesinde tanımı yapılan hizmetlerin alındığı;
- Bu hizmetlerin alındığına ilişkin bilgi ve belgelerin idarede mevcut olduğu;
- Ödeme emri belgesine Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde bahse konu edilen belgelerin eksiksiz olarak eklendiği”

belirlenmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Danışmanlık Hizmetler başlıklı 48. Maddesinin (Değişik son cümle: 31/3/2012-6288/6 md.) “Ancak yaklaşık maliyeti 13 üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.” hükmünü esas alarak, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde değil, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde söz konusu danışmanlık hizmet alımı yapıldığını bildirmekte ve alıma ilişkin bilgi ve belgelerin idarede mevcut olduğunu ileri sürmektedir.

Her şeyden önce, kurum görüşünde belirtilen söz konusu mevzuat hükmü bulgumuzda konu edilmemiştir. İdare kuşkusuz, anılan madde hükmü gereği, danışmanlık hizmetini hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirebilir. Ancak, bu madde hükmüne göre yapılan danışmanlık hizmet alımlarında, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümleri uygulanamaz. Çünkü Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin Amaç ve kapsamı düzenleyen 1 nci maddesinde “4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin, bu Kanuna göre gerçekleştirecekleri, danışmanlık hizmet alımı ihaleleri dışındaki hizmet alımı ihalelerinde uygulayacakları usul ve esasları düzenlemektir.” denilerek, danışmanlık hizmet alımı ihalelerinin bu yönetmelik kapsamında olmadığı açıkça belirtilmiştir.

Anılan danışmanlık hizmet alımında, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde, bulgumuzda belirtilen danışmanlık hizmetinin iş tanımından yaklaşık maliyetin belirlenmesine, danışmanın niteliklerine kadar danışmanlık hizmet alımlarının esasları belirlenmiştir. İdare söz konusu danışmanlık hizmet alımında, bulgumuzda da açıklandığı üzere, bu yönetmelik hükümlerinin gereklerini yerine getirmemiş; idari personelin iş tanımı kapsamında hizmet alımı yapmış, danışmanın bu hizmetleri verecek

yeterlilikte olup olmadığı değerlendirilmemiş, danışmandan ne tür hizmetler alındığı açıkça ortaya konulmamıştır. Esasen hangi usul ve esaslarla olursa olsun, söz konusu hizmet alımı danışmanlık ise, anılan hususlara açıklık getirilmemesi, her şeyden önce ihale kanunun temel ilkelerine ve eşyanın tabiatına aykırıdır.

İdare, “Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği” nin hükümlerine göre danışmanlık hizmet alımı yaptığını ve söz konusu alıma ilişkin belge ve bilgilerin idarede mevcut olduğunu ileri sürmektedir. Ancak, idare bulguda anılan belge ve bilgileri yerinde denetim sırasında denetim ekibine sunmadığı gibi kamu idaresi cevabına da eklememiştir. Bu durum, idarenin danışmanlık hizmet alımını yasal düzenlemelere uygun şekilde yapmadığını açıkça göstermektedir.

BULGU 3: 2015 yılında Bazı Mükelleflerin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmamıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi’ nin 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Belediye gelirlerinden olan İlan ve Reklam Vergisi Tahakkukunun bazı mükelleflere yapılmadığı görülmüştür.

29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu’nun 12, 13, 16 ve 22’ maddelerinde;

“Konu:

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.

Mükellef ve sorumlu:

İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar.

Verginin tarhı ve ödenmesi:

Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir.

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler.”

denilmektedir.

Aynı Kanunun 14 ve 15’ inci maddelerinde de ilgili vergi kaleminin istisna ve muafıkları, tarife ve nispeti hakkında düzenleme yapılmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi’ nde yapılan incelemede; İlan ve Reklam Vergisi tahakkuku yapılmayan mükellefler aşağıdaki tabloda gruplandırılmıştır.

Belediye, İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuk ve tahsiline ilişkin çalışmaları başlatmıştır. Mevzuata uygun şekilde İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuku ve tahsilinin yapılması belediye gelirlerini artıracaktır.

Tablo 2: İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmayan Mükelleflerin İcmali

İşyeri Açma İzin Harcı Yatıran Mükellef Bilgileri Listesi				
Toplam Mükellef Sayısı	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunanlar	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunmayanlar	İlan Ve Reklam Beyanı İptal Olanlar	Tabelası Olmayan
143	71	60	-	12
Mülkiyeti Kendine Ait Olan Hal Müdürlüğü Mükellef Bilgileri Listesi				

Toplam Mükellef Sayısı	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunanlar	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunmayanlar	İlan Ve Reklam Beyanı İptal Olanlar	Tabelası Olmayan
113	99	4	-	10
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Hal Müdürlüğü Kiracı Mükellef Bilgileri Listesi				
Toplam Mükellef Sayısı	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunanlar	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunmayanlar	İlan Ve Reklam Beyanı İptal Olanlar	Tabelası Olmayan
147	13	10		124
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Nakliyeciler Sitesi Kiracı Mükellef Bilgileri Listesi				
Toplam Mükellef Sayısı	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunanlar	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunmayanlar	İlan Ve Reklam Beyanı İptal Olanlar	Tabelası Olmayan
118	23	7		88
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Ulu Çarşı Kiracı Mükellef Bilgileri Listesi				
Toplam Mükellef Sayısı	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunanlar	İlan Ve Reklam Beyanı Bulunmayanlar	İlan Ve Reklam Beyanı İptal Olanlar	Tabelası Olmayan
64	51	7	1	5
İRV Beyanı Bulunmayan Toplam Mükellef Sayısı		88		

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen;

“Söz konusu rapor maddesinde belirtilen 88 adet beyanı olmayan kiracı veya mükelleften 74 adedinin beyanlarının alındığı, 12 adet otogar mükellefinin 4. İcra Hukuk Mahkemesine 2015/371 numara ile açılan tahliye davasına istinaden beyan vermediği, 2 adet Ulu Çarşı kiracılarından 48 no.lu dükkân kiracısı M.T’ nin 08/04/2016 tarihinde dükkânı terk ettiği, 2 nolu dükkân kiracısı M.D’den 22/01/2016 tarihli yazı ile terki istendiği tespit edilmiştir.”
denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından verilen cevapta bulguya ilişkin değerlendirmeler kabul edilmiş, bulgumuzun konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Mevzuata uygun şekilde İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılması belediye gelirlerini artıracaktır.

BULGU 4: 2015 yılında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerinin Tahakkuk Kaydı Yapılmamıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi' nin 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 39' uncu maddesinde elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20' nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı' nın niteliğini açıklayan 82'nci maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilât ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı' na ilişkin işlemleri düzenleyen 83' üncü maddesinde ise ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyana dayalı bir vergi olup muhasebe birimleri tarafından alınan beyannameler üzerine alacak tahakkuk kayıtlarının yapılması, mükelleflerin yaptığı ödemeler üzerine de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi muhasebe kayıtları incelendiğinde 9.025,61 TL Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tahsil edildiği halde, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına söz konusu verginin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmektedir. Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyana dayalı bir vergi olup, muhasebe birimleri tarafından alınan beyannameler üzerine alacak tahakkuk

kayıtlarının yapılması; mükelleflerin yaptığı ödemeler üzerine de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen;

“2015 Mali yılı içerisinde elektrik ve havagazı tüketim vergisi olarak tahsil edilen 9.211,44.- TL’nin tahakkuk kaydı gerçekleştirilmiş olup, tahakkuk kaydına ait muhasebe işlem fişi denetim esnasında Sayıştay denetçilerine verilmiştir. 2016 yılında mükelleflerce gönderilen Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerinin tahakkuk işlemleri düzenli olarak gerçekleştirilmekte olup tahakkuk listesi ekte sunulmuştur.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgumuzda tespit ettiğimiz husus, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kaydının yapılmadığına ilişkindir.

Sorumlular tarafından gönderilen cevap ve eki incelendiğinde Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kaydının 2016 yılını itibariyle gerçekleştirdiği görülmektedir.

Ancak söz konusu düzeltmelerin 2015 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Elektrik ve havagazı tüketim vergisi için beyannamelerden kaynaklı tahakkukların yapılmaması sonucu 120- Gelirlerden Alacaklar hesabı kurumun 2015 yılı mizanında bahsi geçen tutar kadar eksik yer almaktadır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyana dayalı bir vergi olup, muhasebe birimleri tarafından alınan beyannameler üzerine alacak tahakkuk kayıtlarının yapılması; mükelleflerin yaptığı ödemeler üzerine de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İlçe Belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsil Edilmemesi

Mersin Büyükşehir Belediyesi’ nin 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; ilçe belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi paylarının tahsil edilmediği görülmüştür.

29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu'nun **"4. Çevre temizlik vergisi"** başlıklı Mükerrer 44' üncü maddesinde:

"İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

...

Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir."

denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, konutlardan elde edilen çevre temizlik vergisi Büyükşehirler İçin Su Kanalizasyon İdareleri tarafından su faturalarına yansıtılmak suretiyle tahsil edilecek, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise ilgili belediyeye tahsil edilecektir. Bu şekilde hem su kanalizasyon idaresince konutlardan hem de ilgili belediyelerce işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinin %20 si münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere tahsilatı takip eden ayın 20' sine kadar

Büyükşehir belediyesine yatırımları gerekmektedir. Süresi içinde yatırılmayan vergi ve gecikme zamları için idareler hakkında 6183 sayılı kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Tablo 5: İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmeyen Çevre Temizlik Vergisi Payları

İlçe Belediyeleri	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Kalan (TL)
Yenişehir Belediyesi	271.070,97	127.691,22	143.379,75
Mezitli Belediyesi	252.249,39	0	252.249,39
Akdeniz Belediyesi	2.437.229,31	0	2.437.229,31
Toplam	2.960.549,67	127.691,22	2.832.858,45

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen;

“İlçeler tarafından toplanan, çevre temizlik vergisinden alacağımız pay, 2003 - 2014 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır.

Geçmiş dönemlere ait olan Yenişehir, Mezitli ve Akdeniz Belediyelerinden toplam 2.832.858,45.-TL Çevre Temizlik Vergisi Payı alacağımızdan; Yenişehir Belediyesi’nden 143.379,75 TL, Mezitli Belediyesi’nden 20.084,41 TL, Akdeniz Belediyesi’nden 866.293,14 TL olmak üzere toplam 1.029.757,30 TL 2016 yılı içerisinde tahsil edilmiş olup, kalan tutarın tahsilatı için işlemlere devam edilmektedir. Konu ile ilgili evraklar ekte sunulmuştur.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından gönderilen cevapta bulguya ilişkin değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgumuza ilişkin gerekli çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir.

Konutlardan elde edilen çevre temizlik vergisi Büyükşehirler İçin Su Kanalizasyon İdareleri tarafından su faturalarına yansıtılmak suretiyle tahsil edilecek, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise ilgili belediyece tahsil edilecektir. Bu şekilde hem su kanalizasyon idaresince konutlardan hem de ilgili belediyelerce işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinin %20 si münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere tahsilatı takip eden ayın 20’ sine

kadar Büyükşehir belediyesine yatırımları gerekmektedir.

Süresi içinde yatırılmayan vergi ve gecikme zamları için idareler hakkında 6183 sayılı kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Kira Gelirleri Tahsil Edilmemiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi’ nin 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; kira gelirlerine ilişkin 25.582.000,00 TL alacağın tahsil edilmediği görülmüştür.

23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “**Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri**” başlıklı 18’ inci maddesinde;

“Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.

... ”

denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı sorumlu kılınmıştır.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ nun “**Gelirlerin toplanması sorumluluğu**” başlıklı 38’ inci maddesinde;

“Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.”

denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “**Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları**” başlıklı 61’ inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere Belediye Başkanı ile Muhasebe Yetkilisinin Belediyenin alacaklarını takip ve tahsil etmek için gereken işlemleri zamanında yapmaları ve gerekli tedbirleri almaları gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle kira gelirlerine ilişkin tahakkuk, tahsil ve tahsil edilmeyen tutarlar gösterilmiştir.

Tablo 6: Tahsil Edilmeyen Kira Gelirleri

Gelir Türü	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Kalan (TL)
Kira geliri	29.302.557,00	3.720.557,00	25.582.000,00
Toplam	29.302.557,00	3.720.557,00	25.582.000,00

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen;

“19.04.2016 tarihi itibarıyla 25.582.000,00 TL kira alacağımızdan 5.194.209,71 TL tahsil edilmiştir. Kalan 20.387.790,29 TL kira alacağımızla ilgili yasal işlem yapılmak üzere Hukuk Müşavirliğine bildirilmiştir. Hukuki süreç titizlikle uygulanmaktadır.”

denilmektedir

Sonuç olarak Sorumlular tarafından gönderilen cevapta bulguya ilişkin değerlendirmeler kabul edilmiş, gerekli çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sorumluların belediye alacaklarını takip ve tahsil etmek için gereken işlemleri zamanında yapmaları ve gerekli tedbirleri almaları gerekmektedir. Kira gelirlerine ilişkin alacağın zamanında tahsil edilmesi belediye gelirleri için önem arz etmektedir.

BULGU 7: Mersin Büyükşehir Personeline Sosyal Denge Tazminatı Dışında Ödeme Yapılması

Belediye Personeline, Sosyal Denge Tazminatı Dışında Yasal Dayanağı olmaksızın Ramazan Bayramı İkramiyesi, Kurban Bayramı İkramiyesi, Yakacak Yardımı, Yazlık Ve Kışlık Giyim Yardımı Adı Altında Ödemeler yapılmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı hesaplarının incelenmesinde; Mersin Büyükşehir Belediyesinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı dışında Ramazan Bayramı ikramiyesi, Kurban Bayramı ikramiyesi, yakacak yardımı, yazlık ve kışlık giyim yardımı adı altında ödemeler yapıldığı görülmüştür.

Yerel yönetimlerde çalışan kamu personeline hangi usul ve esaslara göre sosyal denge tazminatı ödeneceği 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 32 inci maddesinde, ödenecek tazminatın aylık tutarı 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) Ek 15 inci maddesinde belirtilmiştir

4688 sayılı Kanunun 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla değişik 32 inci maddesinde;

“27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir” hükmü yer almıştır.

375 sayılı KHK'ye 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla eklenen Ek 15.maddesinde aynen; “Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu

görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.”

denilmektedir.

Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile BEM- BİR-SEN Temsilcisi arasında imzalanan ve 2014 ve 2015 yıllarını kapsayan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme 14.08.2013 tarihli ve 28735 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Sözleşmenin 1' inci maddesine göre;

“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32' inci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterler göre farklı olarak belirlenebilir.”

denilmektedir.

Yukarıda sayılan Kanun, KHK ve Toplu Sözleşme hükümlerinden de anlaşıldığı gibi; Belediyelerde yetkili sendika ile Belediye Başkanı arasında imzalanacak sözleşmelere sadece, belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan kamu personeline sosyal denge tazminatı ödenebileceğine ve tazminatın tutarına ilişkin hükümler konabilir. Sözleşmeye başka maddeler eklenerek, bu tazminat dışında ödeme yapılması mümkün değildir. Çünkü 4688 sayılı Kanun ile belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sağlanan ayrıcalık sadece sosyal denge tazminatı ödenmesinden ibarettir. Bunun dışında yapılan ödemeler yasal dayanaktan yoksundur.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle; Mersin Büyükşehir Belediyesinde çalışan personele Ramazan Bayramı ikramiyesi, Kurban Bayramı ikramiyesi, yakacak yardımı, yazlık ve kışlık giyim yardımı adı altında ödemeler yapılmasının yasal dayanağının bulunmamaktadır. Yasal dayanağı olmayan bu tür ödemelere toplu sözleşmelerde yer verilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta özetle;

“4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun Geçici 14. Maddesinde, “15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.” denilmektedir.

23 Ağustos 2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Görevlilerinin Geneline Ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 Ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme”nin Dördüncü Bölümü, Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmenin “Sosyal denge tazminatı süre uzatımı” Başlıklı 7. Maddesinde, “4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesinde yer alan 31/12/2015; ibaresi ;31/12/2017; şeklinde uygulanır.” denilmektedir. Konu ile ilgili ekte gönderilen Sayıştay 5’inci Dairesinin 13/04/2016 tarih ve 138 sayılı ilamında “31/12/2015 tarihine kadarki dönemde, 11/04/2012 tarihinde uygulanan sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen meblağın altına indirilemeyeceği yetkisi, personele yapılan önceki ödemeler kadar ödeme yapma konusunda idarelere takdir yetkisi verilmiş ve belediye ile sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile memur ve sözleşmeli personele yapılan ödemenin mevzuata uygun olduğuna karar

verilmiştir.

Sonuç itibariyle bulguya konu edilen sözleşme, 4688 sayılı yasanın geçici 14. Maddesi kapsamında bir sözleşme olup, bu sözleşmedeki hükümler uyarınca memurlara yapılan aylık ortalama ödemenin tavan miktarı hesaplanırken en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü değil, bir önceki sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınmıştır. Mezkûr mevzuat hükümlerine uyulmuştur. Sayıştay 6'ncı dairesinin kararı da bu yöndedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgumuza ilişkin yapılan açıklama uygun olmakla beraber 09.06.2011 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin tavan miktarlarının üst sınır olarak kabul edilmesi 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunun Geçici 14'ncü maddesince idarenin takdirindedir ancak idarenin 09.06.2011 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin 27'nci maddesine dayanarak 2011-2012 yıllarının gerçekleşme oranlarının esas alıp, 15.02.2013 tarihin de tekrar tavan ücretini güncelleyip buna göre ödeme yapması anılan mevzuat hükümleri karşısında idareye ek mali külfet getirmektedir. 2016 yılında yapılacak sosyal denge sözleşmesinde bu hususun dikkate alınması yasal limitlere uyulması açısından önem taşımaktadır.

BULGU 8: MERULAŞ (Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi) Yasal Yükümlülöklere Uygun Şekilde Kurulmamıştır Ve Belediye Kaynaklarının Kötü Kullanımına Neden Olmaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; yasal yükümlölöklere uygun şekilde edinilmeyen, 2015 yılında hiçbir faaliyet göstermeyen Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine sermaye artımı yapıldığı görölmüştür.

Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi yasal yükümlölöklere uygun şekilde kurulmamıştır.

Tek ortaklı Anonim Şirket olarak kurulan ve ticaret sicili gazetesinde tescili 03.10.2014 tarihinde duyurulan Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, sahibi Erkan Demir tarafından 29.09.2014 tarihinde şirketin şahsın üzerine tescilinden daha erken bir tarihte, BŞB'ye hibe edilmiştir. Yani anılan şirket E.D. üzerine

03.10.2014'de tescil edilmiş, bu tarihten önce 29.09.2014 tarihinde Mersin Büyükşehir Belediyesine hibe edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Şirket kurulması” başlıklı 70' inci maddesinde, belediyelerin, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmak koşuluyla mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilecekleri belirtilmektedir. Belediyelerce şirket kurulması için bazı organ ve kurumların kararı ile iznine ihtiyaç vardır.

a) Belediye meclisinden karar alımı : 5393 sayılı Kanunun 18' inci maddesinin (i) bendine göre, belediyeler ister bir şirketin kurucu üye sıfatıyla ortağı, isterse kurulmuş bir şirkete sonradan sermaye katılımı suretiyle ortağı olsun, bu ortaklık işlemi gerçekleşmeden önce belediye meclisinin olumlu yönde kararının alınması gerekir. Belediye meclisinin şirket ortaklığı yönündeki kararı gerekçeli ve ayrıntılı olmalıdır. Belediye meclisi “şirket ortağı olabilir” veya “şirket kurabilir” şeklinde genel bir karar ihtiyaca cevap veremez. Meclis kararında; şirketin ne tür bir şirket olduğu (anonim/limitet şirket), şirketin faaliyet alanı, şirketin ortakları, sermaye miktarı ve belediye hissesi, şirketin belediyeye sağlayacağı faydalar veya benzer hususlar belirtilmelidir.

b) Bakanlar Kurulu izni: Belediyenin şirket kurması ve ortak olması için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip, devreye 4046 sayılı Kanunun 26' ncı maddesi girmektedir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26' ncı maddesi hükmüne göre, belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir. Belediyelerin şirket kurmak ve ortak olmak için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip Bakanlar Kurulundan izin de alması gerekir. Şirket kuruluşu ve ortaklığına ilişkin belediye meclisi kararı ve Bakanlar Kurulu Kararının şirket tescilinden ve ortaklık kurulmasından önce alınması gerekmektedir. Belediyelerin şirket kurmak ve mevcut şirketlere ortak olmak için Bakanlar Kurulundan izin taleplerini İçişleri Bakanlığı aracılığı ile yapmaları gereklidir. İçişleri Bakanlığı 21.04.2008 gün ve 11273 sayılı (2008/31) Nolu genelgesi ile şirket kurmak ve mevcut şirketlere ortak olmak isteyen belediyelerin izlemeleri gereken prosedürü belirlemiştir. Genelge hükmüne göre belediyeler İçişleri Bakanlığı aracılığı ile yapacakları Bakanlar Kurulu izni taleplerinde;

1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine

dair meclis kararının,

2-Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusunun,

3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilânçosunun,

4-Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağının,

5-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü raporunun,

6-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanının,

7-Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilânçosunun,

8-4646 sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK' dan aldığı dağıtım lisansı örneğinin,

Talep yazıları ekinde Bakanlığa gönderilmesini istemiştir. İçişleri Bakanlığı bu bilgileri toplamak suretiyle belediyelerin şirket kurma ve ortak olma taleplerini Bakanlar Kurulu izni için Başbakanlığa gönderecektir.

Bu yasal yükümlülüklerden kaçınmak isteyen belediyeler, yaygın bir şekilde hibe (bedelsiz) yoluyla şirket edinme yoluna gitmektedir. Bunu önlemek isteyen İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 21.04.2008 tarih ve B.05.0.MAH.0.65.001/80000- 11273 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü genelgeyi yayınlamıştır. Genelgede; "...büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlığımız yoluyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekmektedir."

Denilmektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile 12.12.2014'de MERULAŞ'ın sermayesinin 10.000.000-TL artırılmasına; 13.03.2015 tarihli şirket Olağan Genel Kurul Toplantı Tutanağında sermayenin 50.000-TL'den 10.000.000-TL çıkarılmasına karar verilmiştir. 50.000-TL'ye karşılık gelen 50 pay E.D. tarafından taahhüt edilmiştir. Taahhüt edilen sermayenin ¼ ü 2.487.500,00 TL' si 20.03.2015 tarih ve tarihsiz ödeme emri belgesi ile Mersin Büyükşehir Belediyesi'nden MERULAŞ AŞ'ye aktarılmıştır.

Mevzuat hükümlerine uygun kurulmayan MERULAŞ'a, 13.07.2015 tarih ve 726 sayılı meclis kararı ile 01.10.2015 tarihi itibarıyla 10 yıl süre ile toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz hakkı devredilmiştir.

İlk faaliyet yılında şirket, toplam sermayenin 1/3 ünü kaybetmiştir.

2015 yılında şirketin net satışları sadece 1.218,30- TL dir. Buna karşılık şirketin dönem zararı 3.425.135,25-TL'dir ki; bu tutar neredeyse, belediye tarafından 2015 yılında ödenen toplam sermayenin (Belediyenin taahhüt ettiği sermayenin ¼ ü 2.487.500,00-TL) % 50'sinden fazlasına yakındır. Üstelik belediyenin şirkete devrettiği araçların bakım, onarım ve akaryakıt giderleri belediye bütçesinden karşılanmış, şirket giderleri arasında görünmediği için zarara yansımamıştır.

Şirket maliyetleri içinde Genel Yönetim Giderleri özel bir dikkat gerektirmektedir. 2015 yılında net satışları 1.218,30- TL olan şirketin;

- Yönetim Kurulu üyelerine toplam 211.869,68-TL huzur hakkı,
- Yönetim Kurulu üyelerinden Erkan Karaaslan'a ayrıca 121.193,00-TL,
- Yöneticilerin yurt dışı masrafları için 150.303,64-TL;
- Özel maliyetler başlığı altında 135.302,5-TL ;
- THK'a helikopter/uçak kiralama 57.086,60-TL;
- ..TUR Turizm ve seyahat şirketine 86.609,53-TL ödenmiştir.

Açıkça görülmektedir ki; ödenmiş sermayenin yaklaşık % 30'u yönetim kurulunun harcamalarına ayrılmıştır.

Yasal gerekler karşılanmadan edinilen Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi, 2015 yılında, Mersin Büyükşehir Belediyesi tarafından taahhüt edilen sermayenin 1/3 ü gibi önemli bir kısmını zarar olarak kaybetmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Mersin Büyükşehir Belediyesi açısından hibe işlemlerinin 22.10.2014 tarihinde başladığı, bu tarihte MERULAŞ A.Ş. tüm kuruluş süreçlerini tamamladığı görülmektedir. Bağışın kabulü Başkanlık Makamının 14.11.2014 tarih ve 97830286-903.07.02-1630 sayılı yazısı ile Erkan Demire bildirilmiştir. **Şartsız ve ivazsız olarak yapılan bağışın Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından, kabulünün mer'i mevzuata aykırılık teşkil etmediği açıktır.**

Şirketin sahibi tarafından şartsız ve ivazsız olarak Mersin Büyükşehir Belediyesine

bağışı, 5393 sayılı yasanın Belediye Başkanının görev yetkileri başlıklı 38’nci maddesinin (I) bendinde yer alan “Şartsız bağışları kabul etmek” hükmüne dayanarak Mersin Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından kabul edilmiştir. Tenkit konusu edilen, 5393 sayılı kanunun 18’nci maddesinde meclisin görev ve yetkilerini belirtilen hususlar (g),(i),(j) bentlerinde sermaye katılımı ya da şirketin kurulması ile ilgili olup, şartsız ve ivazsız (bedelsiz) hibe konusunu kapsamamaktadır. **Bu nedenle meclis kararı alınmasını gerektiren şartlar oluşmamıştır. Meclis kararı alınması gerektiği yönündeki tenkite yer olmadığı açıkça ortadadır.**

Merulaş A.Ş. nin şartsız ivazsız olarak Mersin Büyükşehir Belediyesine hibe edilmesi nedeniyle 4046 sayılı Kanunun ilgili 26. Madde kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 21.04.2008 tarih ve 11273 sayılı (2008/31) genelgesine atıf yapılmak suretiyle, Merulaş. A.Ş. nin Mersin Büyükşehir Belediyesine kazanımında Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği yönünde tenkit ibare edilse de; Atıf yapılan genelgeye karşı, “...Danıştay 8 inci Dairesinin 05.03.2010 tarihli ve E.2008/4976, K.2010/1108 sayılı Kararında; bedelsiz veya hibe yoluyla şirket edinilmesiyle ilgili olarak herhangi bir sınırlama olmadığı ve idarenin yargı kararlarına uymasının yasal bir zorunluluk olduğundan bahisle, il özel idareleri ve belediyelerin kurulmuş veya kurulacak şirketlere bedelsiz olarak pay verilmek suretiyle hissedar olmaları veya mevcut bir şirketin hibe yoluyla tüm mal varlığı ile bedelsiz olarak devralınması halinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26’ ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu izni alınmasına gerek olmadığı,...” belirtilmektedir.

Merulaş A.Ş.’nin, Mersin Büyükşehir Belediyesine **şartsız ve bedelsiz** olarak hibe edilmesi nedeniyle, yargı kararlarında da belirtildiği üzere Bakanlar Kurulundan izin alınmadan iktisap edilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu yönde yapılan tenkite yer olmadığı açıktır.

Şirketin yönetim kurulunun almış olduğu Sermaye artırım kararı, Büyükşehir Belediye Meclisinde görüşülmek üzere sunulmuş olup, Şirketin sermayesinin artırılması işlemi Büyükşehir Belediyesi Meclisi Genel Kurulunun oy birliği ile almış olduğu kararı doğrultusunda gerçekleşmiştir

Şirketlerin bağış yoluyla kurulumuna ilişkin İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin

olumlu görüşü ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Bağış yolu ile devralınan şirketlerin tescilin yapılması yönünde iç genelgesi mevcuttur. Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş ve Kanunla yetkili kamu tüzel kişileri tarafından tescili yapılmış olan bir şirketin mevzuata uygun kurulmadığını söylemek mümkün değildir.

Yine bulgu da bahsi geçen şirket sermayesinin 1/3 ünü ilk faaliyet yılında kaybettiği değerlendirmesi doğru değildir. Şirkete devirler yapıldıktan sonra ulaşım giderleri şirket tarafından ödenmiş ancak gelirlerin şirkete devir süreci daha sonra yapılmıştır. Bu nedenle belediye ulaşım sisteminin rehabilitasyonunu gerçekleştirerek konsolide bütçede gider ve zararları azaltan söz konusu uygulamanın külli zarar gibi yansıtılması doğru değildir.

Yine bulguda bahsedilen ödenmiş sermayesinin yaklaşık % 30'unun yönetim kurulu üyelerine ödendiği değerlendirilmesi de doğru değildir. Bulguda bahsi geçen tüm rakamlarda sorunlar bulunmaktadır. Yönetim Kurulu üyelerine 211.869,68 TL huzur hakkı ödenmemiştir. 3 yönetim kurulu üyesine ayda toplam 7.500 TL huzur hakkı ödemesi yapılmaktadır. Helikopter kiralaması şirket açısından bir genel yönetim gideri değildir. Yönetim Kurulu üyelerinden hiçbirisine kendilerinin şirket adına yaptıkları ödemelerin ger iadesi dışında ilave bir gider ödemesi yapılmamıştır. Bu çerçevede kendileri tarafından kamusal yükümlülükleri karşılayan yönetim kurulu üyelerine sanki şirkete gider oluşturan bir ödeme gibi yapılmış gibi yansıtılması mevzuatımıza uygun değildir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, “MERULAŞ Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi yasal yükümlülüklerine uygun şekilde kurulmadığına ve belediye kaynaklarının kötü kullanımına neden olduğu” na ilişkin denetim bulgusuna itirazları şöyle özetlenebilir:

i. Hibe işlemleri ve bağış kabul takvimi, yasal olarak şirketi belediyeye bağışlayan şahsın üstüne tescil edildiği 03.10.2014 tarihinden önce değil, 22.10.2014 tarihinde başlanmıştır.

ii. 5393 sayılı yasanın Belediye Başkanının görev yetkileri başlıklı 38/1 Maddesi “Şartsız bağışları kabul etmek” hükmüne dayanarak, anılan şirket hibe olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle, 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. ve 18. Maddeleri ile 4046 sayılı Kanunun 26. Maddesinde yer alan hükümlerin uygulanmasının şartları oluşmamıştır.

iii. Bulgu da bahsi geçen şirket sermayesinin 1/3 ünü ilk faaliyet yılında kaybettiği değerlendirilmesi doğru değildir.

Raporun sonuç bölümünde, idarenin bu itirazlarını özetlediğimiz bu başlıklar altında değerlendirme yapılmıştır.

i. *Hibe işlemleri ve bağış kabul takvimi, yasal olarak şirketi belediyeye bağışlayan şahsın üstüne tescil edildiği 03.10.2014 tarihinden önce değil, 22.10.2014 tarihinde başlanmıştır.*

Kamu idaresi cevabında;

- Mersin Büyükşehir Belediyesi açısından hibe işlemlerinin 22.10.2014 tarihinde başladığı, bu tarihte MERULAŞ A.Ş. tüm kuruluş süreçlerini tamamladığını,
- bağışın kabulünün Başkanlık Makamının 14.11.2014 tarih ve 97830286-903.07.02-1630 sayılı yazısı ile hibe eden şahsa bildirildiğini,
- Şartsız ve ivazsız olarak yapılan bağışın Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından, kabulünün mer'i mevzuata aykırılık teşkil etmediğini, belirtmiştir.

İdare, şirket sahibinin kendi üzerine tescil edilmeden önce şirketi hibe etmek için Belediyeye verdiği dilekçeye değinmeden, *“Mersin Büyükşehir Belediyesi açısından”* hibe işlemlerinin 22.10.2014 tarihinde başladığını belirterek, şirketin hibe yoluyla edinilmesini yasal çerçevede gerçekleştiği izlenimi yaratmaya çalışmaktadır.

Denetim bulgusunda yer alan bilgiler idarenin yerinde denetim sırasında sunduğu belge ve bilgilere dayanmaktadır. *“Belediye açısından hibe işlemlerinin başladığı tarih (22.10.2014)”* esas alınsa bile idarenin;

- Şirket sahibinin daha üzerine tescil edilmemiş olan şirketi, neden kurduğu, şirketin faaliyet alanı ve adının (Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi) neden belediyenin görev alanında olan bir işi yansıttığı ve hangi nedenle şirketi kurduğu gün belediyeye hibe dilekçesi verdiği gibi hususlar değerlendirilmesi gerekir. bir şirketi hibe olarak kabul ederken, şirketin finansal yapısı, faaliyet gelirleri gibi bilgileri incelemesi ve ondan sonra hibe kabul etmesi, esasen herhangi bir yasal düzenleme gerektirmeyen basiretli bir yöneticinin görevinin doğal bir parçasıdır. Kaldı ki; bu hususların

incelenmesine ilişkin yasal düzenlemeler denetim bulgusunda açıklandığı üzere, Belediye Kanununu ve İçişleri Bakanlığının genelgelerinde açıklanmıştır. Bu düzenlemelerde yer alan şirket kurma ve ortak olma durumunda aranması gereken kriterlere sırf “hibe” ifadesi yasada yer almadığı için hibe yoluyla şirket ediniminde uygunluğun aranmaması, idarenin konuya idarenin yaklaşımını ortaya koymaktadır.

- Belediyenin ticaret siciline tescilinin üzerinden daha 20 gün geçmiş, hiçbir ticari faaliyeti ve geliri olmayan bir şirketi hibe olarak kabul etmekte nasıl bir kamu yararı gördüğünü değerlendirmesi gerekirdi,

Yukarıda örnek olarak verdiğimiz ve benzeri hususlar değerlendirildiğinde ve şirketin kuruluş süreci incelendiğinde, şirketin adeta belediyeye hibe etmek üzere kurulduğu/kurdurulduğu görülmektedir. Esasen idare “*Mersin Büyükşehir Belediyesi açısından*” hibe işlemlerinin 22.10.2014 tarihinde başladığı beyanı ile denetim bulgumuzda yer alan “idarenin yasal yükümlülüklerden kaçınmak için hibe yoluyla şirket edinme yoluna gittiği” tespitini doğrulamaktadır.

ii. *5393 sayılı yasanın Belediye Başkanının görev yetkileri başlıklı 38/1 Maddesi “Şartsız bağışları kabul etmek” hükmüne dayanarak, anılan şirket hibe olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle, 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. ve 18. Maddeleri ile 4046 sayılı Kanunun 26. Maddesinde yer alan hükümlerin uygulanmasının şartları oluşmamıştır.*

İdare cevabında, 5393 sayılı yasanın Belediye Başkanının görev yetkileri başlıklı 38/1 Maddesi “Şartsız bağışları kabul etmek” hükmüne dayanarak, anılan şirketin hibe olarak kabul edildiğini bildirmektedir. Denetim bulgumuzda, şartsız ve ivazsız olarak yapılan bağışın Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından kabulünde mevzuata aykırılık olduğu yönünde bir değerlendirme mevcut değildir. Kuşkusuz “Şartsız ve ivazsız olarak yapılan bağışın Belediye Başkanı tarafından kabulünde” mer’i mevzuata aykırılık yoktur. Ancak yasalarla verilen yetkiler sınırsız değildir; yasalarda ve içtihatlarda yer aldığı üzere bu yetkilerin kamu yararına kullanılması ve kamu yararına kullanıldığının gözetilmesi gerekir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. ve 18. Maddeleri ile 4046 sayılı Kanunun 26. Maddesinde yer alan hükümler ve ilgili diğer yasal düzenlemeler, belediyelerin şirket kurma, ortak olma ve benzeri yöntemlerle şirket edinmelerine ilişkin kriterler ve prosedürleri

oluşturmuştur. Bunlar, belediyeler tarafından edinilecek şirketlere ilişkin mali tabloların ve kurulacak şirketin fizibilite raporlarının incelenmesi, kamu yararına olup olmadığının değerlendirilmesi ve benzeri hususları içermektedir. Açıktır ki, bu kriter ve prosedürlerin oluşturulmasındaki amaç, belediyelerin şirket ediniminde kamu kaynaklarının kötüye kullanımını önlemek ve kamu yararını güvence altına almaktır.

Denetim bulgumuzda, belediyeler tarafından şirket kurulması veya mevcut şirkete ortak olunması durumunda uyulması gereken yasal yükümlülükler ve prosedürler, 5393 sayılı Kanunun 70 ve 18 nci madde hükümleri çerçevesinde açıklanmıştır. Bu çerçevede belediyeler edineceği şirketi analiz edip, Meclis kararında şirketin belediyeye sağlayacağı faydalar ve benzeri hususları belirtmek zorundadır. Anılan yasal düzenlemelerde “hibe” ifadesinin kullanılmamıştır; ancak bu düzenlemelerde şirket edinimine ilişkin belirlenen kriterlerin hibe durumunda da sağlanıp sağlanmadığının aranması, kamu yararını gözeten ve şirket ediniminin karar süreçlerinde yer alanların temel görevi olduğu ve eşyanın tabiatı gereği olduğu açıktır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin hiçbir ticari faaliyeti ve geliri olmayan, sadece ticaret siciline tescil edilmiş bir şirketi hibe olarak kabul etmiştir. İdare cevabında, faaliyet geliri olmayan, bir aylık mizanı bile çıkmamış şirketin hibe olarak kabul edilmesinde nasıl bir kamu yararı gözetildiği açıklanmamıştır. Anılan yasalardaki kriterlere uygunluk aranmayacaksa, Belediye Başkanı şartsız ve ivazsız bağış yapıldığı için zarar eden bir şirketi de hibe olarak kabul edebilecek midir? İdare 5393 sayılı yasanın Belediye Başkanının görev yetkileri başlıklı 38/1 Maddesini Belediye Başkanına sınırsız yetki verdiğini değerlendirerek, işlem yapmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi, hibe yoluyla şirket ediniminde, anılan yasal düzenlemelerde yer alan Belediye Meclisinin, İçişleri Bakanlığının ve Bakanlar Kurulu’nun değerlendirme, kontrol ve onama şeklinde gerçekleşecek olan denetiminden kaçındığı izlenimi yaratmaktadır. Üstelik hibenin kabulünde, bulguda belirtilen şirket kurma ve ortak olma için belirlenen kriterlere uygunlukta aranmayarak, bu hibenin kabulünde nasıl bir kamu yararı olduğu ortaya konulamamıştır.

iii. *Bulgu da bahsi geçen şirket sermayesinin 1/3 ünü ilk faaliyet yılında kaybettiği değerlendirmesi doğru değildir.*

Kamu idaresi cevabında bulguda yer alan şirkete ilişkin bilgilerin yanlış olduğunu ve

ilk faaliyet yılında şirket sermayesinin yaklaşık 1/3 kadar zarar ettiği bilgisinin doğru olmadığını ileri sürmektedir.

Denetim bulgumuzda yer alan şirket harcama kalemlerine ve şirket zararına ilişkin bilgiler, yerinde denetimde şirketin sunduğu yılsonu mali tablolarından alınmıştır. Örneğin idare cevabında “Yönetim Kurulu üyelerine 211.869,68 TL huzur hakkı ödenmemiştir. 3 yönetim kurulu üyesine ayda toplam 7.500 TL huzur hakkı ödemesi yapılmaktadır.” demektedir. Oysa 31.12.2015 tarihli Mizan’daki kayıt aynen aşağıdaki gibidir:

MERULAŞ 31.12.2015 tarihli Mizan					
Hesap Kodu	Hesap Adı	Borç	Alacak	Borç Bakiyesi	Alacak Bakiyesi
335.02	Huzur Hakkı Ödemeleri	195.286,35	211.868,68	-	16.583,33

Yine Merulaş 31.12.2015 tarihli Ayrıntılı şirket Bilançosunda;

Geçmiş yıllar zararları 10.717,45-

Dönem Zararı 3.425.135,25- olarak yer almaktadır. İdarenin mali tablolarında yer alan bu bilgilerin yanlış olduğu iddiası, şirket hesaplarının ayrıntılı inceleme yapılması ihtiyacını ortaya koymaktadır.

Özet olarak, idarenin cevabında MERULAŞ Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi yasal yükümlülüklerine uygun şekilde kurulmadığına ve belediye kaynaklarının kötü kullanımına neden olduğuna ilişkin denetim bulgumuzu değiştiren bir açıklama getirilmemiştir.

BULGU 9: Otopark Yönetmeliği’ne Göre Tahakkuk Eden Otopark Bedellerinin Tahsili Yapılmamıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi’ nin 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; otopark bedellerinin tahsiline yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

01.07.1993 tarih ve 21624 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Otopark Yönetmeliği’

nin 10 ve geçici 6'ncı maddelerinde aynen;

“Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili

(Değişik birinci fıkra: RG-22.04.2006-26147) Otopark bedelinin hesabında, 4 üncü maddenin (d) bendinde belirtilen birim park alanları ile 5 inci maddede belirtilen otopark sayısı esas alınır.

(Değişik ikinci fıkra: RG-22.04.2006-26147) Otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esasları Yönetmelik ve Tebliğ hükümleri de dikkate alınarak belediye meclisleri veya il genel meclisleri tarafından belirlenir.

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

3030 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılır.

İlçe belediyeleri hesabında toplanan otopark meblağı, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılır.

(Değişik: RG-22.04.2006-26147) Belediyeler ve valilikler, Yönetmelikle kendilerine tespit yetkisi verilen konularla ilgili esasları, daha önce aynı konuda karar almış olsalar dahi, altı ay içinde Belediye Meclis Kararı veya İl Genel Meclisi kararı olarak belirler. Karar alınıncaya kadar Bakanlıkça çıkarılan Tebliğ hükümlerine uyulur.”

denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere 2006 yılında yapılan değişiklikle “Belediyeler ve valilikler, Yönetmelikle kendilerine tespit yetkisi verilen konularla ilgili esasları, daha önce aynı konuda karar almış olsalar dahi, altı ay içinde Belediye Meclis Kararı veya İl Genel Meclisi kararı olarak belirler. Karar alınıncaya kadar Bakanlıkça çıkarılan Tebliğ hükümlerine uyulur.” denilerek, Belediye Meclisi veya İl Genel Meclisinden mevzuat hükümleri doğrultusunda yeniden karar alınması istenmiştir.

1993 yılında hazırlanan Yönetmelikle Belediye Meclisi veya İl Genel Meclisinin 01.01.1994 tarihinden sonra düzenleme yapamayacağı; 2006 yılında yapılan değişiklikte, 6 ay içinde düzenleme yapılması, aksi takdirde tebliğ hükümlerine uyulması belirtilmiştir.

Dolayısıyla, 22.10.2006 tarihinden sonra idareler tarafından otoparka ilişkin düzenleme yapılamayacak, ilgili tebliğ hükümleri doğrultusunda işlem yapılacaktır. Belediyenin otopark bedellerinin tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapmasının gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 8: İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedeli

İlçe Belediyeleri	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Kalan (TL)
Toroslar Belediyesi	5.121.026,57	00,0	5.121.026,57
Yenişehir Belediyesi	5.999.742,15	451.046,68	5.548.695,47
Mezitli Belediyesi	2.858.799,78	00,0	2.858.799,78
Akdeniz Belediyesi	7.118.681,24	00,0	7.118.681,24
Toplam	21.098.249,74	451046,68	20.647.203,06

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta aynen;

“İlçelere ait Otopark bedeli alacağımızın, 2000 yılından itibaren tahsil edilememiş olması nedeniyle miktar artış göstermiş olup, Yenişehir, Mezitli, Toroslar ve Akdeniz Belediyelerinden toplam 20.647.203,06 TL Otopark bedeli alacağımız bulunmaktadır. 01.01.2015 tarihinden bugüne kadar toplam 3.213.150,73 TL tahsil edilmiş ve kalan tutarın tahsilatı için işlemlere devam edilmektedir. Konu ile ilgili evraklar ekte sunulmuştur.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından verilen cevapta bulguya ilişkin değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgumuza ilişkin gerekli çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Belediyenin otopark bedellerinin tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir. Otopark bedellerinin tahsiline yönelik işlem yapılması belediye gelirleri için önem arz etmektedir.

BULGU 10: Plaj Voleybolu Hakem Ücretleri Yasal Düzenlemelere Aykırı Bir Şekilde Temsil, Ağırlama Ve Tören Giderlerinden Ödenmiştir

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde, belediyenin düzenlediği plaj voleybolu etkinliklerinde görev yapan hakemlere temsil ağırlama tören giderlerinden ücret ödendiği görülmüştür.

Belediye bütçesinden yapılacak temsil, ağırlama ve tören giderleri yönergesinin 4 üncü maddesinde temsil giderlerinin neler olduğuna ilişkin düzenleme yapılmıştır. Söz konusu madde de aynen;

“Temsil giderleri görevle ilgili olmak şartıyla; beldede başarılı çalışmaları görülenler için toplantılar düzenlemek, Kupa ve benzeri teşvik uygulamalarında bulunmak, gerçek ve tüzel kişilere plaket, ödül ve hediye vermek, çiçek göndermek, beldede göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlemek ve hediye vermek, için yapılır.” Denilmektedir. Aynı yönergenin 5 inci maddesinde de ağırlama giderlerine açıklık getirilmiştir: “Ağırlama, beldenin misafiri durumunda olan; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Hükümet Merkezi veya diğer illerin protokolüne dahil kişiler, Yabancı ülke temsilcileri veya konuklar, sanat, bilim, kültür ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler, basın mensupları, beldenin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar, ile bu kişilerin eşleri ve refakatindeki görevliler için geleneklere ve davetin şumulüne göre, ağırlama, konuklama, konutlandırma ve bu işlerle ilgili olarak hazırlıkların gerektirdiği giderlerle ziyafet, kokteyl, hediye, çiçek, bahşış ve taşıma giderleri şeklinde yapılır.”

denilmektedir.

Anılan maddelerde görüleceği üzere, plaj voleybolu hakem ücretleri temsil, ağırlama, tören giderleri kapsamında değerlendirilemez. Bu tür ücret ödemelerinin hizmet alımı değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Tablo 9: Plaj Voleybolu Hakem Ücretleri Ödemesi			
Ödeme Emri Tarih/No.su	Tutarı (TL)	Açıklama	
21.10.2015/14386	3.171,79	Temsil, ağırlama, tören giderleri	Plaj voleybolu hakem ücretleri

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen;

“04-05-06 Eylül 2015 tarihleri arasında Beach Plaj Voleybolu Turnuvası Mersin Taşucu Turizm İşletmecileri Dayanışma ve Yardımlaşma Derneğini ile Mersin Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği ile yapılması için Mülga Spor Dairesi Başkanlığının 04.08.2015 tarih ve 91315854-020-491 sayılı Makam Oluru alınmış; alınan Makam Olurunda “Beach Voleybol Turnuvasına katılacak sporcu hakemlerin ulaşım, konaklama, ödül, madalya, kupa, spor malzemeleri ve hakem ücretlerinin 2015 mali yılı temsil ağırlama, tören, fuar organizasyon giderlerinden ödenmesi” onayı alınmıştır.

Bundan böyle düzenlenecek spor organizasyonlarında hakem ücretleri giderleri Sayıştay Bulgusunda belirtilen öneri doğrultusunda hizmet alımı giderlerinden karşılanacaktır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgumuzda tespit edilen hususlar kabul edilmiş ve bundan sonra spor organizasyonlarında hakem ücretleri giderlerinin önerilerimiz doğrultusunda hizmet alımı giderlerinden karşılanacağı ifade edilmiştir.

BULGU 11: Reklam, Yayın İşleri Bedelinin Tamamı, Yasal Düzenlemelere Aykırı Şekilde, İlgili Şirkete Avans Olarak Ödenmiştir

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; A.. A.. A.Ş.’ne, belediyenin katı atık entegre tesisinin tanıtımı ve Cumhuriyet Bayramı kutlamaları için iş bedelinin tamamının avans olarak verildiği, iş bitiminde avans mahsubu yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanunun 35'inci maddesinde ve Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, ön ödeme olarak adlandırılan avans verilmesinin esasları düzenlenmiştir. Anılan maddede;

“Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. İlgili kanunların bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.”

hükümleri yer almaktadır.

Konuyla ilgili olarak Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7' nci maddesinde, müteahhitlere bütçe dışı avans verilmesinde dikkat edilmesi gereken hususlar ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik hükümlerine göre;

“a) Sözleşmelerinde belirtilmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla yüklenicilere;

1) Mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının yüzde 10'una, yapım işlerinde ise yüklenme tutarının yüzde 15'ine kadar bütçe dışı avans verilebilir.

2) Yukarıda belirtilen oranların üzerinde avans verilmesini zorunlu kılan durumlarda; genel bütçeli idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşü, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki diğer idareler için ise üst yöneticinin kararı ile ve aşan kısım için T.C. Merkez Bankasının kısa vadeli avanslara uyguladığı oranda faiz alınmak kaydıyla, yüklenme tutarının yüzde 30'unu aşmamak üzere belirlenecek oranda bütçe dışı avans verilebilir.

3) Verilen avanslar karşılığında alınan teminatlar, yüklenicinin talebi halinde mahsup edilen tutarda serbest bırakılır veya iade edilir.

... ”

hükümleri yer almaktadır.

Anılan yasal düzenlemelerde açıkça görüldüğü üzere, avans verileceğinin sözleşmede belirtilmesi ve karşılığında aynı tutarda teminat alınması koşuluyla yüklenicilere; mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının yüzde 10'una kadar bütçe dışı avans verilebilir. Yine, sözleşmede belirtilmek ve verilen avans kadar teminat alınmak kaydıyla azami %30 a kadar izin ve faiz almak suretiyle avans verilmesi mümkündür.

Aşağıda tabloda A... A... AŞ'ye verilen avanslar ve mahsuplarına ilişkin mahsup fişi ve ödeme emirlerinin tarih ve sayıları verilmiştir. İlgili şirkete işin tamamı avans olarak

verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 35' inci maddesinde ve Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar dışında avans verilmemesi gerekir.

Tablo 10: İlgili Şirkete Verilen Avanslar

Ödeme Emri Tarih/No	Tutarı (TL)	Açıklama
07.10.2015/14663	100.000	Katı atık entegre tanıtımı için
27.10.2015/15675	100.000	Cumhuriyet Bayramı TV reklamı için
04.11.2015/16129	88.500	Katı atık entegre tanıtımı için
05.11.2015/16143	11.500	Katı atık entegre tanıtımı için
09.11.2015/16501	100.000	
26.11.2015/17572	100.000	Cumhuriyet Bayramı TV reklamı için

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen:

“Büyükşehir Belediyemizin yapmış olduğu hizmetlerin tanıtımı amacıyla yerel ve ulusal kanallarda yayın yapılmasına yönelik Basın ve Halkla İlişkiler Dairesi tarafından hizmet alımı yapılmaktadır. Özellikle ulusal kanallar canlı yayın hizmeti verirken hizmetin bedelinin tamamını yayın tarihinden önce hesaplarına ödenmesini şart koşmaktadırlar. Bu nedenle iş bedelinin tamamını avans olarak TV kanallarına yatırmak zorunda kalınmıştır.

Bundan böyle, avans ve kredi işlemleri bulguda belirtilen tenkitler doğrultusunda, Ön Ödeme ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğe uygun olarak iş ve işlemler yerine getirilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgumuzda tespit edilen hususlar kabul edilmiş ve bundan böyle avans ve kredi işlemlerinin önerilerimiz doğrultusunda hizmet alımı giderlerinden karşılanacağı ifade edilmiştir.

BULGU 12: Yevmiye Defterinde Yevmiye Numaralarından Bazılarının Bulunmaması

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı yevmiye defterine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun şekilde kayıt yapılmamıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015 hesabının incelenmesinde; yevmiye defterinde yevmiye numaralarının 1'den başlayıp 20962 de bittiği, ancak aşağıdaki tabloda yer alan 8 adet yevmiye numarasının atlandığı görülmüştür.

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

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

...

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

denilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, yevmiye defterinde yevmiye numaralarının 1'den başlayıp 20962 de bittiği, ancak aşağıdaki tabloda yer alan 8 adet yevmiye numarasının atlandığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden bir birini takip eden numaralar verilmesi gerekmektedir.

Tablo 11: Atlanan Yevmiye Numaraları

4645	10951	13048	18301
19665	19193	19194	19339

Kamu idaresi cevabında; Sorumlular tarafından gönderilen ortak cevapta özetle;

Söz konusu tabloda yer alan ve bulunmayan 8 adet yevmiye numarasından 4 adet muhasebe işlem fişi ile 2 adet ödeme emri belgesi ekte gönderildiği belirtilmiş. Bulunmayan yevmiye numaraları içinse 2015 yılında Gelir Müdürlüğü ile Muhasebe Müdürlüğünde farklı yazılım programı kullanıldığından ay sonunda birleştirme işlemi yapılırken yazılımdan kaynaklanan hata nedeniyle sehven atlandığı ifade edilmiş ve yeni yazılım programı satın alınarak, 2016 yılında belediyenin tüm birimlerinde gelir ve gider işlemleri için tek yazılım programı kullanılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdarece bulgumuza ilişkin değerlendirmelere iştirak edilmiştir. Bulguya ilişkin çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Bilanço Tablosu

01.01.2015-31.12.2015

AKTİF		Cari Yıl (2015)	PASİF		Cari Yıl (2015)
I	Dönen Varlıklar	267.475.554,04	III	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	155.399.053,49
10	Hazır Değerler	37.482.333,44	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	26.578.525,55
102	Banka Hesabı	37.703.290,80	300	Banka Kredileri Hesabı	25.702.228,96
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	-458.514,24	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	876.296,59
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	237.556,88	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	156.676,14
11	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	2.593,00	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	156.676,14
118	Diğer Menkul Kıymetler Ve Varlıklar	2.593,00	32	Faaliyet Borçları	72.943.459,80
12	Faaliyet Alacakları	97.242.125,56	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	72.943.459,80
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	14.217.841,31	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	23.759.737,39
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	82.988.472,78	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	2.831.979,43
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	35.811,47	333	Emanetler Hesabı	20.927.757,96
13	Kurum Alacakları	188.115,96	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	11.894.361,91
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	188.115,96	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	5.796.806,42
14	Diğer Alacaklar	15.389.342,05	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	3.676.198,87

140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	15.389.342,05	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan	415.471,94
15	Stoklar	34.534.117,42	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	2.005.884,68
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	34.534.117,42	37	Borç Ve Gider Karşılıkları	2.127.255,13
16	Ön Ödemeler	6.228.680,90	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	2.127.255,13
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	3.144.722,50	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	17.939.037,57
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabı	3.083.958,40	381	Gider Tahakkukları Hesabı	17.939.037,57
19	Diğer Dönen Varlıklar	76.408.245,71	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	185.821.021,44
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	76.395.560,97	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	137.696.293,57
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	12.684,74	400	Banka Kredileri Hesabı	111.874.219,07
II	Duran Varlıklar	1.549.702.446,53	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	25.822.074,50
24	Mali Duran Varlıklar	56.406.778,38	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	279.318,32
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	4.770.602,00	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	279.318,32
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	51.636.176,38	47	Borç Ve Gider Karşılıkları	5.906.458,19
25	Maddi Duran Varlıklar	1.494.147.644,23	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	5.906.458,19
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	86.368.794,21	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	41.938.951,36
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	1.042.898.271,03	481	Gider Tahakkukları Hesabı	41.938.951,36
252	Binalar Hesabı	108.975.308,25	V	Öz Kaynaklar	1.475.957.925,64
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	70.626.600,62	50	Net Değer	544.301.290,48
254	Taşıtlar Hesabı	130.476.292,85	500	Net Değer Hesabı	544.301.290,48
255	Demirbaşlar Hesabı	26.824.003,44	52	Yeniden Değerleme Farkları	18.901.402,00

257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-131.928.383,16	522	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	18.901.402,00
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	159.906.756,99	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	724.975.617,05
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	724.975.617,05
260	Haklar Hesabı	13.234.856,69	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	187.779.616,11
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-13.234.856,69	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	187.779.616,11
29	Diğer Duran Varlıklar	-851.976,08			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar	9.815.665,08			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-10.667.641,16			
Aktif Toplamı		1.817.178.000,57	Pasif Toplamı		1.817.178.000,57

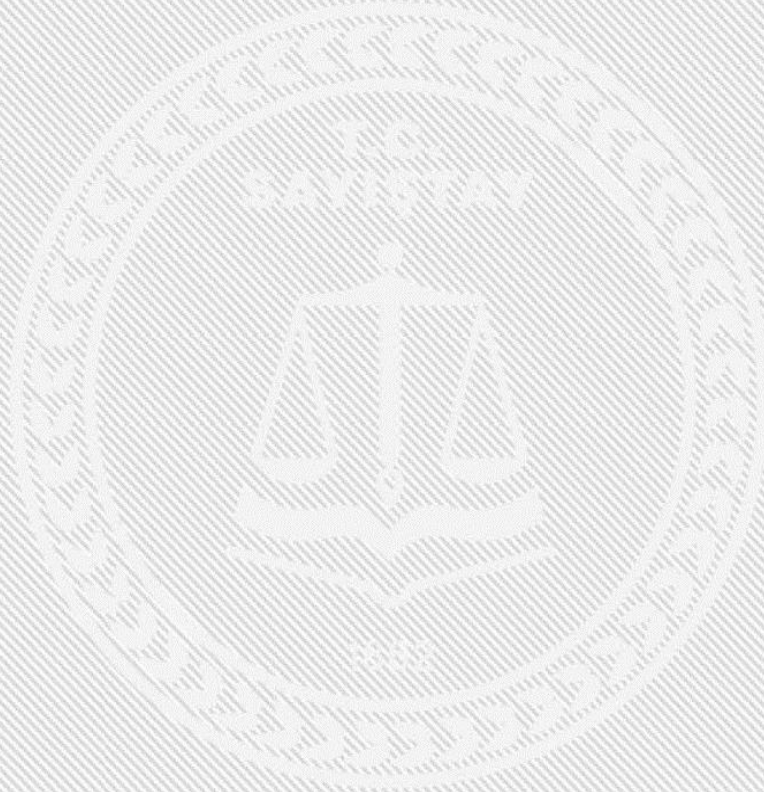
Faaliyet Sonuçları Tablosu**01.01.2015-31.12.2015**

Hesap Kodu		Giderin Türü	Cari Yıl 2015	Hesap Kodu		Gelirin Türü	Cari Yıl 2015
630	01	Personel Giderleri	174.360.515,29	600	01	Vergi Gelirleri	20.450.225,47
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi	29.954.329,80	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	129.442.418,29
630	03	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	306.650.311,04	600	05	Diğer Gelirler	711.210.876,72
630	04	Faiz Giderleri	37.005.271,66	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.256,45

630	05	Cari Transferler	20.277.152,42		
630	06	Sermaye Giderleri	1.043.597,22		
630	07	Sermaye Transferleri	970.702,76		
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	119.299,84		
630	13	Amortisman Giderleri	40.338.671,47		
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	56.515.474,04		
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	6.089.835,28		
GİDERLER TOPLAMI (B)			673.325.160,82	GELİRLER TOPLAMI (A)	861.104.776,93
FAALİYET SONUCU (+ / -)				187.779.616,11	

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>

MERSİN 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.....	51

1. ÖZET

Bu rapor, Mersin 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.

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

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

Denetimimiz sonucunda, Kurumun performans yönetim sisteminde bazı hususlar tespit edilmiştir. Söz konusu hususlara, özet olarak “Genel Değerlendirme” bölümünde, detaylı olarak denetim bulgularında yer verilmiştir.

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, Mersin Büyükşehir Belediyesi yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Mersin Büyükşehir Belediyesinin yayımladığı, 2015-2019 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.

Mersin Büyükşehir Belediyesi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işlemesine katkı sağlayacak bazı önemli hususlara aşağıda yer verilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir.

Ancak, stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Mersin Büyükşehir Belediyesinin de Stratejik planlama ile oluşturulan sistemin ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi raporlama temel gerekliliklerini yerine getirmektedir. Ancak, denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere, belediyenin süreklilik arz eden faaliyetlerinin, söz konusu hizmetlerde nasıl bir iyileştirme yapılacağı belirlenmeden stratejik plana alınması, stratejik planın stratejik olma özelliğini kaybetmesi ile sonuçlanmıştır. Bazı hedeflerde, araçların performans göstergesi gibi ifade edilmesi, ölçülebilir performans göstergeleri tespit edilmemesi faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin planlamadan başlayarak, performans ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Performans yönetiminin stratejik ve önceliklere dayanan bir sistem olduğu unutulmamalıdır. Stratejik planlar, kurumsal önceliklerin ve stratejilerin belirlendiği temel belgelerdir. Her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü yararsız kılmaktadır.

Kurum yönetimlerinin kamu hizmetlerini daha iyi yürütmeleri için performans

hakkında ilgili, doğru ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil, kurumun daha planlı bir şekilde faaliyetlerini yürütmesinde, sorunların belirlenmesi ve çözümünde destek sağlayan iyi bir yönetim aracı olarak görülmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, başta yönetim kademesi olmak üzere, tüm çalışanlarca stratejik planlamanın ve performans ölçümünün öneminin anlaşılması ve sahiplenilmesi, sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da, doğru sonuçlara ulaşılmasında önemli bir aşama oluşturmaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2014 yılında, 2015-2019 stratejik planını hazırlamak ve bunun hayata geçirilmesini sağlayacak alt yapının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalar, Mersin Büyükşehir Belediyesi üst yönetiminin, stratejik planlama çerçevesinde öngörülen sistemi benimsediğine ve pozitif yaklaştığına ilişkin önemli bir göstergedir. Performans ölçümü ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir yönetim aracıdır. Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planı yeni bir yönetim aracının yeterli bir şekilde kullanılamamasının zafiyetlerini içermektedir. Stratejik plan ve performans programlarında belediyenin rutin hizmetleri yerine kurumsal stratejilere ve önceliklere odaklanılmasına ihtiyaç vardır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında, Performans Göstergelerinin Bir Kısım, Özellikle Kaliteye İlişkin Göstergeler Ölçülebilir Şekilde Belirlenmemiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında, ölçülebilir hedefler bir ölçüde faaliyetlerde belirtilmiş ve performans göstergeleri faaliyetler başlığı altında yer almıştır. Stratejik planlamada, performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan en önemli araçtır ve performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmelidir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında, performans göstergelerinin genellikle yapım işleri ile ilgili olanları, ölçülebilir şekilde ifade edilmiştir. Bu dışında, özellikle hizmet kalitesine ilişkin olan performans göstergeleri, ölçülebilir ve ulaşılmak istenen çıktı veya sonuçları içerecek şekilde tanımlanmamıştır.

Stratejik amaç 10'da belirlenen faaliyetler örnek olarak alınmıştır. İmar çalışmalarında belediyenin ulaşmak istediği çıktı ve/veya sonuç ne amaç ve hedefte ne de faaliyet ve göstergelerde yer almaktadır.

“Stratejik Amaç 10- Mersin'in doğal, tarihi ve kültürel zenginliklerini koruyarak, planlı ve düzenli gelişimini sağlamak.

Stratejik Hedef 10. 1- Mekansal planlama çalışmalarının tamamlanması.

Performans Hedefi 10.1:

1-Bütüncül Planlama Anlayışı çerçevesinde, kentin il bütünü üst ölçek çevre düzeni planını hazırlamak, bu plan doğrultusunda yerleşimlere yönelik imar planlarını hazırlamak, yenilemek ve uygulamasını denetlemek

2-İmar Planlarına Yönelik Plan Değişikliği İş ve İşlemlerini Gerçekleştirmek.”

Stratejik Hedef 10.1 ilişkin Strateji ve Faaliyetler	
Stratejiler	1-Bütüncül Planlama Anlayışı çerçevesinde, kentin il bütünü üst ölçek çevre düzeni planını hazırlamak, bu plan doğrultusunda yerleşimlere yönelik imar planlarını hazırlamak, yenilemek ve uygulamasını denetlemek 2-İmar Planlarına Yönelik Plan Değişikliği İş ve İşlemlerini Gerçekleştirmek
Faaliyet	1/50.000 Ölçekli İl Çevre Düzeni ve Kent Bütünü Araştırma - Analitik Etüt Çalışmalarının yapılması İlçe ve Belde Merkezlerini ve Gelişme Alanlarını Kapsayacak 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planlarının Yapılması
Faaliyet	Büyükşehir'e bağlı ilçelere ait 1/5000 ölçekli nazım imar planlarının bütünleştirilmesi, sayısallaştırılarak nazım imar planı bilgi sisteminin kurulması İlçe Belediyelerince hazırlanacak bütünlüklü 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının üst ölçek planlara uygunluğunun değerlendirilmesi Yasal süresi içerisinde İlçe Belediyesince hazırlanmayan 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planlarının Hazırlanması Belediye yatırımlarını ilgilendiren ve resmi kurum talepleri doğrultusunda İdareimiz tarafından gerçekleştirilecek plan değişikliği işlemleri 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişiklik tekliflerinin değerlendirilmesi İlçe Belediyelerinden gelecek 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin üst ölçek planlara uygunluğunun değerlendirilmesi
Performans Göstergesi	1/50.000 Ölçekli İl Çevre Düzeni ve Kent Bütünü Araştırma - Analitik Etüt Çalışmalarının Tamamlanma Oranı. 1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planlarının Tamamlanma Oranı. Nazım imar planı bilgi sisteminin kurulma oranı.

	1/1000 Ölç. Uygulama İmar Planı Değerlendirme Süresi / Tamamlanma Oranı (Gün/%)
	Yasal süresi içerisinde İlçe Belediyesince 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planlarının Hazırlanmaması durumunda süreçte yapılacak planların tamamlanma oranı.
	Belediye yatırımları ile ve kurum talepleri doğrultusunda İdareimiz tarafından gerçekleştirilecek plan değişikliği işlemlerinin tamamlanma oranı.
	1/5000 Ölçekli Nazım İmar Planı Değişiklik tekliflerinin değerlendirilme süresi ve tamamlama oranı (Gün/%)
	İlçe Belediyelerinden gelecek 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin üst ölçek planlara uygunluğunun değerlendirilme süresi ve tamamlama oranı (Gün/%)

Bu stratejik hedef de görüleceği üzere, belediyenin imar hizmetlerine ilişkin sürekli faaliyetleri, bu alanda nasıl bir gelişim sağlanacağı belirtilmeksizin hedefler arasına alınmıştır. Performans göstergelerinin belirlenmesindeki bu zafiyet, izleme ve değerlendirme sürecini de belirlemiş, ilgili birimin günlük çalışmaları (Gün/%) hedef değer olarak ifade edilmiştir. Örneğin, “İlçe Belediyelerince hazırlanacak bütünlüklü 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının üst ölçek planlara uygunluğunun değerlendirilmesi” faaliyeti için 30 gün/% 100 hedef değer olarak gösterilmiştir. Bu ilgili birimin günlük rutin çalışmasını ifade etmekten öteye geçmeyen bir değerdir ve bu değerler üzerinden yapılan değerlendirmenin de stratejik planın izlenmesi olmadığı açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “2016 Yılı Mayıs ayında Mersin Büyükşehir Belediyesi bünyesinde başlanan Stratejik Yönetim Sistemi kurulması çalışmaları kapsamında Stratejik Plan revizyon çalışmalarına başlanmış ve bu doğrultuda belirlenecek performans göstergelerinde söz konusu bulgu ışığında ölçülebilir kriterler belirlenecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Stratejik Plan revizyon çalışmaları kapsamında, performans göstergelerinde söz konusu bulgu ışığında ölçülebilir kriterler belirleneceği belirtmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 2: Bazı Hedefler İçin Belirlenen Performans Göstergesi Sadece Çıktı Odaklıdır Ve Hedefe Ulaşıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Değildir.

Stratejik Amaç 8: Kentte yaşayan bütün insanlara etkin verimli ve kaliteli hizmet üretmek

Stratejik Hedef 8.1: Vatandaş ile belediye arasındaki dayanışmayı güçlendirmek, topluma ait hizmetlerini arttırmak.

Performans Hedefi 8.1: Vatandaş ile Belediye arasındaki dayanışmayı güçlendirmek, topluma ait hizmetlerini arttırmak.

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen faaliyet ve performans göstergesi şu şekildedir:

Faaliyet	Hizmet binası yapımı	1
	İrtibat bürosu yapımı	20
	Onarımı yapılan binalar	25
Performans Göstergesi	Yapılan Hizmet Binası sayısı	1
	Yapılan İrtibat binası sayısı	20
	Bakım ve Onarımı yapılan bina sayısı	25

Hedef ve hedefe yönelik olarak tasarlanan faaliyetler göz önüne alındığında, sadece yapılan hizmet binası sayısına ilişkin performans bilgisinin hedefe ulaşımı değerlendirmek için yeterli olamayacağı açıktır. Tasarlanan binaların yapılması, bu binalar ile ulaşmak istenilen sonuçlar elde edilebildiği oranda bir anlam ifade edecektir. Hedef ve faaliyetler incelendiğinde ne tür sonuçlar elde edilmek istendiği de görülmektedir.

Vatandaş ile belediye arasındaki dayanışmayı güçlendirmek, topluma ait hizmetlerini arttırmak hedefinin gerçekleştirilmesinde, hizmet binalarının yapımı sadece bir araçtır. Vatandaş ile belediye arasındaki dayanışmanın güçlendirilmesini ölçümünü sağlayan bir gösterge özelliği taşımamaktadır. Sadece çıktıyı değil elde edilmek istenen sonuçları ölçmeye yarayan performans göstergelerinden de yararlanılması performans ölçümünden elde edilecek faydayı artıracaktır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Yönetim Sistemi Kurulması çalışmaları kapsamında revizesi yapılacak olan 2015-2019 Stratejik Plan Revize çalışmasında, söz konusu bulgu doğrultusunda hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçme yetisine sahip olacak şekilde revize edilecektir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Stratejik Planın söz konusu bulgu doğrultusunda hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçme yetisine sahip olacak şekilde revize edileceğini belirtmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 3: Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında Hedefler, Ulaşılması Öngörülen Çıktı ve Sonuçların Ölçülebilir Bir Tanımını İçermemektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında, stratejik amaçlar ve hedefler hemen hemen aynı içerikte tanımlanmıştır. Örneğin;

“Stratejik Amaç 6- Engellilere yönelik hizmetleri geliştirmek ve yaygınlaştırmak, engelli bireylerin, sosyal, ekonomik ve kültürel hayata katılmalarının önündeki fiziki engellerin kaldırılması amacıyla uygun tedbirlerin alınarak kentin erişilebilirlik standartlarına uygun hale getirilmesi, engelli bireylere yönelik etkin, verimli ve kaliteli hizmet üretiminin sağlanması.

Stratejik Hedef 6.1- Engelli bireylere yönelik sosyal tesisler inşa etmek, sosyal yardımlar ve hizmetlerin etkin yürütülmesini sağlamak, engelli bireylerin; hukuki, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan gelişimlerine destek olunması,

Stratejik Hedef 6.2- Kentte bulunan binaların, toplu taşıma araçlarının, açık alanların engellilerin erişimine uygun hale getirilmesi, engelli bireylerin spor alanında aktif olmasına yönelik her türlü desteğin verilmesi ve Kentte “Her Yaştan Herkese Spor” ilkesini uygulayacak olanakların geliştirilmesi.

Stratejik Hedef 6.3- Engelli bireylerin bütün hizmetlerden eşit yararlanmasını sağlamak.” şeklinde düzenlenmiştir.

Yine, “Stratejik Amaç 12- Belediyemizin iştiraki ve hissedarı olduğu şirketlerin ve işletmelerin karlılık ve verimlilik esasına göre idaresi, planlanması ve işletilmesini sağlamak.

Stratejik Hedef 12.1- Belediyemizin iştiraki ve hissedarı olduğu şirketlerin faaliyetlerinin izlenmesi, belediyemiz ile şirketleri ve iştirakleri arasında koordinasyonun sağlanması, belediyemizin kuracağı şirketlere hissedar olmak.

Performans Hedefi 12.1- Belediyemizin İştiraki ve Hissedarı olduğu Şirketlerin faaliyetlerinin izlenmesi, belediyemiz ile şirketleri ve iştirakleri arasında koordinasyonun sağlanması, belediyemizin kuracağı şirketlere hissedar olmak” şeklinde düzenlenmiştir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” nda; “hedeflerin, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olması; ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesini içermesi; miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği” belirtilmektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında hedefler, faaliyetler başlığı altında yer alan performans göstergeleri ile ölçülebilir hale getirilmeye çalışılmıştır. Stratejik amaç 12 örneğinde olduğu gibi bazı amaçlarda, stratejik amaç ve hedefin belirlenmesindeki zaafılar performans göstergelerine de yansımış, performans göstergeleri de ölçüm sağlamaktan uzak kalmıştır. Oysa sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi; hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise, bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi, yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik planı revizyonu çalışmaları kapsamında Bulgu 3 ile de belirtilen, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir, hedeflerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Ölçülebilir olmayan hedeflerin ise bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak performans kriterleri tanımlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, stratejik plan revizyon çalışmaları kapsamında, Bulgu 3 ile de belirtilen, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak

somut, ölçülebilir, hedeflerin ve performans kriterlerinin belirleneceği ifade edilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 4: Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında, Bazı Stratejik Amaçlarda Stratejik Amaç, Stratejik Hedef, Performans Hedefi Ve Faaliyet İlişkisi Birbiri İle Bağlantılı Ve Uyumlu Bir Şekilde Oluşturulmamıştır

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında stratejik amaç ve hedef, performans hedefi, faaliyetler arasında yeterli bir bağlantı oluşturulmamıştır. Örneğin stratejik amaç 24’de “*Hayvanlardan insana bulaşan hastalıklarla mücadele etmek, topluma hayvan sevgisini aşılamak ve sokak hayvanlarının hayvan refahı ve hayvan haklarına uygun yaşamlarını sürdürebilecekleri doğal yaşam alanları oluşturarak çevre ve halk sağlığını korumaktır.*”

Stratejik Hedef 24.4: “*Halkımızın bilinçli ve çevreye zarar vermeden hayvan sahibi olmasını sağlamak*” olarak belirlenmiştir.

24.4 Performans Hedefinde ise; “*Ankara Üniversitesi Veteriner Fakültesi ile birlikte bölgemize özgü Tarsus Çatalburun köpeği ve Silifke kekliği gibi hayvanların ırk tescili çalışmalarını yapmak...*” ve benzeri amaç ve hedefle ilgisiz, belediyenin temel faaliyet alanında olmayan bir hedef oluşturulmuştur.

Bu amaç ve hedefler altında oluşturulan stratejiler ve faaliyetler de ise, aşağıda gösterildiği üzere; amaç ve hedeflerle bağlantısız bir şekilde, ağırlıklı olarak hayvan ticaretine yönelik düzenlemeleri içermektedir.

Stratejiler	1. İl sınırları içerisinde Organize Hayvancılık Bölgeleri oluşturmak. 2.Canlı Hayvan Ticaret Merkezini faaliyete geçirmek 3. Veterinerlik hizmetleri konusunda yaygın eğitim programları düzenlemek. 4. Hayvan besleme konusunda bilgilendirme broşürleri basılarak dağıtılmasını sağlamak. 5. Hayvan mezarlığı yapmak
Faaliyet	Organize Hayvancılık Bölgeleri oluşturulması Canlı Hayvan Ticaret Merkezinin alanın genişletilmesi Canlı Hayvan Ticaret Merkezinin faaliyete geçirilmesi
Faaliyet	Eğitim programlarının düzenlenmesi

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” nda belirtildiği üzere; stratejik amaçlar kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır ve ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmeli; kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler belirlenmelidir

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Söz konusu bulguda da belirtildiği üzere 2015 - 2019 Stratejik Planında Stratejik Amaç, Stratejik Hedef, Performans hedefi ve Faaliyet ilişkisi birbiri ile bağlantılı ve uyumlu olmayanlar Stratejik Plan Revizyon çalışmalarında düzenlenerek, bağlantılı ve uyumlu hale getirilecektir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, stratejik plan revizyon çalışmaları kapsamında, Stratejik Amaç, Stratejik Hedef, Performans hedefi ve Faaliyet ilişkisi birbiri ile bağlantılı ve uyumlu olmayanların revize edileceği ifade edilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 5: Tüm Belediyeler İçin Rutin Sayılabilecek Ve Hedef Niteliği Taşımayan Bazı Faaliyetler Stratejik Hedef Olarak Belirlenmiştir

Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında, her bir birim için ayrı ayrı ve önemli bir kısmı, özellikle yönetsel hizmetleri yürüten birimler için ilgili birimin yasalarla tanımlanmış temel ve rutin görevleri stratejik amaç ve hedef olarak ifade edilmiştir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” nda belirtildiği üzere stratejik amaçlar;

- Öncelikli hedefleri ve kurum içi ve dışı değerlendirme sonuçlarını ifade etmeli ve stratejik sorulara yanıt verebilmelidir.
- Hizmetlerin mevcut haliyle olması gereken hali arasındaki açığı ortaya koymalıdır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında yer alan stratejik amaçların önemli bir kısmında, aşağıdaki örneklerde de görüleceği üzere ilgili birimlerin yasal görevlerini tekrarlanmış, hizmetlerin mevcut haliyle olması gereken hali arasındaki açık ortaya konulmamıştır.

ÖRNEK 1: GENEL SEKRETERLİK	
Stratejik Amaç 33	Hizmetlerin Başkan Adına, Başkanın Sorumluluğu ve Direktifleri Altında Yürütülmesini Sağlamak
Stratejik Hedef 33.1	Belediye hizmetlerinin, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak, zamanında, hatasız ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlamak

ÖRNEK 2: TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	
Stratejik Amaç 40	Belediye hizmetlerinin kaliteli, verimli ve kanunlara uygun ilerlemesini sağlamak amacıyla, yürütülen denetleme faaliyetleri ile yol gösterici olmak.
Stratejik Hedef 40.1	Kişî odaklı denetimden ziyade sisteme yönelik genel problemlerin tespit edildiği ve mevzuattan sapmaların düzeltilmesine yönelik tekliflerin getirildiği süreç denetimini esas almak, etkinliği ve verimliliği artırmak, akıcılığı sağlamak, birimler arası koordinasyonu geliştirmek, teftiş sisteminin iyileştirilmesi ve daha verimli çalışmasını sağlamak.

ÖRNEK 3: DESTEK HİZMETLERİ DAİRE BAŞKANLIĞI	
Stratejik Amaç: 36	Kurum destek hizmetlerini şeffaf, güvenilir ve doğru şekilde yerine getirmek, ana hizmet alanlarının koruma ve güvenliğini sağlamak, İlîin afet öncesi ve sonrası süreçlerini etkin yönetmek
Stratejik Hedef 36.1	Gerçekleştirilen ihalelerde, şeffaf ve hesap verilebilirlik ilkesini sağlamak

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planında Başkanlık Makamına ve Genel Sekreterlik Makamına bağlı birimlerin Faaliyet alanları yasal çerçevede belirlenmiş Bu Birimlerin Stratejik Amaç ve Hedefleri "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" esas alınarak hazırlanmıştır. Bilindiği gibi Stratejik Planlar beş yıllık zamanı kapsamaktadır. Ancak revizesi planlanan Stratejik planımızda Önümüzdeki dönem bu karışıklığa sebebiyet verilmemesine çalışılacak olup hedeflerin belirlenmesinde "Kamu İdareleri için Stratejik Plan Kalvuzu" esas alınacaktır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, stratejik plan revizyon çalışmaları kapsamında, denetim bulgusunda belirtilen hususun "Kamu İdareleri için Stratejik Plan Kalvuzu çerçevesinde ele alınacağı belirtilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Stratejik Planlama - Performans Programı - Bütçe İlişkisinin Sağlıklı Biçimde Kurulmaması, Bu Sistemden Beklenen Faydayı Azaltmaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı performans programında, stratejik planla aynı içeriği taşımaktadır. Kuşkusuz bu yanlış değildir. Ancak bu durum, yukarıda açıklanan stratejik planda hedef ve gösterge belirlemekteki hataların aynen performans programına yansıtılmasına yol açmıştır. Oysa performans programları, stratejik planını uygulamaya yansıyan zafiyetlerinin giderilmesi için de önemli bir araçtır.

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da belirlenen faaliyetlerin maliyetlendirilmesi konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp, daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı stratejik planında, stratejik plana ilişkin tahmini bütçe beklentileri çizelgesine yer verilmiştir. Bu çizelgede de görülmektedir ki;

tahmini belediye bütçesi, stratejik planın maliyeti olarak belirlenmiştir. Performans programında yer alan “faaliyet maliyetleri tablosunda” ise, faaliyetten bütçe gerçekleşme yüzdesi performans göstergesi olarak alınmış, bir çok hedef için kaynak gösterilmemiştir. Örneğin, Faaliyet maliyetleri tablosunda; performans hedefi 35.1.6 aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

“Hedef 35.1 - Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin düzenleyeceği organizasyonları protokol kuralları çerçevesinde eksiksiz ve zamanında düzenlenmesi, İlin tanıtımına katkı sağlanması

Performans Hedefi 35.1.6 - Araç alımı

Performans Göstergeleri:

35.1.6.6.1 * (01 - GENEL SEKRETERLİK) Bütçe Gerçekleşme Oranı (yüzde)
100,00

35.1.6.6.2 * (01 - GENEL SEKRETERLİK) Hizmetler de kullanılacak araç alımı
1,00

Kaynak İhtiyacı (2015) (TL)

Araç alımı 0,00

Genel Toplam 0,00”

Söz konusu performans hedefinde, belediyenin bu alandaki hizmetlerinde nasıl bir gelişim sağlanacağı, elde edilecek sonuç ve çıktıların neler olduğuna ilişkin herhangi bir açıklık yoktur. Belediyenin sürekli ve rutin işleri performans hedefi gibi ele alınmıştır. Dolayısıyla maliyetler, sorumlu harcama biriminin bütçe gerçekleşme yüzdesi olarak gösterilmiştir. İlgili birime yılı bütçesinden tahsis olunan kaynak, performans programının maliyeti olarak gösterilmektedir. Bu haliyle, performans programında belirlenen maliyetlerin gerçekçi olduğunu ve belediyede stratejik önceliklerine göre kaynak dağılımı yapıldığı söylemek zordur.

Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp, performans programında faaliyetlerin maliyetinin, ilgili yıl bütçesinden sorumlu birime ve/veya projeye ayrılan toplam kaynak şeklinde belirlenmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de gerçekçi ve stratejik

önceliklere göre bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlenmeler çok yıllık bütçe lemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıyacak, Belediye Meclisince uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisi devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini paralel bir şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2' inci Bölümünde de belirtildiği üzere stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Performans programlarının hazırlanmasında da bu defa stratejik plan saptamalarına uygun olarak ilgili yıl performans hedefleri plan dönemine dağıtılacak, yıllık bütçe çalışmaları ile de hedef-kaynak bağlantısı kurulacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “2015 yılı performans denetimine konu olan 2015 yılı performans programı 2014 yılında hazırlanmış olan 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan esas alınmış. Maliye Bakanlığının 2012 yılında Kamu Kurum ve Kuruluşlara yazı ekinde göndermiş olduğu "Performans Programlarının Hazırlanması, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi ile ilgili "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik"e" uygun olarak hazırlanmıştır. Ancak Kamu Kurum ve Kuruluşların genelinde Performans Esaslı Bütçeye geçişte sıkıntılar yaşanmış. Stratejik Plandaki tahmini bütçede sapmalar yaşanmış, faaliyet maliyet ilişkileri doğru kurgulanmamış. Performans Esaslı Bütçe yerine Bütçe Esaslı Performans uygulanmış öncelikler belirlenmiştir.

Büyükşehir Belediyemizde 2015 yılı Performans Programı ile Bütçe Programları Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde hazırlanmış ve hazırlanmasında Stratejik Plan

rehber olarak alınmıştır. Ancak izlemede yaşanan sorunlar ile Performans Denetim raporu ile başlayan Stratejik Plan revizyon çalışmaları ile Stratejik Plan - Performans Programı - Bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesi için gereken değerlendirmeler yapılacaktır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, izlemede yaşanan sorunlar ile Performans Denetim raporu ile başlayan Stratejik Plan revizyon çalışmaları ile Stratejik Plan - Performans Programı - Bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesi için gereken değerlendirmelerin yapılacağı belirtilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Mersin Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Plan Ve Performans Programının Hazırlanmasındaki Zafiyetler İzleme Ve Değerlendirmeye de Yansımış, İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi Oluşturulamamıştır

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu, birimlerin göndermiş olduğu izleme formları üzerinden hazırlanmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planı'nda izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı şu şekilde açıklanmıştır: “Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme durumu ile ilgili yıllık performans programında yer alan hedeflerin ve faaliyetlerin ne ölçüde gerçekleştiğine ilişkin izleme ve değerlendirmesini yapacaktır. İzleme ve değerlendirme sürecinde, faaliyetler yerinde veya birimden istenecek raporlar baz alınarak yapılacaktır. İzleme ve değerlendirme sürecinde zaman zaman kamuoyu araştırmaları da yapılabilecektir.

İzleme ve değerlendirme neticesinde elde edilen bilgiler konsolide edilerek, izleme değerlendirme raporu hazırlanacak ve hazırlanacak raporda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ve gerçekleşen hedef ve faaliyetlerin olumlu-olumsuz yönleri ile gerçekleşmeyenler hakkında görüş ve öneriler eklenerek üst yöneticiye ve sorumlu birimlere bildirilecektir.” Uygulamada, sorumlu birimlerden üç ayda bir alınan izleme formu ile izleme yapılmaya çalışılmıştır.

Bazı stratejik amaçlarda, stratejik amaç ve hedefin belirlenmesindeki zaafılar

performans göstergelerine de yansımış, performans göstergeleri de ölçüm sağlamaktan uzak kalmıştır. Örneğin;

Stratejik amaç 12. Belediyemizin İştiraki ve Hissedarı Olduğu Şirketlerin ve İşletmelerin Karlılık ve Verimlilik Esasına Göre İdaresi, Planlanması ve İşletilmesini Sağlamak.

Stratejik Hedef 12.1 Belediyemizin İştiraki ve Hissedarı Olduğu Şirketlerin Faaliyetlerinin İzlenmesi, Belediyemiz ile Şirketleri ve İştirakleri Arasında Koordinasyonun Sağlanması, Belediyemizin Kuracağı Şirketlere Hissedar Olmak.

Bu hedefe ilişkin performans göstergeleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

Performans Göstergesi	Üst yönetime sunulacak mali rapor sayısı	12
	Sermaye artırımını yapılacak belediye şirketleri sayısı	3

Faaliyet raporunda, bu hedefe ilişkin değerlendirme şu şekilde yer almaktadır.

“Üst Yönetime Sunulacak Mali Rapor Sayısı: Bir takvim Yılında 4 adet geçici vergi beyanı olmasından dolayı 3' er aylık periyodlarla raporlanmaktadır.

Sermaye Artırımı Yapılacak Belediye Şirketleri Sayısı: 2015 yılı içerisinde üç Belediyemiz şirketine Belediye Meclis kararıyla dört defa sermaye artışı kararı verilmiştir.

MERULAŞ-Mersin Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 4.487.500,00 TL,

Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Turizm Otopark Elektrik Üretimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 6.500.000,00 TL,

Denizkızı İnşaat Ticaret Turizm Sanayi Limited Şirketine(29.06.2015 tarihinde yapılan olağanüstü genel kurul toplantısı neticesinde şirket statüsü, Anonim Şirket dönüşmüştür), ilk defasında 1.500.000,00 TL, ikincisinde 2.500.000,00 TL olmak üzere iki defa toplam 4.000.000,00.- TL sermaye artırımını yapılmıştır.”

Bu örnekte açıkça görüleceği üzere, performans göstergeleri, stratejik amaç ve hedefe ulaşmayı ölçecek şekilde belirlenmemiştir. Hedefe ulaşılmasında araç olma özelliği taşıyan faaliyetler, performans göstergesi olarak kabul edilmiştir. Üstelik araçlar bile doğru bir şekilde belirlenmemiş, üst yönetime sunulacak rapor sayısı yılda 12 olarak, stratejik planda yer almıştır. Faaliyet raporunda, 12 yerine, 4 rapor hazırlanmasının gerekçesi, “Bir takvim yılında 4 adet geçici vergi beyanı olmasından dolayı 3’ er aylık periyodlarla raporlanmaktadır.” şeklinde açıklanmıştır.

Faaliyet Raporundaki STRATEJİK AMAÇ 14’e “Yangın Önlemleri Konusunda Halkı Bilgilendirerek, Önleyici Tedbirler Almak, Aldırmak ve Gönüllü İtfaiyecilik Birimini Kurmak.” ilişkin değerlendirme, Belediyenin planının stratejik olma özelliği taşıyıp taşımadığının önemli bir göstergesidir.

Stratejik Hedef 14.1 Topluma Hizmet Veren Alanların Yangın Önlemleri Konusunda Denetlenmesi, Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyonun Sağlanması, Gönüllü İtfaiyecilik Biriminin Oluşturulması, Personellere Teknik Eğitimin Verilerek; Yangın ve Doğal Afetlerde Hızlı ve Erken Müdahalenin Sağlanması.

Performans Göstergesi	Dalgıç eğitimi ve su altı-su üstü arama kurtarma eğitimini alan personel sayısı	25
	NBC VE NGS patlamalı yangınlar konularında eğitim alan personel sayısı	100
	Kriminal ve rapor yazma teknikleri konularında eğitim alan personel sayısı	100

Faaliyet raporunda, bu işlerin yapılamama gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır:

- Dalgıç Eğitimi ve Su Altı-Su Üstü Arama Kurtarma Eğitimini Alan Personel Sayısı, NBC ve NGS Patlamalı Yangınlar Konularında Eğitim Alan Personel Sayısı: Mevcut bütçe durumu gözönüne alınarak daha ivedi ihtiyaç duyulan işler yapılmıştır.

- Psikolojik Ve İntihar Vakalarında İkna Kabiliyeti Kazandırılma Konularında Eğitim Alan Personel Sayısı: İş yoğunluğundan dolayı planlanmış olduğumuz eğitimi işlerin

aksamaması için 100 yerine 75 personele eğitim verilmiştir.

- İnternet Vasıtasıyla Yangın Bilinci Oluşturulması İçin İnternet Sitesi Kurulması: Belediyemiz internet sitesi sadece Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından kullanıldığı için site kurulmamıştır.

Faaliyet raporunda yer alan bu sonuçlar, stratejik olma özelliği taşımayan bir stratejik plan hazırlanmasının doğal sonucudur. Stratejik amaç ve hedefle ilgisiz belirlenen ve performans göstergesi olma özelliği taşımayan ve ölçme kabiliyeti olmayan göstergelere ilişkin yapılan izleme ve değerlendirmenin, performans ölçüm sistemine bir katkı sağlamayacağı açıktır.

Bilindiği üzere sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi; hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise, bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi, yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2006)'na göre, izleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaktadır. Ayrıca, izleme ve değerlendirme süreci sonucu oluşturulmuş olan faaliyet raporları, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın gerçekleşmesine ve kamuoyu tarafında kurumun faaliyet sonuçları ve performans gerçekleştirmelerinin denetimine katkı sağlamaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin stratejik amaç, performans hedef ve göstergeleri ve izleme ve değerlendirme döngüsünün iyi kurulmamış olması, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığa katkı sağlayan işlevsel bir performans ölçüm sistemi oluşturulamamasına yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ve buna bağlı hazırlanan performans programının İzleme ve Değerlendirmesinde yaşanan sorunlar göz önüne alınarak. 2016 Yılı Performans Programında iyileştirmeler yapılmakla birlikte 2016 Yılında başlanan Stratejik Yönetim çalışmaları kapsamında Stratejik Plan Revizesi ile buna bağlı hazırlanacak Performans Programı ile yeni bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2016 Yılında başlanan Stratejik Yönetim çalışmaları kapsamında Stratejik Plan Revizesi ile buna bağlı hazırlanacak Performans Programı ile yeni bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı belirtilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 8: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Faaliyetler Dikkate Alınarak Belirlenmemiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planının “İzleme, Değerlendirme” bölümünde, izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı şu şekilde belirtilmiştir: “Belediyemiz 2015-2019 Dönemi Stratejik Planı’nda yer alan amaç ve hedefler, bağlı faaliyetlerden sorumlu olan birimler ve tamamlama tarihleri belirlenmiş olup, ilgili birimler faaliyetlerin zamanında gerçekleşmesinden sorumludur. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı ise, Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme durumu ile ilgili yıllık performans programında yer alan hedeflerin ve faaliyetlerin ne ölçüde gerçekleştiğine ilişkin izleme ve değerlendirmesini yapacaktır. İzleme ve değerlendirme sürecinde, faaliyetler yerinde veya birimden istenecek raporlar baz alınarak yapılacaktır. İzleme ve değerlendirme sürecinde zaman zaman kamuoyu araştırmaları da yapılabilecektir.

İzleme ve değerlendirme neticesinde elde edilen bilgiler konsolide edilerek, izleme değerlendirme raporu hazırlanacak ve hazırlanacak raporda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ve gerçekleşen hedef ve faaliyetlerin olumlu-olumsuz yönleri ile gerçekleşmeyenler hakkında görüş ve öneriler eklenerek üst yöneticiye ve sorumlu birimlere bildirilecektir.”

Uygulamada, üç aylık periyotlarla sorumlu birimlerin strateji Daire Başkanlığına gönderdiği izleme formları ile toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Belirlenen bu sürenin faaliyetler temel alınarak değil, genel olarak belirlendiği görülmektedir. Nitekim performans hedefi 31.1. “İdarenin geleceğine yönelik stratejik hedefler belirleyerek stratejik planının hazırlanmasında öncülük etmek, danışmanlık vermek ve stratejik planı hazırlayıp, işleyişini takip etmek.” örneğinde görüleceği üzere, faaliyet raporu hazırlanması performans göstergesi alınmış; hedef değer, yılda iki belirlenmiştir. Yasal zorunluluk yılda bir

yayınlanması olduğu için gerçekleşme bir olmuştur.

Diğer bir örnek performans hedefi 12.1’de “Belediyemizin İştiraki ve Hissedarı olduğu Şirketlerin faaliyetlerinin izlenmesi, belediyemiz ile şirketleri ve iştirakleri arasında koordinasyonun sağlanması, belediyemizin kuracağı şirketlere hissedar olmak” görülmektedir. Üst yönetime sunulacak mali rapor sayısı (12 adet) performans göstergesi olarak belirlenmiş, 2015 yılında yasal olarak zorunlu olan 4 mali rapor hazırlanmıştır. Hedeften sapma, faaliyet raporunda, “bir takvim yılında 4 adet geçici vergi beyanı olmasından dolayı 3’er aylık periyodlarla rapor hazırlanmaktadır.” şeklinde açıklanmaktadır.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dâhilinde gerçekleşebilir. Uygulamada, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yılsonunda ya da performans göstergeleri ve faaliyetlerin önemli aşamaları ve özellikleri dikkate alınmadan belirlenen periyotlarda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, 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 sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında aynen: “Mersin Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalışmalarına başlanan Stratejik Yönetim Sistemi çalışmaları kapsamında yapılacak Stratejik Plan Revizesi ve Süreçlerle yönetim çalışmaları sonucunda performans ölçüm sistemi yeniden inşa edilerek sağlıklı ve güvenilir bir veri kayıt sistemi yönelik faaliyetler dikkate alınarak hazırlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Stratejik Plan Revizesinde performans ölçüm sistemi yeniden inşa edilerek sağlıklı ve güvenilir bir veri kayıt sisteminin hazırlanacağı belirtilmiştir. Konu 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

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>

