



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR  
BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



## **İÇERİK**

<b>ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>35</b>



**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	7
7.	EKLER.....	22





## TABLULAR LİSTESİ

<b>Tablo 1: 2013–2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .</b>	<b>1</b>
<b>Tablo 2: 2013–2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..</b>	<b>2</b>
<b>Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....</b>	<b>2</b>
<b>Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....</b>	<b>3</b>
<b>Tablo 5: Ortalama Bütçe gider ve gelir gerçekleştirmeleri .....</b>	<b>17</b>



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde mali iş ve işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

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

**Tablo 1: 2013–2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)**

Gider Türü	2013	2014	2015	Değişim Oranı (2015/2013)
Personel Giderleri	47.840.893,16	58.257.436,57	65.125.776,09	1,36
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.109.971,14	8.758.983,34	9.278.551,75	1,31
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	88.512.591,14	118.870.582,61	175.574.648,55	1,98
Faiz Giderleri	23.851.730,78	28.545.000,00	36.787.013,07	1,54
Cari Transferler	7.331.001,36	17.907.238,97	12.409.899,63	1,69
Sermaye Giderleri	198.282.594,03	114.502.696,88	87.419.295,57	0,44
Sermaye Transferleri	800,00	18.337.500,00	25.562.500,00	31.953,13
Borç Verme	1.845.000,00	0,00	0,00	0,00
<b>Bütçe Gider Toplamı</b>	<b>374.774.581,61</b>	<b>365.179.438,37</b>	<b>412.157.684,66</b>	1,10

Tablo 1’de gösterildiği üzere, sermaye transferlerindeki artış, 2013 yılında Büyükşehir Belediyesi Kent Hizmetleri Ltd. Şti. için alınan sermaye artırımını kararından ötürü ödenen kısmi tutarlardaki artıştan kaynaklanmaktadır. Diğer sermaye giderleri ile borç verme kaleminde ciddi oransal düşüklük olmakla birlikte toplam tutarlar üzerinden değişime bakıldığında bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % 10 oranında artış göstermiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı aşağıda Tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2: 2013–2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)**

Açıklama	2013 Yılı Net Tahsilatı	2014 Yılı Net Tahsilatı	2015 Yılı Net Tahsilatı	Değişim Oranı (2015/2013)
Vergi Gelirleri	4.031.801,88	4.687.598,65	5.354.730,84	1,33
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.103.062,20	67.608.602,22	73.950.616,70	1,60
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,00	13.003,65	0,00	0,00
Diğer Gelirler	167.735.389,50	251.064.848,70	309.672.824,78	1,85
Sermaye Gelirleri	596.201,90	1.031.200,96	1.045.695,16	1,75
Red ve İadeler (-)	47.149,21	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>218.419.306,27</b>	<b>324.405.254,18</b>	<b>390.023.867,48</b>	<b>1,79</b>

Tablo 2’deki veriler dikkate alındığında, bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar %79 oranında artış göstermiştir. Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından giderlerindeki artışa rağmen gelir gider arasındaki negatif farkın azalma eğiliminde olduğu gözlenmektedir.

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

**Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)**

Eko Kod	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen (A)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (B)	Tahmin/ Gerçekleşme Oranı (B/A)
1	Personel Giderleri	73.094.000,00	65.125.776,09	0,89
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.745.500,00	9.278.551,75	0,86
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	254.667.000,00	175.574.648,55	0,69
4	Faiz Giderleri	44.011.000,00	36.787.013,07	0,84
5	Cari Transferler	13.955.000,00	12.409.899,63	0,89
6	Sermaye Giderleri	312.388.000,00	87.419.295,57	0,28
7	Sermaye Transferleri	30.007.000,00	25.562.500,00	0,85

8	Borç Verme	16.000,00	0	0,00
9	Yedek Ödenekler	10.318.500,00	0	0,00
	<b>Bütçe Gider Toplamı</b>	<b>749.202.000,00</b>	<b>412.157.684,66</b>	0,55

Buna göre 2015 yılında Bütçe Giderleri % 55 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu da bütçe tahminlerinde %45 sapmanın olduğu anlamına gelmektedir. Sapmanın mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri kalemlerindeki azalıştan kaynaklandığı görülmektedir. Tablo 1' deki 3 yıllık bütçe giderleri değişimi ile birlikte değerlendirilme yapıldığında Büyükşehir Belediyesinin yatırımlarında azalma gözlenmektedir.

**Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)**

GELİR TÜRÜ	2015 Yılı Gelir Bütçesi (A)	2015 Yılı Net Tahsilatı (B)	Gerçekleşme Oranı (B/A)
Vergi Gelirleri	7.999.985,22	5.354.730,84	0,67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	81.255.345,22	73.950.616,70	0,91
Alınan Bağış ve Yaardımlar ile Özel Gelirler	0,00	0,00	-
Diğer Gelirler	316.651.836,75	309.672.824,78	0,98
Sermaye Gelirleri	1.356.149,48	1.045.695,16	0,77
Red ve İadeler(-)	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>407.263.316,67</b>	<b>390.023.867,48</b>	0,96

Buna göre 2015 yılında Bütçe Gelirleri % 96 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,

- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Eskişehir 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 ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi**

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55 nci maddesinde;

*"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.*

*İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.*

*Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.*

*Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.*

*Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur."* dilemektedir.

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

*"ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi*

*aşamalarından oluşur."* denilmektedir.

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

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

*raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.” ifadesi yer almaktadır.*

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

***Kamu idaresi cevabında;*** Sayıştay Denetim Raporu' nun 07 Mart 2016 tarihinde Meclise sunulduğu belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** Sonuç olarak idare açıklamasından bulgumuza iştirak edildiği ve gönderilen İdare cevabı ekindeki belgelerden de bahse konu Sayıştay Raporunun Büyükşehir Belediye Meclisi ne sunulduğu anlaşıldığından bu konuda ilişilecek bir husus kalmamıştır.

## **BULGU 2: Akaryakıt Giriş Ve Çıkış İşlemlerine Ait Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması**

Büyükşehir Belediyesinin bazı birimlerinde akaryakıt giriş ve çıkış taşınır kayıtlarının fiili envanter sonuçlarını yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 48 inci maddesine göre kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Aynı Kanun'un 44 ve 45 inci maddelerine göre çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği' nin 5 inci maddesinde taşınır kayıt işlemleri, kamu idarelerine ait taşınırların önceki yıldan devren gelenlerle birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların, kayıp, fire ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmaların ve sayım fazlalarının miktar ve değer olarak takip edilmesi olarak tanımlanmış ve taşınırların yönetiminden, denetiminden ve kayıtların Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan harcama yetkililerinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde de taşınır kayıtlarının harcama yetkilisi adına taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından tutulacağı, Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerin taşınır kayıt ve işlemlerini Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirileceği ve bunların taşınır giriş ve çıkışa ilişkin kayıtları tutarak ilgili belge ve cetvelleri düzenleyeceğine ilişkin ifadeler yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinde akaryakıt temin ve tüketim sistemi incelendiğinde girişlerin irsaliyeli faturalarla gelen miktarların tankerlere boşaltıldığı ve buradan da araçların

depolarına peyder pey doldurulduğu ve bütün bu hareketlerin de otomasyon sistemi ile bilgisayarlarda kaydedildiği görülmekle birlikte Kurum bünyesindeki bazı birimlerin (Kırsal Hizmetler, Sağlık ve Zabıta Daire Başkanlıkları) taşınır kayıt ve kontrol yetkililerince giriş ve çıkışların sadece faturalar üzerindeki tutarlar üzerinden yapıldığı gözlenmiştir. Halbuki yukarıda ifade edildiği üzere girişler fatura miktarları üzerinden yapılmakta iken çıkışlar araç depolarına doldurulan miktarlar üzerinde yapılmaktadır ve ayrıca tanklarda yıl başı ve yıl sonunda bakiye akaryakıt bulunmaktadır. Söz konusu birimlerde ise bu bakiyeler yıl başı ve yıl sonunda hep sıfır çıkmaktadır ki bu ise 15 Stoklar hesap grubundaki 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nın hatalı çalışmasına neden olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Akaryakıt giriş ve çıkış kayıtlarının harcama yetkilisi adına taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır kontrol yetkilileri tarafından tutulacağı ve rapor doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** İdarece bulguya iştirak edildiği anlaşılmakla birlikte Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki Kırsal Hizmetler, Sağlık ve Zabıta Daire Başkanlıklarındaki giriş ve çıkışların gerçeğe uygun hale getirildiğine ve yılbaşı yıl sonu bakiyelerinin düzeltilmesine dair herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

### **Öneri:**

Büyükşehir Belediyesinde akaryakıt temin ve tüketimi uygulamasında irsaliyeli faturalarla gelen miktarların tanklara boşaltılmasından itibaren taşınır işlem fişlerinin düzenlenmesi yıl sonu bakiyelerinin ise fiili ölçümler yapılarak gerçek duruma uygun kayıtların yapılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 3: Büyükşehir Belediyesi Bünyesinde Satın Alınan Ve Kullanılan Akaryakıtların Takip Sisteminin Sağlıklı Çalışmaması**

Büyükşehir Belediye bünyesindeki Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde akaryakıt (motorin) takip sisteminin detaylı incelenmesi sonucunda aşağıdaki durum ve tespitlere ulaşılmıştır.

Daire Başkanlığı bünyesinde iki tanktan oluşan ama bunları tümleşik takip eden bir otomasyon sistemi bulunmaktadır. Akaryakıt dağıtıcılarından temin edilen ve tankerlerle

depoları mühürlü olarak getirilen akaryakıt önce marker ölçümleri yapıldıktan sonra mühürler açılmakta ve otomasyon sistemli tanklara boşaltılmaktadır. Tankerlerdeki miktarlar irsaliyeli faturalarda yazılı olan miktarlar olarak kabul edilmektedir. Bu miktarları otomasyon sistemi ayrıca ölçebilmektedir. Ancak otomasyon sistemi ile irsaliyeli faturadaki miktarlar arasında her seferinde fark olmakla birlikte bu farkların nedenleri araştırılmamaktadır. Söz konusu farklar hiçbir zaman belgelenmemektedir. Tarafımızca 13.02.2015 tarihinde bir tanker akaryakıt boşaltılması uygulaması başından sonuna canlı olarak takip edilmiş ve faturadaki 24.411 litrelik tutardan 278 litre daha az giriş olmuştur. 2015 yılı içerisinde bu şekilde 105 tanker akaryakıt boşaltımı söz konusudur.

Söz konusu deponun yıl başı ve yıl sonu miktarlarını sistem otomatik olarak vermemektedir. Söz konusu tarihlerde idarece buna ilişkin bir belgeleme yapılmadığı takdirde ki bu da yapılmamaktadır, yıl sonu akaryakıt mevcudunun tespiti gibi bir işlem de yapılamamaktadır. Yapılan incelemelerde yıl başı ve yıl sonu miktarlarına ulaşamadığından akaryakıt kullanımının kontrolü tam olarak yapılamamıştır. Ancak yerinde denetimler sırasında bu tarihlerden başka olmak üzere 13.02.2015 ile 27.01.2016 tarihlerindeki miktarlar tutanakla kayda alınmış ve bu tarihler arasındaki giriş ve çıkışlar arasında yapılan karşılaştırmada İdare aleyhine 1.313,72 litre fark çıkmıştır.

Giriş miktarları arasındaki farktan başka çıkış miktarlarının da sağlıklı takip edilmediği görülmektedir:

Şöyle ki;

Sağlık ve İtfaiye Daire Başkanlığı araçlarına da akaryakıt bu ana depodan çipli kontrol sistemi ile verilmektedir. Ancak İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından yapılan takip ile ana depo çıkışları arasında yapılan karşılaştırmalarda da tutarsızlık mevcuttur.

Ayrıca ilçelerdeki Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesindeki şantiyelerdeki tanklara da tankerlerle dolun yapılmaktadır. Burada ise marker ölçümleri merkezde yapıp mühürler sökülmekte ve bu şekilde tankerlerdeki akaryakıt farklı ilçelerdeki şantiyelere sadece tutanakla parça parça teslim edilmektedir.

Ana depodan asfalt plenti şantiyesine de akaryakıt tutanakla teslim edilmekte ancak burada ise tutanaklar kg-ton üzerinden tutulmaktadır ki bu da litre ile yapılan girişlerin kontrolünü zorlaştırmaktadır.

Öte yandan akaryakıt çıkışlarının araçlar nezdinde yapılan kontrollerinde aracın akaryakıt depo kapasitesinin üzerinde akaryakıt doldurulduğu tespit edilmiştir. Söz konusu uygulamaların mevsim koşullarından dolayı karla mücadele vs nedenlerle, tekrar geri dönüş

külfetlerinden kurtulmak için yapıldığına ilişkin açıklamalar makul görünmekle birlikte bunların ispatlayıcı belgelerle kanıtlanması gerekmektedir.

Aynı şekilde Ulaşım Daire Başkanlığı bünyesinde kullanılmakta olan ve Fen İşleri Daire Başkanlığı ile aynı otomasyon sistemi üzerinde aynı kontrollerin yapılması istenmekle birlikte ilgili Daire Başkanlığının deposunun ölçüm yapmaya imkan vermemesi nedeniyle aynı sorunların burada da geçerli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Netice olarak Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki akaryakıt otomasyon sistemi, mevcut haliyle son derece karışıktır, sağlıklı kontrollerin yapılmasına uygun değildir, akaryakıt girişleri tamamen dağıtıcının sunduğu tutarlara itibar edilerek kabul edilmektedir, Otomasyondan çıkışların kısmen dijital ortamda, kısmen de tutanaklarla takip edilmeye çalışılmasının sağlıklı kontrollerin yapılmasına elverişli olmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Yeni oluşturulacak otomasyon sistemi ile farkın kabul edilebilir sınırlara çekilmesi hedeflendiği; stok tanklarındaki yakıtın, asfalt plentlerine sayaçlı tankerle yapılmakta olduğu ikmal sorumlusu ve kazancı tarafından kayıt altına alındığı; ayrıca karşılaştırma yapılabilmesi için tankerin dolu-boş tartılarak tartım fişlerinin saklandığı; karla mücadele çalışmaları sırasında kırsalda bulunan araçların yakıt ikmalinin zorunlu olarak yapıldığı bu yöntemde yakıt teslim edilirken taşıyıcıya yakıtın tutanakla teslim edildiği; yeni uygulama ile taşıyıcıda yakıtı teslim ettiğine dair tutanağın araç operatör veya şoförüne imzalatılacağı;

İlçelerde ise kontrollerin manuel yapılmakta olduğu; teslimatın tutanak doldurulup imzalanarak yapıldığı; çıkışların plaka, km, teslim alanın adı soyadının yazılarak imza karşılığı akaryakıt çıkış sarf defterinin doldurulduğu ve günlük olarak bilgisayara işlenmekte olduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Konuya ilişkin İdare cevabında bulguya itirak edildiği anlaşılma ile birlikte acil olarak alınması gereken önlemlere ilişkin bir açıklama getirilmemiştir. Şöyle ki; Firma tankeri ile gelen akaryakıt ile ilgili fatura miktarı ile İdare tankına dolan miktar arasında çıkan her farkın önlenmesine dair bir çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan yeni bir otomasyon sistem oluşturularak farkın kabul edilebilir sınırlara çekilmesi hedeflendiği belirtilirken, atılmış somut adıma dair bir açıklama da yapılmamaktadır.

### **Öneri:**

Öncelikle Firma tankeriyle gelen irsaliyeli fatura miktarları ile tanka dolan fiili miktarlar arasında oluşan devamlı farkın nedenleri araştırılmalı, daha gelişmiş kapsamlı otomasyon sistemi kurulana kadar en az aylık tank bakiyeleri ölçülerek evraklarda yazılı olan miktarlarla karşılaştırılması yapılmalı, gerek araçlara gerekse diğer tanklara tutanakla akaryakıt tesliminin en aza indirilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 4: Asfalt Bitümleri Teslim Alınmadan TÜPRAŞ' a Kredi Açılarak Ön Ödeme Yapılması**

Büyükşehir Belediyesinin TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)' tan yapmış olduğu Bitüm (Asfalt Bitümü) alımlarında, teslimat yapılmadan ilgili firmaya kredi açılmak suretiyle ön ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

Ön ödeme, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35 inci maddesinin birinci fıkrasında; "Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir." denilmek suretiyle tanımlanmış, ön ödemeye ilişkin usul ve esasların ise aynı maddenin devamında, Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bu amaçla, 21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete' de "Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmış ve söz konusu Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde ise ön ödeme; "İlgili mevzuatında öngörülen hallerde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme" şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik' in "Ön ödeme şekilleri ve uygulaması" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, yukarıda yer verdiğimiz ve 5018 sayılı Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrasında ifadesini bulan tanıma aynen yer verilmiş olup, beşinci fıkrasında ise kredinin, mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılabileceği ve mutemetlerin imza örneğinin, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

"Açılan kredilerin ilgililere ödenmesi" başlıklı 8 inci maddede ise;

*“Nezinde mutemet adına kredi açılan banka veya muhasebe birimi, mutemedin vereceği kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapar.*

*Mutemet tarafından, nezinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben;*

*a) Kredi banka nezinde açılmış ise hesap numarası, muhasebe birimi nezinde açılmış ise muhasebe biriminin adı,*

*b) Ödemenin yapılacağı kişinin adı (tüzel kişilerde unvanı), vergi kimlik numarası ve varsa banka hesap numarası,*

*c) Ödenecek tutar,*

*d) Mutemedin adı, soyadı, unvanı, dairesi ve düzenlenme tarihi,*

*bilgilerini içeren bir kredi ödeme talimatı düzenlenir ve imzalanarak hak sahibine verilir.*

*İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet âlimi gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Bakanlıkça belirlenenlere yapılacak ön ödemelerde kredi tutarı, doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.*

Diğer taraftan, 08.03.2007 tarih ve 26456 sayılı Resmi Gazete' de Muhasebat Genel Müdürlüğünün Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliği yayımlanmıştır.

Söz konusu Tebliğ' in “Kredi şeklinde yapılacak ön ödemeler” başlıklı beşinci bölümünde;

*“(1) Harcama yetkilisi tarafından kredi şeklinde ön ödeme yapılması uygun görülen giderler ile avans sınırlarını aşan giderler için kredi açılabilir. Kredi mutemede nakden verilmez veya şahsi hesabına aktarılmaz.*

*(2) Harcama yetkilisi mutemedi, mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenler. Banka veya muhasebe birimince, kredi ödeme talimatında belirtilen tutar şartlar oluştuğunda alacaklının kendisine veya yetkili temsilcisine ödenir ya da varsa banka hesabına aktarılır.*

(3) İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Ek-3'deki listede gösterilenlere yapılacak ön ödemelerde ise kredi tutarı doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılacaktır." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen kanun, yönetmelik ve tebliğ hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kredi açmak suretiyle yapılacak ön ödeme iki şekilde olmaktadır. Bunlardan ilki ve asıl olanı, harcama yetkilisi mutemedi adına banka nezdinde kredi açılması ve malın veya hizmetin teslim alınması ile birlikte mutemedin mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Genel Tebliğe ekli Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenlemesi ve nihayetinde bankanın kredi ödeme talimatına uygun bir şekilde hak sahibine ödeme yapmasıdır. İkincisi ise, daha istisnai bir uygulama olup, mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden yine tebliğe ekli Ek-3'deki listede gösterilenlere kredi tutarının doğrudan gönderilmesidir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Genel Tebliğe ekli "EK-3" aşağıya aynen alınmıştır.

*"Devlet Malzeme Ofisi ve aşağıda sayılan kuruluşlardan yapılacak mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırlacak kredilerde, kredi karşılığı nakit doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılacaktır.*

*Aşağıdaki kuruluşlar veya bağlı müesseselerinden özelleştirilmeleri tamamlananlar listeden çıkarılmış sayılır.*

*Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu ve Müesseseleri (kömür alımları için),*

*Türkiye Taşkömürü Kurumu ve Müesseseleri (taşkömürü alımları için),*

*Türkiye Elektrik Üretim, İletişim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile Müesseseleri (elektrik enerjisi alımları için),*

*Orman İşletme Müdürlükleri (yakacak odun, tomruk ve kereste alımları için),*

*Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü (pul alımları, posta ücret makinesine bağlanacak krediler dâhil, abone ve hizmet bedelleri hariç),*

*Türkiye şeker Fabrikaları A.Ş. ve Müesseseleri,*



*Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve müesseseleri ile bağlı ortaklıkları (bizzat ürettikleri silah, mühimmat, harp araç ve gereçleri ve bunların bakım, onarım, revizyon ve imalinde kullanılan malzeme ile patlayıcı maddeler için),*

*Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü (resmi mühür ve soğuk damga için),*

*Kamu İhale Kurumu (ilan giderleri için),*

*Elektronik kartlara yükletilecek doğalgaz ve su alımlarına ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak ödemeler.”*

Yukarıdaki listede yer verilen kuruluşlar kamuya ait kuruluşlar olup, bunlardan özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılacağı ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle, mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakdin doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılması, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir imtiyazdır. Bu ön ödeme yöntemiyle, bir nevi, mal ve hizmet teslim alınmadan ilgili kuruluşa karşılıksız kredi kullanılmış olunmaktadır. Dolayısıyla istisnai bir yöntem olup, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir haktır. Tebliğ eki “EK-3” te özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılmış sayılacağı belirtilmesi de bu nedenledir.

Yapılan incelemelerde, TÜPRAŞ’ tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ nun “Doğrudan temin” başlıklı 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, yukarıda mevzuatına yer verdiğimiz ve açıklamaya çalıştığımız, yalnızca kamu kuruluşlarından yapılan alımlara özgü istisnai bir uygulama olan ön ödeme yönteminin kullanıldığı, mal alınmadan ilgili kuruluşa doğrudan nakit göndermek suretiyle kredi açıldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile ilişkili kredi/avans açılmasına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin incelenmesinde, bir kamu kuruluşu olmayan ve yukarıda yer verilen Genel Tebliğ eki “EK-3” te yer verilmeyen TÜPRAŞ’ a, bitümler teslim alınmadan doğrudan hesabına nakit geçmek suretiyle kredi açıldığı, teslimatların ise kredi açıldıktan sonraki bir aylık süre zarfında peyder pey yapıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ’ e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ’a yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** Özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ'ın Bitüm satışlarında tek satıcı konumunda bulunmakta olup, Belediyece TÜPRAŞ'tan söz konusu alımlarda başka bir yöntem ve bitüm temin şeklinin bulunmadığı; TÜPRAŞ' tan İller Bankası kredisi ile yapılan alımlarda ise bitüm alımı ve teslimini müteakip ödeme yapıldığı; öte yandan konuyla ilgili olarak 15.09.2015 tarih ve 42 sayılı Sayıştay 7. Dairesine ait kararda TÜPRAŞ' tan yapılan bitüm alımlarında kamu zararı bulunmaması nedeniyle yapılacak bir işlem olmadığı ve bu alımlarla ilgili olarak ilişilecek bir husus bulunmadığına karar verildiği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare cevabında her ne kadar tek satıcı konumundaki TÜPRAŞ' tan bitüm temininde başkaca bir yöntem bulunmadığı ve Sayıştay 7 nci Dairesince kamu zararı yönünden ilişilecek bir husus bulunmadığı belirtilmişse de 7 nci Dairenin ilgili kararında konunun mevzuata uygun olmadığı özellikle belirtilmiş, ondan sonra kamu zararı yönünden ilişilecek bir husus görmemiştir.

#### **Öneri:**

Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ' e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ'a yukarıda yer alan açıklamalar gereğince kredi açmak suretiyle ön ödemede bulunularak bitüm temini uygulamasından vazgeçilmelidir.

#### **BULGU 5: Son Beş Yıla Ait Bütçe Tahminlerinin Gerçekçi Olmaması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kanunu'nda Bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmış ve yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de bütçe tanımı kanun ifadesi doğrultusunda kaleme alınarak; İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun' un 13 üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun Şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile

uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Ancak Büyükşehir Belediyesi'nin son beş yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri değerlendirildiğinde gelir tahakkuk ve tahsilat oranının ortalama %96 gibi iyi bir başarı yüzdesi yakalanmasına rağmen bütçe gider ortalama gerçekleşmesinin %43 seviyesinde kalarak tahminden % 57 saptığı tespit edilmiştir.

Bütçe giderleri açısından bu sonuçlar belediye bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş “doğruluk” ve “gerçeklik” ilkelerine uygun görünmemektedir.

**Tablo 5: Ortalama Bütçe gider ve gelir gerçekleştirmeleri (TL)**

Yılı	Net Bütçe Ödeneği	Gerçekleşen Gider	Gider Gerçekleşme Oranı	Toplam Gelir Tahakkuku	Gerçekleşen Gelir Tahsilatı	Gelir Gerçekleşme Oranı
2011	468.296.318,60	163.170.257,53	0,35	202.340.531,70	194.403.531,13	0,96
2012	532.366.578,90	212.295.845,17	0,40	205.206.553,47	194.410.860,91	0,95
2013	637.577.000,00	374.774.581,61	0,59	229.854.227,27	218.419.306,27	0,95
2014	578.695.225,00	365.179.438,37	0,63	337.895.056,36	324.405.254,18	0,96
2015	749.202.000,00	412.157.684,66	0,55	407.263.316,67	390.023.867,48	0,96
<b>Ortalama gider gerçekleştirme oranı</b>			<b>0,43</b>	<b>Ortalama gelir gerçekleştirme oranı</b>		<b>0,96</b>

**Kamu idaresi cevabında;** Büyükşehir Belediyesinin yatırım bütçesine koyduğu ancak nakit yetersizliği sebebiyle bu yatırımları gerçekleştiremediğinden gider bütçesinde bazı sapmaların oluştuğu, bundan böyle bütçe tahminlerinin daha gerçekçi olarak yapılmaya özen gösterileceği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Büyükşehir Belediyesince uygulamaya konulacak politikalar açık bir şekilde belirlenmelidir. Buna göre bütçe hedefleri oluşturulmalı ve şeffaf bir süreç izlenerek birimlerin gerçekçi bir planlamaya dayanan ihtiyaçları tespit edilmelidir. Böylece doğru ve gerçekçi bir bütçe hazırlanmış olabilecektir.

### **BULGU 6: Maddi Olmayan Duran Varlıklar Kapsamındaki Alımların 260-Haklar Hesabı' nda Takip Edilmemesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan genel veya kuruma özel geliştirilmiş yazılım lisansları ile güncellemelerinin haklar hesabında takip edilmediği ve doğrudan gider kaydı yapılarak Kurum envanterlerinde takip imkânının ortadan kaldırıldığı gözlenmiştir.

Bahse konu genel yazılımlar ile kuruma özel geliştirilmiş sistem yazılımları maddi olmayan duran varlıklar kapsamındadır ve parasal sınırların üzerindeki tutarların ise amortisman hesaplarında değerlerinin takibi gerekir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği' nin 186 ve 187 nci maddelerinde "260 Haklar Hesabı" düzenlenmiş olup, hesabın işleyişine ilişkin olarak; bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaba, ödenecek tutarın "103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı" veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan "830 Bütçe Giderleri Hesabı" na borç, "835 Gider Yansıtma Hesabı"na alacak kaydedileceği ifade edilmiştir. Ayrıca mezkur Yönetmelik' in 190 ıncı maddesinde de bu varlık bedellerinin kullanılacakları azami sürelerin izlenmesi için "268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı"nın kullanılacağı açıklanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar hilafına Büyükşehir Belediyesi nezdinde yapılan maddi olmayan varlık kapsamındaki alımların doğrudan gider kaydının yapılarak bütçeleştirilmesi Haklar Hesabı ile bununla ilgili amortisman hesaplarının hatalı sonuç vermesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2016 yılından itibaren gerekli kontrollerin yapılarak 260 Haklar Hesabına alınması gereken bütün ödemelerin bu hesapta takip edilerek doğrudan giderleştirilmediği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare açıklamasına göre problemin 2016 yılından itibaren için düzeltildiği belirtilmekle birlikte konu ileriki denetimlerde takip edilecektir.

### **BULGU 7: Büyükşehir Belediyesi Konukevinin Kurumlar Vergisi İle Katma Değer Vergisi Mükellefiyeti Yönünden Mevzuata Uyulmaması**

Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki Konukevinin mevcut yapısı içerisinde Kurumlar Vergisi ve Katma Değer Vergisi mükellefi olması gerektiği halde mükellefiyetine ilişkin bir

işlemede bulunulmadığı görülmüştür.

Konukevi, Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.09.2011 tarih ve 281 sayılı kararı ile Eskişehir Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdaresinden devralınmış ve tüzel kişiliği olmayan bir kuruluş olup, Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.09.2011 tarih ve 282 sayılı kararı ile kabul edilen “Büyükşehir Belediyesine Bağlı Konukevini Yönetimi ve Çalışması Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre faaliyetlerini sürdürmektedir. Yönetmelik hükümleri incelendiğinde Konukevinin yiyecek ve konaklama ile seminer, kongre ve sair resmi toplantı hizmetlerini verebildiği ve buradan Kurum personelinin haricinde tüm belde sakinlerinin yararlanabildiği görülmektedir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu' nun 1 inci maddesinde, iktisadi kamu kuruluşları kurumlar vergisi mükellefleri arasında sayılmış olup, aynı Kanun'un 2 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşları olduğu, 6 ncı fıkrasında ise bunların kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yine aynı Kanun'un “Muafiyetler” başlıklı 4/1-d maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine hizmet veren, kâr amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralananmayan kreş ve konukevleri ile askerî kışlalardaki kantinlerin kurumlar vergisinden muaf olduğu hüküm altına alınmıştır.

03.04.2007 tarihli ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 Seri No.lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği' nde de genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine barınma hizmeti verilen ve barınmanın gerektirdiği kahvaltı ve yemek gibi zaruri ihtiyaçların karşılandığı konukevlerinin kurumlar vergisinden muaf olacağı, konukevlerinin amaçları dışında faaliyet göstermeleri veya kamu görevlileri dışındaki kişi ve

kuruluşlara hizmet vermeleri ve bu durumun devamlılık arz etmesi halinde, bu faaliyetlerin kurumlar vergisine tabi tutulmasının gerekeceği ifade edilmiştir.

Öte yandan 3065 sayılı Katma Değer Vergisi (KDV) Kanunu' nun; 1/1 inci maddesinde, Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu, 1/3-g bendinde de; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseseler tarafından yapılmasının durumu değiştirmeyeceği hükme bağlanmıştır. Konu ile ilgili açıklamaların yapıldığı 9 Seri No.lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliği' nde; KDV Kanunu' nun 1 inci maddesinin 3/ g fıkrasında sayılan kurum ve kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin katma değer vergisine tabi bulunmakta olduğu; ancak, orduevleri, askeri gazinolar, askeri kantinler, kışla gazinoları ile kamu kurumlarına ait misafirhane, kreş, yemekhane, eğitim ve dinlenme tesislerinin işletilmesi veya yönetilmesi suretiyle yürütülen faaliyetlerin kâr amacı taşımamaları nedeniyle ticari faaliyet kapsamına girmediğinden, münhasıran ilgili kurum ve kuruluş mensuplarına hitap etmeleri şartıyla vergiye tabi olmayacağı ve bu kuruluşlara yapılan mal teslimlerinin ve hizmet ifalarının Katma Değer Vergisi Kanunu'nun genel hükümleri çerçevesinde vergilendirileceğinin tabii olduğu açıklanmıştır. Buna göre, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren Konukevi; sadece bünyesinde çalışan mensuplarına hitap etmek koşuluyla katma değer vergisine tabi tutulmayacak, bunların dışındaki kişilere hizmet verilmesi halinde genel hükümler çerçevesinde KDV' ye tabi olacaktır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle Büyükşehir Belediyesi Konukevinin, mevcut yapısı ile Kurumlar Vergisi ve KDV mükellefi olması gerekmekte olup, mevcut statüsünü değiştirmedikçe ileriki zamanlarda telafisi güç cezai yaptırımlara maruz kalabileceği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Büyükşehir Belediyesince Konukevi çalışma usul esasları ve yönetmeliğine yönelik olarak gerekli düzenlemelerin yapılacağı, ayrıca Büyükşehir Belediyesi Konukevinin, belediye personeli ve Büyükşehir Belediyesi projelerine destek veren kamu personeli dışındaki kişilere hizmet vermeyeceği belirtilmiştir.

**Öneri:**

Her ne kadar Eskişehir Büyükşehir Belediyesine Bağlı Konukevinin Yönetimi ve Çalışması Hakkında Yönetmelik'de düzenlemeye gidilerek Konukevinin, belediye personeli ve Büyükşehir Belediyesi projelerine destek veren kamu personeli dışındaki kişilere hizmet verilmeyeceğine açıklamada bulunulsa da İdarenin tek tercihi bu değildir. Sosyal bir kuruluş olarak büyük ölçüde belde kaynaklarını kullanan Büyükşehir Belediyesinin belde sakinlerine hizmet vermesi kadar doğal bir şey de yoktur. Bu nedenle tüm belde sakinlerine hizmet vermek istenmesi halinde vergi mükellefiyetine ilişkin işlemlerin tamamlanması, hizmetin sadece Belediye personeline ve ilgili diğer idare personeline verilmesi öngörülmesi isteniyorsa Yönetmelik' in Konukevinden yararlanacakları listeleyen 6 ncı maddesinin buna göre yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

## 7. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI BİLANÇOSU**

(TL)

AKTİF HESAPLAR				PASİF HESAPLAR			
<b>1 - Dönen Varlıklar</b>		<b>108.027.578,16</b>		<b>3 - Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>		<b>226.374.521,81</b>	
10 - Hazır Değerler		47.296.332,34		30 - Kısa Vadeli İç Mali Borçlar		36.665.217,12	
100 - Kasa Hesabı		0,00		300 - Banka Kredileri Hesabı		36.665.217,12	
101 - Alınan Çekler Hesabı		0,00		303 - Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı		0,00	
102 - Banka Hesabı		46.588.883,72		304 - Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı		0,00	
103 - Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ( - )		-2.334,10		309 - Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı		0,00	
104 - Proje Özel Hesabı		20.989,51		31 - Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar		27.124.246,25	
105 - Döviz Hesabı		150.110,53		310 - Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı		27.124.246,25	
106 - Döviz Gönderme Emirleri Hesabı ( - )		0,00		32 - Faaliyet Borçları		59.948.921,81	
108 - Diğer Hazır Değerler Hesabı		0,00		320 - Bütçe Emanetleri Hesabı		59.948.921,81	
109 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı		538.682,68		322 - Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı		0,00	
11 - Menkul Kıymet ve Varlıklar		0,00		33 - Emanet Yabancı Kaynaklar		78.772.538,72	
117 - Menkul Varlıklar Hesabı		0,00		330 - Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		4.300.457,44	
118 - Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı		0,00		333 - Emanetler Hesabı		74.472.081,28	
12 - Faaliyet Alacakları		13.786.675,84		34 - Alınan Avanslar		0,00	
120 - Gelirlerden Alacaklar Hesabı		3.421.531,29		340 - Alınan Sipariş Avansları Hesabı		0,00	
121 - Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı		10.054.690,23		349 - Alınan Diğer Avanslar Hesabı		0,00	
122 - Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı		0,00		36 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler		23.863.567,91	



T.C. Sayıştay Başkanlığı

	126 - Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı		0,00			360 - Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı		16.590.671,65
	127 - Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı		310.454,32			361 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı		6.870.873,88
13 - Kurum Alacakları		6.971.263,41				362 - Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı		402.022,38
	132 - Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı		6.971.263,41			363 - Kamu İdareleri Payları Hesabı		0,00
	137 - Takipteki Kurum Alacakları Hesabı		0,00			368 - Vadesi Geçmiş, Ertenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı		0,00
14 - Diğer Alacaklar		32.841,15				37 - Borç ve Gider Karşılıkları	30,00	
	140 - Kişilerden Alacaklar Hesabı		32.841,15			372 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		30,00
15 - Stoklar		17.859.990,45				379 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		0,00
	150 - İlk Madde ve Malzeme Hesabı		17.859.990,45			38 - Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00	
	153 - Ticari Mallar Hesabı		0,00			380 - Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı		0,00
	157 - Diğer Stoklar Hesabı		0,00			381 - Gider Tahakkukları		0,00
16 - Ön Ödemeler		20.245.859,72				39 - Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00	
	160 - İş Avans ve Kredileri Hesabı		0,00			391 - Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı		0,00
	161 - Personel Avansları Hesabı		0,00			397 - Sayım Fazlaları Hesabı		0,00
	162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı		15.276.455,06			399 - Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı		0,00
	164 - Akreditifler Hesabı		0,00			<b>4 - Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>	<b>342.354.596,27</b>	
	165 - Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı		4.969.404,66			40 - Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	210.138.676,95	
	166 - Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve Akreditifler Hesabı		0,00			400 - Banka Kredileri Hesabı		210.138.676,95
	167 - Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans ve Akreditifleri		0,00			403 - Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı		0,00
18 - Gelecek Aylara Ait Giderler		0,00				404 - Tahviller Hesabı		0,00
	180 - Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı		0,00			409 - Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı		0,00
19 - Diğer Dönen Varlıklar		1.834.615,25				41 - Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	132.215.919,32	
	190 - Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı		1.834.615,25			410 - Dış Mali Borçlar Hesabı		132.215.919,32
	191 - İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı		0,00			43 - Diğer Borçlar	0,00	
	197 - Sayım Noksanları Hesabı		0,00			430 - Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		0,00
<b>2 - Duran Varlıklar</b>	<b>1.219.174.039,86</b>					438 - Kamuya Olan Ertenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı		0,00
	21 - Menkul Kıymet ve Varlıklar		0,00			44 - Alınan Avanslar	0,00	
	217 - Menkul Varlıklar Hesabı		0,00			440 - Alınan Sipariş Avansları Hesabı		0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	218 - Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı		0,00			449 - Alınan Diğer Avanslar Hesabı		0,00
22 - Faaliyet Alacakları		986.265,55				47 - Borç ve Gider Karşılıkları		0,00
	220 - Gelirlerden Alacaklar Hesabı		986.265,55			472 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		0,00
	222 - Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı		0,00			479 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		0,00
	227 - Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı		0,00			48 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları		0,00
23 - Kurum Alacakları		0,00				480 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı		0,00
	232 - Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı		0,00			481 - Gider Tahakkukları Hesabı		0,00
24 - Mali Duran Varlıklar		74.344.312,88				49 - Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar		0,00
	240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı		25.077.482,88			499 - Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı		0,00
	241 - Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı		49.266.830,00			<b>5 - Öz Kaynaklar</b>		<b>758.472.499,94</b>
25 - Maddi Duran Varlıklar		1.141.099.764,82				50 - Net Değer		574.891.345,06
	250 - Arazi ve Arsalar Hesabı		185.139.838,18			500 - Net Değer Hesabı		574.891.345,06
	251 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı		92.716.901,43			52 - Yeniden Değerleme Farkları		0,00
	252 - Binalar Hesabı		369.181.042,58			522 - Yeniden Değerleme Farkları Hesabı		0,00
	253 - Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı		24.127.649,15			57 - Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları		132.048.080,35
	254 - Taşıtlar Hesabı		222.721.603,93			570 - Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı		132.048.080,35
	255 - Demirbaşlar Hesabı		30.596.773,25			58 - Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları		0,00
	256 - Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı		0,00			580 - Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)		0,00
	257 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-166.164.259,39			59 - Dönem Faaliyet Sonuçları		51.533.074,53
	258 - Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı		382.780.215,69			590 - Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı		51.533.074,53
	259 - Yatırım Avansları Hesabı		0,00			591 - Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)		0,00
26 - Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00						
	260 - Haklar Hesabı		3.303.893,63					
	264 - Özel Maliyetler Hesabı		0,00					
	268 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-3.303.893,63					
28 - Gelecek Yıllara Ait Giderler		0,00						
	280 - Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı		0,00					
29 - Diğer Duran Varlıklar		2.743.696,61						

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	294 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı		8.555.787,44						
	297 - Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı		0,00						
	299 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı ( - )		-5.812.090,83						
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>1.327.201.618,02</b>		<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>1.327.201.618,02</b>			
<b>9 - Nazım Hesaplar</b>				<b>9 - Nazım Hesaplar</b>					
	90 - Ödenek Hesapları		0,00		90 - Ödenek Hesapları		0,00		
	900 - Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı		0,00		901 - Bütçe Ödenekleri Hesabı		0,00		0,00
	906 - Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı		0,00		905 - Ödenekli Giderler Hesabı		0,00		0,00
					907 - Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı		0,00		0,00
	91 - Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	38.115.691,26			91 - Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları		38.115.691,26		
	910 - Teminat Mektupları Hesabı		38.115.691,26		911 - Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı		38.115.691,26		38.115.691,26
	912 - Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı		0,00		913 - Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı		0,00		0,00
	92 - Taahhüt Hesapları		0,00		92 - Taahhüt Hesapları		0,00		0,00
	920 - Gider Taahhütleri Hesabı		0,00		921 - Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı		0,00		0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>38.115.691,26</b>		<b>TOPLAM</b>		<b>38.115.691,26</b>			
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>1.365.317.309,28</b>		<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>1.365.317.309,28</b>			

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

(TL)

GİDERİN TÜRÜ	N-2 YILI	N-1 YILI	CARİ YIL (N)	GELİRİN TÜRÜ	N-2 YILI	N-1 YILI	CARİ YIL (N)
Personel Giderleri	47.834.832,20	58.247.431,25	65.116.583,02	Vergi Gelirleri	4.453.181,35	4.880.381,22	5.764.642,54
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.109.971,14	8.758.983,34	9.278.551,75	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	44.424.232,26	64.094.914,41	70.932.826,69
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	57.460.459,71	77.679.779,44	116.093.740,90	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	885.801,68	10.211.886,80	5.756.493,84
Faiz Giderleri	23.851.730,78	28.635.000,00	36.787.013,07	Diğer Gelirler	168.078.925,62	250.174.959,19	314.587.131,57
Cari Transferler	3.080.681,96	7.403.435,48	3.931.813,80	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	18.788.604,20	1.344.613,21	1.084.606,96
Sermaye Transferleri	1.845.800,00	100.000,00	250.000,00				
Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	7.548.438,36	470.473,53	4.026.651,38				
Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	4.688,30	14.274,91	2.416.189,56				
Amortisman Giderleri	26.720.430,83	35.069.504,05	44.274.285,56				
İlk Madde ve Malzeme Giderleri	55.617.524,91	45.908.449,00	63.869.293,12				
Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	34.013,79	140.762,67	297.197,71				
Diğer Giderler	133.177,49	478.573,49	251.307,20				
<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>231.241.749,47</b>	<b>262.906.667,16</b>	<b>346.592.627,07</b>	<b>GELİRLER TOPLAMI</b>	<b>236.630.745,11</b>	<b>330.706.754,83</b>	<b>398.125.701,60</b>
				<b>FAALİYET SONUCU (+/-)</b>	<b>5.388.995,64</b>	<b>67.800.087,67</b>	<b>51.533.074,53</b>



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>

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**







# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	35
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	36
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	36
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	36
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	38
6. DENETİM BULGULARI.....	40



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri .....</b>	<b>3838</b>
--	-------------



## 1. ÖZET

Bu rapor, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 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.

Eskişehir 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.

Dört ana başlık altında yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Kamu idaresinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı ancak sunum ve içerik itibarıyla mevzuatta öngörülen bir takım hususlara uyulmadığı,

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla veri kayıt sistemi üzerinde yapılan incelemede; veri kayıt sistemlerinin performansı ölçme ve raporlama amacına tam olarak olmasa da uygun olduğu ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunda sunulan verilerin güvenilir olduğu,

Anlaşılmıştır.

## **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 Sayıştaya 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 erevede, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 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 Eskişehir 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.

**Tablo 6: Performans Denetimi Kriterleri**

<b>Denetim kriteri</b>	<b>Tanım</b>
<b>Mevcudiyet</b>	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
<b>Zamanlılık</b>	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
<b>Sunum</b>	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
<b>İlgililik</b>	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
<b>Ölçülebilirlik</b>	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
<b>İyi tanımlanma</b>	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
<b>Tutarlılık</b>	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
<b>Doğrulanabilirlik</b>	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
<b>Geçerlilik/İkna edicilik</b>	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
<b>Güvenilirlik</b>	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Yukarıda yer alan performans denetimi kriterleri doğrultusunda yapılan inceleme sonucunda genel olarak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Kurum, 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan'ını zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Kamu İdareleri İçin



Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre Stratejik Plan'da yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Kamu İdaresi, Stratejik Plan'da misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere toplam 5 amaç ve 24 hedef belirlemiştir. Plan'da yer alan hedeflerin ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde, hedeflerin tamamının amaçlarla ilgili olduğu, hedeflerin de iyi tanımlama kriterini karşıladığı kanaati oluşmuştur.

2015 yılı Performans Programı'nda 2015 yılı için 24 performans hedefi bulunmaktadır. Kamu İdaresi, Performans Programı'nı zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre Performans Programı'nda yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriterinin; Program'da yer alan hedeflerin ilgililik ve tutarlılık kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde Stratejik hedef ve performans hedeflerinin bire bir aynı olması nedeniyle ilgililik ve tutarlılık kriterlerinin kısmen yerine getirildiği gözlenmiştir. Ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine yapılan değerlendirmede ise 24 performans hedefinin tamamının Stratejik Plan'daki hedeflerle ilgili olduğu ve iyi tanımlama kriterini karşıladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Kurum, 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nu zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre faaliyet raporunda yer alması gereken ve aşağıda detayı verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterlerinin de karşılandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmelere göre; Kurum, stratejik plan, performans programı ve idare faaliyet raporunu hazırlarken mevzuatta öngörülen şekil ve sunuma ilişkin kriterler konusunda daha özenli olmalıdır. Performans bilgisinin içeriği bağlamında performans programının, stratejik planın yıllık dilimler itibariyle uygulaması olduğunu göz önüne alarak performans hedeflerini daha gerçekçi ve spesifik olarak belirlemelidir. Göstergeler, ölçüm yapmaya müsait olmalı ve anlaşılır olarak belirlenmelidir. Hedefler, bir faaliyete işaret etmeden; çıktı veya sonuca odaklı olmalıdır. Hedef-amaç bağlantısı iyi kurulmalı; amaca hizmet etmeyen hedeflere yer verilmemelidir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planda Belirlenen Misyonun Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda Belirtilen Niteliklerin Bazılarını Taşımaması**

Performans Programı Hazırlama Rehberinde misyon, “Bir kamu idaresinin ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eden, idarenin varlık sebebini açıklayan temel bir bildirimdir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda misyon bildiriminde dikkat edilecek hususlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir.
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlar.
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir.

Aynı kılavuzun misyon bildiri için cevaplanması gereken sorular aşağıdaki gibidir:

- Kuruluşun varoluş nedeni nedir?
- Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
- Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
- Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan 2015 - 2019 dönemi Stratejik Planı’nda Kurum misyonunun “Eskişehir’ de yaşayan nesillerin daha iyi yetişmesini ve hemşehrinin geleceğe umutla bakmasını sağlamayı en önemli görev olarak belirlediği” ifade edilmektedir.

Misyon bildiri Klavuz’ a göre değerlendirildiğinde, Kurumun hizmet sunduğu kişiler belirtmekle birlikte; sunulan hizmet ve/veya ürünlere yer verilmemiş; yerine getirilmesi gereken yasal görevlerin neler olduğu hususuna değinilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Misyonun yasal mevzuatta bir kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eden, varlık sebebini açıklayan temel bir

bildirim olarak açıklandığı, bu kapsamda hemşehrilerinin yaşam kalitesini artırmanın, geleceğe umutla bakmalarının ve nesillerin temelden daha iyi yetişmesinin, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi' nin görev alanı ile ilgili hizmetlerin(yol, çevre, ulaşım, veterinerlik, sağlık, spor, eğitim vb.), zamanında ve kaliteli olarak sunulmasıyla mümkün olduğu düşünülerek, mevcut mevzuatta Belediyenin yasal görevlerinin çok geniş kapsamlı olması nedeniyle, görevleri tek tek yazmanın misyonun özlü ve çarpıcı olma özelliğini kaldıracağı ve belediye görev ve hizmetlerinin tüm vatandaşlarca bilindiği kanaatine varıldığından misyonlarının bu şekilde belirlendiği açıklanmış ve ayrıca İdarece gönderilen savunmaların sonunda bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulgular dikkate alınacağı da ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Büyükşehir Belediyesinin görev ve hizmetlerinin çok geniş kapsamlı olduğu ve bunların hemşehrileri tarafından zaten bilindiği varsayımıyla hareket edilerek özlü ve çarpıcı bir misyon belirlendiği iddia edilse de Kurumun hizmet sunduğu kişiler belirtilmiş, bununla birlikte sunulan hizmet ve/veya ürünlere yer verilmemiş; yerine getirilmesi gereken yasal görevlerin neler olduğu hususuna değinilmemiştir ki bu yönüyle Plan'da belirlenen misyon tanımı Stratejik Planlama Kılavuzu'nda ön görülen şartları sağlamamaktadır. Bu nedenle bulguda ifade edilen misyonun olması gereken nitelikleri taşımadığı hakkındaki kanaatimiz devam etmektedir.

Öte yandan İdarece bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulguların dikkate alınacağı ifade edildiğinden bulgumuza iştirak edildiği de anlaşılmaktadır.

## **BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alması Gereken ve Temel Unsurlar Arasında Sayılan “Kaynak Tablosu” nun Planda Yer Almaması**

Stratejik planda stratejik hedeflerin beş yıllık toplam maliyetlendirmesi yapılmakla birlikte bunların nasıl karşılanacağını gösteren kaynak tablosunun hazırlanmadığı görülmüştür.

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Stratejik planların hazırlanması” başlıklı 9 uncu maddesi gereği kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanun’ una, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça

yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlamakla yükümlüdürler.

Buna göre yukarıda sayılan referanslardan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” uyarınca her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibariyle hangi kaynaklardan elde edileceği ise örneği Klavuz’ da gösterilen “Kaynak Tablosu” nda gösterilmelidir. Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır.

Ancak Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Yılları Stratejik Planı’ nda “Maliyetlendirme Tablosu” yer almakla birlikte bu maliyetlerin nasıl karşılanacağına ilişkin “Kaynak Tablosu” nun Plan’ da bulunmadığı görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun kamu idarelerine yol göstermek ve genel çerçeveyi belirlemek amacını taşıdığı, söz konusu kılavuzda yer alan tüm tablo ve şekillerin stratejik planda aynı biçimde yer almasına gerek olmadığı, kamu idarelerinin görev alanı, mevzuat, amaç ve hedefleri vb. ihtiyaçları doğrultusunda kuruma özgü değişiklikler yapılabileceği düşüncesiyle kaynak tablosuna yer verilmediği ifade edilmiştir.

Ayrıca İdarece gönderilen savunmaların sonunda bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulgular dikkate alınacağı da ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" nun "6-Maliyetlendirme" bölümünde de ifade edildiği üzere Kuruluşlar faaliyet/projelerinin toplam maliyetinden her bir hedefin maliyetine, hedeflerin toplam maliyetinden Stratejik amacın toplam maliyetine, oradan da o yılın stratejik planının toplam maliyetine ulaştıktan sonra, bu toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadırlar ve bu

karşılaştırmayı yapabilmek için ise yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Klavuzda ise bu amaçla Klavuz eki Tablo 5' ten yararlanılabileceği açıklanmıştır. Kaynak Tablosu diye ifade edilen bu Tablo'da ise Kurumlarca elde edilebilecek kaynak çeşitleri sıralanmıştır. Bu kaynak çeşitlerinin tamamı elbette ki her Kurum için geçerli değildir. Ama her halükarda Büyükşehir Belediyesinin bu kaynak çeşitlerinden bir kısmına sahip olmakla birlikte bunlara ilaveten başka kaynakları da Tablo'ya eklenebilecektir. Bu anlamda bahse konu Tablo'nun doldurulması doğrudan amaç olmamakla birlikte toplam maliyetlerin kaynak çeşitleri ile kıyaslanması gerekmektedir. Bunun için en iyi yöntem de içinde gelir çeşitleri itibariyle ilaveleri olan Tablo'5 Kaynak Tablosunun doldurulmasıdır. Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planında toplam maliyetlerin kaynak ihtiyacı gösterilirken bu kaynakların nasıl ve nereden karşılanacağı belirtilmediğinden bunu teminen Örneği Tablo 5'in İdareye özgü gelir çeşitleri de ilave edilmek suretiyle Kaynak Tablosu'nun doldurulması ve Stratejik Plana eklenmesi gerekirdi.

Ayrıca İdarece gönderilen savunmaların sonunda bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulgular dikkate alınacağı da ifade edildiğinden bulgumuza iştirak edildiği de anlaşılmaktadır.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 3: Performans Programında Girdi-Faaliyet Odaklı Performans Hedefinin Bulunması**

Performans Programında girdi-faaliyet odaklı performans hedefinin belirlendiği tespit edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberinde de belirtildiği üzere hedefler, çıktı - sonuç odaklı olmalıdır. Bir başka deyişle hedefler, ya idare tarafından üretilen mal veya hizmetlere ya da bu mal ve hizmetlerin bireyler ve toplum üzerindeki etkisine ilişkin olmalıdır.

Ancak Eskişehir Büyükşehir Belediyesi performans programı hazırlanırken, Stratejik Plandaki stratejik hedefler aynen alındığı için girdi-faaliyet odaklı performans hedefi belirlenmek durumunda kalmıştır.

Buna örnek olarak, dördüncü Stratejik Amaç kapsamında belirlenen “Hizmet Tesislerinin Kalitesi Korunacak, İhtiyaç Halinde Yeni Tesisler Yapılacak” olarak ifade edilen

stratejik hedef 2015 Yılı Performans Programında aynen performans hedefi olarak belirlenmiştir. Söz konusu hedef kapsamında hizmet binası yapımı, sosyal tesis yapımı gibi faaliyetlerin yürütülmesi öngörülmektedir. Yukarıdaki açıklamalar uyarınca bu gibi tesislerin yapılmasının performans hedefine ulaşmak için çıktı-sonuç odaklı faaliyet olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Girdi-faaliyet odaklı bu tür hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Her ne kadar söz konusu bulguda “Hizmet Tesislerinin Kalitesi Korunacak, İhtiyaç Halinde Yeni Tesisler Yapılacak” hedefi girdi-faaliyet odaklı olduğu belirtilmiş olsa da hedefleri ölçmeye yönelik belirlenen performans göstergelerinin mümkün olduğunca çıktı-sonuç odaklı olmasına dikkat edildiği ifade edilmiş ayrıca İdarece bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulguların dikkate alınacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Bulguda gösterilen örnek haricinde hedefleri ölçmeye yönelik belirlenen performans göstergelerinin mümkün olduğunca çıktı-sonuç odaklı olmasına dikkat edildiği belirtilmiş, ayrıca İdarece bundan sonra hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulguların dikkate alınacağı ifade edildiğinden bulgumuza iştirak edildiği de anlaşılmaktadır.

## **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 4: İdare Faliyet Raporunda Mevzuatın Öngördüğü Bazı Bilgilere Yer Verilmemesi**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18 inci maddesi uyarınca, idare faaliyet raporunun,

- a) Genel bilgiler,
- b) Amaç ve hedefler,
- c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- ç) Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi,
- d) Öneri ve tedbirler,

bölümlerinden oluşması ve bu bölümlerin ilgili maddede belirtilen bilgileri içermesi gerekmektedir.

İdare Faaliyet Raporu'nun incelenmesi neticesinde "Öneri ve tedbirler" bölümünün raporda yer almadığı görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 17.03.2006 tarih ve 26111 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" in 18.maddesi uyarınca yer alan bölümlerden sadece "d) Öneri ve tedbirler" bölümüne yer verilmediği bunun gerekçesi olarak da faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler dahilinde Belediyenin gelecek yıllardaki faaliyetlerinde yapmayı planladığı ve hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere yönelik planlamaların performans programı hazırlık döneminde yapıldığı ifade edilmiş ve bundan sonra Belediyece hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında ilgi yazıda belirtilen bulguların dikkate alınacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum, ilgili yıl Faaliyet Raporunda "Öneri ve Tedbirler" bölümünün yer almamasının idari gerekçelerini açıklamakla birlikte bundan sonra Belediyece hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında bulguların dikkate alınacağı belirtildiğinden bulgumuza iştirak edildiği de anlaşılmaktadır.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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