



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**SAKARYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu	1
Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Denetim Raporu	67

**SAKARYA 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	5
3.SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	7
6.DENETİM GÖRÜŞÜ	16
7.DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	17
8.EKLER.....	58

KISALTMALAR

A.Ş	Anonim Şirketi
BELPAŞ	Sakarya Büyükşehir Belediyesi İhtiyaç Maddeleri Pazarlama Ticaret Ve Sanayi A.Ş.
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KART-54	Toplu Taşıma Elektronik Ücret Toplama, Araç Takip ve Akıllı Durak Sistemi Yap-İşlet-Devret Modeli ile Kurulması ve İşletilmesi İşi
KDV	Katma Değer Vergisi
SBB	Sakarya Büyükşehir Belediyesi
TEFE	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
TL	Türk Lirası
TTK	Türk Ticaret Kanunu
TÜPRAŞ	Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş.
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi

TABLÖLAR

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

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

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

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

GİDER TÜRÜ	2013	2014	2015	DEĞİŞİM ORANI (%) (2015-2013)
Personel Giderleri	33.426.5 91,83	43.633. 434,82	46.707.4 29,21	40
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	5.230.74 2,22	7.152.6 49,32	7.488.66 0,70	43
Mal Ve Hizmet Alımları	77.469.1 81,30	99.260. 945,51	122.462. 058,13	58
Faiz Giderleri	11.225.9 43,59	9.038.7 22,67	5.402.84 5,11	-52
Cari Transferler	9.304.07 2,10	10.786. 268,64	12.683.8 03,90	36
Sermaye Giderleri	46.664.3 89,19	68.028. 005,50	97.232.9 65,56	108
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	6.065.00 0,00	
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	183.320. 920,23	237.900 .026,46	298.042. 762,61	63

Tablo 1'de gösterildiği üzere, personel, mal ve hizmet alımları, cari transferler sermaye giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar %

63 oranında artış göstermiştir.

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

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

GELİRİN TÜRÜ (TL)	2013	2014	2015	DEĞİŞİM ORANI (%) (2015-2013)
Vergi Gelirleri	6.748.918,09	8.784.662,99	9.021.545,77	34
Tesebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	20.428.157,32	25.284.438,16	45.048.691,76	121
Alinan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	0	39.183.515,96	0	0
Diğer Gelirler	177.753.455,82	208.564.504,57	268.394.253,42	51
Sermaye Gelirleri	107.289,08	136.002,63	200.397,31	87
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	205.037.820,31	281.953.124,31	322.664.888,26	57
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	-31.157,81	-97.527,05	960.472,00	2983
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	205.006.662,50	281.855.597,26	321.704.416,26	57

Tablo 2’deki veriler dikkate alındığında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 57 oranında artış göstermiştir.

Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından gelir gider dengesinin gözetildiği ve 2015 yılı gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmüştür

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

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2015 BÜTÇE (A)	2015 GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKL EŞME ORANI (C=(B/A))
Personel Giderleri	48.284.100,00	46.707.429,21	96,73
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	7.654.100,00	7.488.660,70	97,84
Mal Ve Hizmet Alımları	122.318.000,00	122.462.058,13	100,12
Faiz Giderleri	15.000.000,00	5.402.845,11	36,02
Cari Transferler	13.672.000,00	12.683.803,90	92,77
Sermaye Giderleri	112.976.800,00	97.232.965,56	86,06
Sermaye Transferleri	45.000,00	6.065.000,00	13.477,78
Borç Verme	50.000,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	30.000.000,00	0,00	0,00
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	350.000.000,00	298.042.762,61	85,16

2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar tablosuna göre 2015 yılında Bütçe Giderleri %85 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe giderlerinden mal ve hizmet alımları ile sermaye transferleri gider kalemleri tahminden fazla gerçekleşirken diğer gider kalemleri az gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde gerçekleşme oranı %36 da kalmış olup bunun nedeni Belediye'nin borçlarını ödememesinden kaynaklanmaktadır. Sadece diğer gelirler kapsamında merkezi idareden gelen paylardan direk kesilen tutarlar muhasebeleştirilmektedir. Sermaye transferi ise %13.477,78 oranında tahminin çok yukarısında gerçekleşmiş olup nedeni Belediye'nin ortağı olduğu şirkete sermaye aktarmasıdır. Sermaye transferindeki yüksek artışa rağmen diğer kalemlerdeki az gerçekleşmeden dolayı bütçe giderleri toplamı tahmin edilen bütçeden %14,84 oranında az gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2015 GELİR BÜTÇESİ (A)	2015 GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI(C=B/A))
Vergi Gelirleri	14.300.000,00	9.021.545,77	0,63
Tesebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	31.790.000,00	45.048.691,76	1,42
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	150.000,00	0	0,00

Diger Gelirler	272.560.000,00	268.394.253,42	0,98
Sermaye Gelirleri	21.200.000,00	200.397,31	0,01
Alacaklardan Tahsilat	25.000,00	0	0,00
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	340.025.000,00	322.664.888,26	0,95
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	-25.000,00	-960.472,00	38,42
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	340.000.000,00	321.704.416,26	0,95
Borçlanma	10.000.000,00	211.454,15	0,02
TOPLAM	350.000.000,00	321.915.870,41	0,92

2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar tablosuna göre 2015 yılında borçlanma hariç Bütçe Gelirleri %95 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinden teşebbüs ve mülkiyet gelirlerini %42 fazla gerçekleşmesine rağmen vergi ve sermaye gelir kalemlerinin az gerçekleşmesi nedeni ile tahmin edilen bütçe gelirleri toplamını % 5'i oranında az gerçekleştirmiştir. Vergi gelirlerinin 2013 yılına göre %34 fazla gerçekleştiği düşünüldüğünde tahmin edilen vergi gelirinin gerçekçi belirlenmemesi nedeni ile bütçe gelirleri tahmin edilenden az gerçekleşmiştir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından "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 Esaslar'ın 8' inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 6360 Sayılı Kanun Gereği Edinilen Varlık Ve Yükümlülüklerin Mali Tablolara Yansıtılmaması

Yapılan incelemede 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dan kaynaklı edinilen varlıkların muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş, bununla birlikte bucaklar ve bucak teşkilatları, Sakarya İl Özel İdaresi ve İl'e bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Kanun kapatılan, tüzel kişiliği son bulan ve dönüşen idarelerin varlıkları için devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulmasını öngörmüştür.

Sakarya Valilik Makamının 28/12/2012 tarih ve 8859 sayılı oluru ile oluşturulan "Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu" 23/01/2014 Salı günü saat 13.30'da toplanmış olup, İl Özel İdaresi tüzel kişiliğine ait arsa, tarla, dükkan, işyeri, hizmet binası, lojman, otel, üzerinde tarihi han bulunan kültür varlığı gibi 160 adet varlığın Sakarya Büyükşehir Belediyesi'ne ilk mahalli idareler seçim tarihi (30 Mart 2014) itibariyle devredilmesine oybirliği ile karar vermiştir.

Alınan komisyon kararlarına rağmen Sakarya Büyükşehir Belediyesi adına gerçekleştirilen devir, tasfiye ve paylaşırma işlemleri neticesinde oluşan varlık ve yükümlülükler mali tablolarına yansıtılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; 6360 Sayılı Kanuna istinaden Sakarya Valiliği tarafından oluşturulan Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu'nun 23.01.2014 tarihli toplantısında Sakarya Büyükşehir Belediyesine devredilen 160 adet varlığın değer tespit komisyonu

oluşturularak, güncel değer tespitinin yapılarak muhasebe işlemlerinin en kısa sürede tamamlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğininin yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 2: Tüpraş'a Kredi Açılarak Ön Ödeme Yapılması İle Kullanılan Bitümlerin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Çıkışının Yapılmaması

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35 inci maddesinin birinci fıkrası, 21/01/2006 Tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete' de "Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ve 08/03/2007 Tarih ve 26456 sayılı Resmi Gazetede de Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün "Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ" düzenlemeleri ile 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" sayılı 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 (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’ tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ nun “Doğrudan temin” başlıklı 22 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, 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; 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. 2015 yılında Tüpraş’tan bu şekilde 9.182.045,54 TL’lik bitüm alımı gerçekleştirilmiştir.

Sonuç olarak, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ’ e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’ a kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunulmasının yukarıda anlatılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir.

B- Diğer taraftan alınan bitümlerin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesine rağmen bitümler kullanıldıktan sonra bu hesaptan çıkış yapılmamıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin hesabın niteliğine ilişkin 180 inci maddesinde; bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş; 181’inci maddesinde ise hesabın işleyişine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu düzenleme gereği alınan bitüm yol yapımında kullanıldıktan ve yol tamamlandıktan sonra 258 nolu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlıklar hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; TÜPRAŞ’a kredi açılmak suretiyle mal teslim alınmadan ödeme yapılması uygulamasına 01.01.2016 tarihi itibarıyla son verildiği, TÜPRAŞ tekel olduğundan bundan sonra harcama yetkilisi mutemedi adına kredi açma yöntemi kullanılarak

işlemlerin yapılacağı,

2015 yılında TÜPRAŞ'tan satın alınan ve 258 hesaba kaydedilen tutarların 05.05.2016 tarih ve 6984 nolu yevmiye ile ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedildiği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin 2016 yılında yapıldığını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 3: Belediyenin Faaliyet Konusu Giderlerinde 191- İndirilecek KDV Hesabının Kullanılmaması

Yapılan incelemede Belediye'de 2015 yılında 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın niteliğinin ve işleyişinin anlatıldığı 137 ve 138 inci maddelerinde; bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarının 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarının ise bu hesaba borç kaydedileceği, ay sonlarında hesaplanan katma değer vergisi hesabı ile devreden katma değer vergisi hesabı ve bu hesabının borç bakiyeleri toplamının kıyaslanması suretiyle gerekli kayıtların yapılacağı düzenlenmiştir.

Örneğin belediye ulaşım hizmetlerinden dolayı Katma Değer Vergisi tahsil etmekte, tahsil ettiği KDV'yi 391- Hesaplanan KDV hesabında izlemektedir, ancak söz konusu bu faaliyetler ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderlerin, tamamı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç kaydedildiği ve 191 İndirilecek KDV Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. 2015 yılında 191- İndirilecek KDV Hesabına hiç kayıt yapılmamış iken 391- Hesaplanan KDV Hesabına toplam 5.368.385,11 TL'lik kayıt yapılmıştır.

191- İndirilecek KDV Hesabının yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak çalıştırılmasının Belediye'nin hak ve menfaatlerinin korunması açısından uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra denetim bulgusuna göre KDV tahakkuk ve mahsup işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 4: Sermaye Tamamlama Adı Altında Belediye Şirketinin Zararlarını Finanse etmek Amacıyla Şirkete Kaynak Aktarılması

Sakarya Büyükşehir Belediye'sinin tamamına sahip olduğu BELPAŞ Sakarya Büyükşehir Belediyesi İhtiyaç Maddeleri Pazarlama Ticaret Ve Sanayi A.Ş. 05 Şubat 1992 tarihinde 2.000.-TL (Rakamlar altı sıfır atılarak raporda yer verilmiştir) sermaye ile Belediyeye verilen görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak üzere kurulmuştur. Şirketin sermayesi 1993 yılında 5.000 TL, 1998 yılında, 20.000 TL, 2000 yılı Mayıs ayında 600.000 TL, 2000 yılı Ekim ayında 3.000.000 TL, 2002 yılında 7.000.000 TL, 2004 yılında 10.000.000 TL, 2005 yılında 13.000.000 TL olmuştur.

15 Haziran 2005 tarihinde "Maden Sahasının Kiralama, Ruhsat ve İzinlerinin Alınması" için 10.000.000,00.-TL olan sermaye 13.000.000,00.-TL' ye çıkarılmıştır. (Maden sahası devralınmış ve maden çıkarma işlemlerine başlanmıştır.)

09 Nisan 2007 tarihinde "Kültür ve Alışveriş Merkezi Arsa Alımı ve Beton Santrali Araç Parkının Güçlendirilmesi" amacıyla 13.000.000,00.-TL olan sermaye 25.000.000,00.-TL' ye çıkarılmıştır.

16.04.2008 tarihinde satışlardan elde edilen kâr sermayeye eklenmiş ve 25.000.000,00.-TL olan sermayeye 5.100.000,00.-TL eklenmesiyle birlikte 30.100.000,00.-TL olmuştur.

16 Temmuz 2009 tarihinde Sakaryaspor' un devredilmesi nedeniyle 16.700.000,00.-TL sermaye indirimi yapılmış ve şirket sermayesi 13.400.000,00.-TL' ye düşürülmüştür. Sakaryaspor devredilirken devir öncesi yaptırılan Öz Varlık tespiti neticesinde hisseye isabet eden 6.685.845,39 TL bedelin Saha Reklam Gelirleri ile 10 yıl içinde tahsiline, 3.683.968,13 TL ye ulaşan Cari Hesap alacağının da forma reklam geliri ile 5 yıl içinde tahsili için devir sözleşmesine hüküm olarak konulmuş olmasına rağmen, Belpaş tarafından ne cari hesap alacağından ne de ne de saha içi reklam gelirlerinden herhangi bir tahsilat yapılamamıştır.

2014 yılı sonuna gelindiğinde zararlar nedeni ile şirket sermayesinin %61 inin karşılıksız hale geldiği görülmüştür.

11 Mayıs 2015 tarihli Belpaş yönetim Kurulunca alınan kararda “şirketin kesinleşmiş bilançolarına göre sermaye yapısının güçlendirilmesi gerektiği konunun 2014 Sayıştay Denetim Raporunda da önerildiği bu hususta iyileştirici bir takım önlemler alınması gerektiği konunun hissedarlara bildirilmesi kararı alınmıştır. 27.07.2015 tarihli Yönetim Kurulu Kararı ile küçük ortaklar hisselerini bedelsiz olarak Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ne devretmiş olup Büyükşehir Belediyesi’nin %99,6 olan payı %100’e ulaşmıştır.

27 Temmuz 2015 tarihinde, 2014 yılı Sayıştay Denetiminde 13.400.000,00.-TL olan sermayenin 5.605.598,83.-TL’ ye düştüğünün tespit edildiği ifade edilerek azalan sermayenin tamamlanması için 4.000.000,00.-TL nakit, 3.778.401,18.-TL aynı (gayrimenkul) olmak üzere sermaye tamamlama yoluna giderek şirket bilançosunda yer alan zararlar silinmiş ve sermaye kaydi değeri olan 13.400.000,00.-TL olarak kalmıştır. Sermaye artışları ile sermaye tamamlama kararları Belpaş A.Ş tarafından karar alınarak yapılmakta olup, son olarak da sermaye artırımına/tamamlanmasına, kaynak aktarılması için Sakarya Büyükşehir Belediyesince meclis kararı alınmaktadır.

13.01.2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 376 ncı maddesinin birinci fıkrasında, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının zarar sebebiyle karşılıksız kalması durumunda yönetim kurulunun, genel kurulu hemen toplantıya çağırması ve uygun gördüğü iyileştirici önlemleri sunması, ikinci fıkrasında, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kalması halinde derhâl toplantıya çağrılan genel kurulun, sermayenin üçte biri ile yetinme veya sermayenin tamamlanmasına karar vermesi aksi halde şirketin kendiliğinden sona ermesi gerekeceği düzenlenmiştir.

Söz konusu hükme göre sermaye tamamlanması kararı verilebilmesi için sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşılması gerekmekte olup Belpaş için bu durum söz konusu değildir. 2014 yılı bilançosuna göre sermaye 13.400.000 TL iken Geçmiş yıllar zararları -7.136.028,25 TL, dönem zararı ise -1.122.821,28 TL olup karşılıksız kalma oranı %61’dir. Dolayısıyla burada yapılması gereken TTK’nun 376 ncı maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen sermayenin üçte biri ile yetinme ya da sermaye tamamlama değil birinci fıkrada öngörülen iyileştirici tedbirlerin alınmasıdır.

Ayrıca sermaye tamamlama kararında değinilen Sayıştay Denetim Raporu Sayıştay

tarafından son şekli verilip kamuoyuna duyurulan rapor olmayıp Denetim Grubu tarafından üst yöneticiye gerekli açıklamaları yapması nedeni ile gönderilen rapordur. Son hali verilen Sayıştay Denetim Raporu Kasım 2015’de tebliğ edilmiş, ayrıca Sayıştay internet sitesinde Kasım 2015’den itibaren yayımlanmaktadır. Sermaye tamamlama kararı ise Temmuz 2015 te alınmıştır. Söz konusu bulgu yayımlanan raporda da yer almaktadır. Sermaye tamamlama kararında atıf yapılan Denetim Raporunda sermaye tamamlanması değil iyileştirici tedbirlerin alınması önerisinde bulunulmuştur.

Belediyeler tarafından ortak olunan şirketlere sermaye artırımı yapıldığında belediyenin aktifinde yer alan hazır değerler ile maddi duran varlıkları azalırken mali duran varlıkları aynı miktarda artmaktadır. Sermaye tamamlamada ise mali duran varlık değerinde değişiklik olmadığından tamamlanan sermaye kadar azalmaktadır. Şirket açısından ise bilançosunda yer alan geçmiş yıllar zararları silinmektedir. Belpaş’ın zararlarının finansmanı için yapılan sermaye tamamlama işlemi sonrası Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin aktifinde kayıtlı olan banka hesabı 4.000.000,00.-TL, aynı olarak verilen arsa karşılığı olan 3.778.401,18.-TL maddi duran varlık hesabı azalacaktır.

Mevzuatta öngörülmesine rağmen, belediyelerin şirketlerden ortaklık geliri elde etmelerinin aksine belediye şirketleri, genellikle zarar eden kuruluşlar olarak sürekli belediye kaynaklarıyla finanse edilmektedirler. Belediyelerin yeni şirket kurmaları veya mevcut bir şirkete ortak olmaları 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesine göre belediye meclisinin kararının yanı sıra 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu’nun 26’ncı maddesi gereğince Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir. Uygulamada bu maddeyi işlevsiz bırakmak amacıyla şirketin kurularak belediyeye bağışlanması, belediye şirketlerinin yeni şirket kurması veya sermaye artırımı gibi yöntemler izlendiği gözlemlenmektedir. Belediye şirketlerinin zararları, genellikle sermaye artırımı yoluyla finanse edilmektedir. Burada ise sermaye artırımının da ötesine geçilerek direk zararın finansmanı için sermaye tamamlama yoluna gidilmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan tamamı Büyükşehir Belediyesi’ne ait olan Belpaş’ın kayıtlı sermayesi 13.400.000 TL iken Belediye bilançosunda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 17.400.000 TL olarak yer almaktadır. Bu durum mali tabloların gerçeği yansıtmamasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak Şirketin bilançosuna göre sermayenin %61 i karşılıksız kaldığından TTK

376/1 uyarınca, bahsi geçen önlemlerin sermaye artırımı, giderlerin azaltılması, başlamış bir yatırımın durdurulması, sermaye tamamen ödenmemiş ise geri kalan sermaye alacağının tahsili için çağrı yapılması, varlık satışı gibi iyileştirici tedbirlerin alınmasını gerektirdiğinden Belediye'nin sermaye tamamlama olarak Şirkete kaynak aktarmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sermaye tamamlama işleminin 2014 Sayıştay Denetim Raporundaki iyileştirme önerisi üzerine yapıldığı, buradaki amacın bu yolla şirketi finanse etmek olmadığı,

2014 Sayıştay Denetim Raporundaki öneri üzerine özel hukuka tabi BELPAŞ'ın Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre BELPAŞ Yönetim kurulu tarafından iyileştirme önerisi yapıldığı, BELPAŞ kendi bilançosuna göre yaptığı çalışma sonucunda 2/3 karşılıksız kaldığı söylenmiş ve Türk Ticaret Kanununa göre sermayeyi artırma yöntemi ile tamamlama yoluna gidildiği, bu hususta 5393 sayılı Kanunun 18 maddesine göre 14.09.2015 tarih ve 9/393 sayılı Meclis Kararı alındığı, bunun için Bakanlar Kurulu Kararı gerekmediği, TTK 376 madde doğrultusunda alınan bu kararın şirkete kaynak aktarma olarak düşünülmemesi gerektiği, 2014 Sayıştay Denetim Raporu iyileştirme önerisi gereği yapılan araştırma sonucunda bu kararın alındığı,

Denetim bulgusunda bahsedilen şirketin sermayesi 13.400.000-TL ama belediye kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 17.400.000-TL olması bahsedilen söz konu karar üzerine sermaye tamamlamak üzere yapılan nakdi sermaye artışından kaynaklandığı,

3.778.401,18-TL olarak Türk Ticaret Kanunu 343 madde gereği mahkeme kararına istinaden bilirkişi tarafından tespit edilen aynı sermaye artırımı süreci ve tapu devri tamamlanmadığından işlemler arasında görülmediği, bu sürecin devam ettiği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtildiği üzere TTK 376. madde hükümlerine göre sermaye tamamlama işleminin gerçekleşmesi için şirketin sermayesinin 2/3 ünün karşılıksız kalması gerekmektedir. Oysa 2014 Sayıştay Denetim Raporunda ifade edildiği gibi Şirketin sermayesinin %61 i karşılıksız kalmıştır.

Belediyeler tarafından ortak olunan şirketlere sermaye artırımı yapıldığında belediyenin aktifinde yer alan hazır değerler ile maddi duran varlıkları azalırken mali duran varlıkları aynı miktarda artmaktadır. Sermaye tamamlamada ise mali duran varlık değerinde değişiklik olmadığından tamamlanan sermaye kadar azalmaktadır. Şirket açısından ise bilançosunda yer alan geçmiş yıllar zararları silinmektedir.

İdare cevabında bunun için Bakanlar Kurulu iznine gerek olmadığı ifade edilmiştir. Zaten bulguda Bakanlar Kurulu'ndan izin alınmasına gerek olmadığı, bu izin müessesenin işlevsel bırakılması için sermaye artırımı vb yollara girildiği, bunun Ülkemizde temel sorunlardan biri olduğu vurgulanmıştır.

Sonuç olarak sermaye tamamlama olarak alınan kararın sermaye artırımı haline dönüştürülerek Belediye aktifinin aynı kalması sağlanmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan 25’li taşınmazlar hesabı, 41’li mal ve hizmet üreten kuruluslara yatırılan sermaye hesabı ve 191-İndirilecek KDV Hesabı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsil Edilmemesi İle Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinin Mevzuata Aykırı Olarak Belirlenmesi

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

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlanmış, işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik’te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik eki “Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosu” yayımlanmış, Tablonun açıklamalar kısmında “*Geçiş hakkı ücretlerinin beş yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde on, on yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde yirmi oranında indirim uygulanır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Gelir Tarifesinde Fen İşleri Daire Başkanlığı Aykome Şube Müdürlüğü 2015 Yılı Gelir Tarifesi Cetveli’nde geçiş hakkı ücretleri belirlenmiştir. 1 yıl için 2,30 TL olarak belirlenmiş iken 10 yıl için 4,5 TL, 20 yıl için 8 TL olarak belirlenmiş olup bu tarife Yönetmelik’in “*beş yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde on, on yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde yirmi oranında indirim uygulanır.*” hükmüne aykırılık teşkil etmekte, peşin ödemede yapılan indirim oranı %425,5 olmaktadır. Kaldı ki söz konusu tarife belirlenmekle birlikte 2015 yılı için bu konuda herhangi bir

tahakkuk ve tahsilat gerçekleştirilmemiştir.

Sonuç olarak geçiş hakkı ücretlerinin mevzuata uygun olarak belirlenmesinin, belirlenen tarifelerin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesinin gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı ile ilgili geçiş hakkı ücreti alınmasını gerektiren nitelikte bir hat yapılmadığından her hangi bir tahakkuk ve tahsilât yapılmadığı, ancak 2015 yılında yapılan düzenlilik denetiminden sonra Sakarya Telekom İl Müdürlüğü ile görüşme yapılmış olup, 27.12.2012 tarih ve 2851 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlarından Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” çerçevesinde yapılan veya yapılacak hatlar tespit edilerek hazırlanacak protokol çerçevesinde varsa yönetmelik yayımlanmasından sonrasını da kapsayacak şekilde ücretlendirilerek tahsili yoluna gidileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında geçiş hakkı ile ilgili geçiş hakkı ücreti alınmasını gerektiren nitelikte bir hat yapılmadığından her hangi bir tahakkuk ve tahsilât yapılmadığı ifade edilmiş ise de;

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik gereği sadece yeni yapılan geçiş hakları için değil mevcut kullanılan geçiş hakları için de geçiş hakkı ücreti alınması gerekmektedir. Nitekim Belediye kendi gelir tarifesinde mevcut altyapılar için belli bir ücret belirlemiştir. Dolayısıyla eski hatların tespit edilerek geçiş hakkı ücretin tahakkuk ve tahsili yoluna gidilmelidir.

Ayrıca Belediye gelir tarifesinde toplu ödemelerde bulguda belirtildiği üzere mevzuata aykırı olacak şekilde tarife belirlemiştir. İdare tarafından verilen cevapta bu konu hakkında bir açıklamada bulunulmamıştır. Belediye Meclisince Tarifinin Yönetmelik’in “*beş yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde on, on yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde yirmi oranında indirim uygulanır.*” hükmüne uygun olacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması İle Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarların Silinmesi

A) Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ni oluşturan gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuktan 26.443.621,05 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir. Vergi gelirlerinin silinen alacaklar düşüldükten sonraki tahsil oranı %63 olup vergi gelirleri içerisinde özel tüketim vergisi ile elektrik tüketim vergisi tahsil oranı %19, ölçü ve tartı aletleri muayene harcında tahsil oranı %10 ve işgal harcında %51'dir. Bu oranlar tahmin edilen bütçeye göre kesin hesap cetvelinde hesaplanmış olup, tahakkuka göre hesaplandığında vergi gelirlerinde %55, işgal harcında %50 olmaktadır.

Mahalli idareler ait diğer paylar gelir kaleminde tahsil oranı %100 olarak görünmekte olup bu tutar 3.710.186,92 TL'lik tahakkukunun önceki yıldan gelen 3.415.520,50 TL'sinin 31.12.2015 tarih ve 19606 nolu muhasebe işlem fişi ile 630.20- Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler hesabına kaydedilerek silinmesinden kaynaklanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmış, 60 ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış 61 inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

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

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra bir ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, yedi gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Belediyelerin tahakkuk tahsilat oranı artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için “Ödeme Emirlerini” zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk birimine havale etmesinin gerekeceği düşünülmektedir.

B) Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin veznelerinde ve banka kanalıyla bir gün boyunca yaptığı tüm tahsilatların, tahakkuklar ile tahakkuktan ya da tahsilattan terkin işlemlerinin tek bir muhasebe işlem fişi ile muhasebeleştirildiği ve işlemin yapılmasına dayanak teşkil eden bilgi ve belgelerin eklenmediği görülmüştür. Farklı nitelikteki sayısız işlemin tek bir muhasebe işlem fişi ile muhasebeleştirilmesi ile eklerinin bulunmaması denetimi güçleştirmektedir.

2015 yılında 630.20- Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler kalemi içerisinde 10.629.351,31 TL'lik 2015 yılından önce yapılan gelir tahakkuku silinmiş, 2015 yılı içerisinde yapılan tahakkuktan ise toplam 2.471.226,66 TL 600- Gelirler Hesabına ters kayıt yapılarak kayıtlardan çıkarılmıştır. Bununla birlikte tahsil edilen gelirlerden yersiz tahsil edildiği ifade edilen 960.472,00 TL'si tahsilattan red ve iade edilmiştir.

31.12.2015 tarihli ve 19606 numaralı muhasebe işlem fişi ile toplam 7.556.562,41 TL'lik 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı tutar 630.20- Silinen Alacaklardan Kaynaklı Giderler Hesabına atılarak silinmiştir. Söz konusu muhasebe işlem fişinde “düzeltme mahsubu” açıklaması dışında bir açıklama bulunmamaktadır.

Belediyelerin tahakkuk edecek ya da etmiş bazı alacaklarından vazgeçmesi mümkündür. Ancak bu durum çok sıkı kurallara bağlanmıştır. Bir alacağın terkin edilebilmesi için hem alacak türü, hem alacak miktarı ve hem de şekil bakımından tüm şartların gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Belediyelerin vergi, harç, katılma payı gibi vergi hukuku kurallarına göre (213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK) ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kullanılarak) tarh, tahakkuk ve tahsil edilen gelirleri ile ücret,

kira vb. gibi özel hukuk hükümleri çerçevesinde tahakkuk ve tahsil edilen gelirleri vardır. Belediyelerin vergi ve benzeri gelirleri ile vergi dışı gelirlerinden vazgeçme ve terkin etme koşulları birbirinden tamamen farklıdır.

Vergi dışı gelirler için vazgeçme ve terkin durumu ancak dava konusu yapılmış alacaklar için söz konusu olmakta, dava konusu olmamış alacaklardan hiçbir şekilde vazgeçilememektedir. Dava konusu olan vergi dışı alacakların tasfiyesine karar vermek konusunda 5.000.-TL'ye kadar belediye encümeni, bu tutarın üzerinde ise belediye meclisi yetkilidir.

Vergi gelirleri için ise gerek tahakkuk etmesi gereken ancak henüz tahakkuk etmemiş olan alacaklardan, gerekse tahakkuk etmiş ve kesinleşmiş alacaklardan belli şartlar altında vazgeçilmesi mümkün olabilmektedir. İkmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergi ve bunlara ilişkin cezaların toplam miktarı yıllar itibariyle VUK'a göre belirlenen bedeli aşmaması şartıyla tahakkuklarından vazgeçilebilir. Ayrıca doğal afetler nedeniyle de gerek tahakkuk edecek gerekse etmiş kimi alacaklardan vazgeçilebilmektedir. Öte yandan 6183 sayılı Kanun'a göre; yapılacak takip sonunda tahsili imkânsız veya tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan VUK kapsamına giren amme alacaklarında 10.-TL, 6183 sayılı Kanun kapsamına giren diğer amme alacaklarında 20.-TL kadar amme alacakları amme idarelerinde terkin yetkisini haiz olanlar tarafından tahsil zamanaşımı süresi beklenilmeksizin terkin edilebilmektedir.

Sonuç olarak Belediye'nin ayrıntılı açıklama yapılmaksızın silinen tahakkukların olduğu görülmüş olup gelirin gerek tahakkuk aşamasında, gerekse tahsilat ve terkinlerin yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda yapılmasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A- Belediye'de 6183 sayılı Kanuna göre amme alacağının ödenmesi için mükelleflere 30 gün süre verildiği, belirlenen sürede amme alacağını ödemeyen mükelleflere ödeme emri çekilerek 7 gün içinde ödenmesi veya mal bildiriminde bulunması lüzumunun tebliğ olunduğu, ödeme emrine rağmen amme alacağını ödemeyen mükelleflere haciz varakası çekildiği, bu uygulamalarla devletin amme alacağının garanti altına alınarak tahsil zaman aşımının önüne geçildiği,

2015 yılı devreden tahakkuk tutarının yüksek olmasının sebepleri olarak; Hal ve Otogardaki Dükkan kiralarının tahakkuklarının 2015 yılı 10 uncu ve 11 inci ayında

yapılması, (Tahakkuk miktarı: 2.025.648,28 TL.) 2015 yılında Servis taşımacılığı yapan mükelleflere S plakası uygulaması yapılarak bunun karşılığında alınacak bedellerin tahakkukununun 10 uncu ayda toplam bedel üzerinden yapıldığı, ödemelerin 2016 yılında gerçekleştiği, (Tahakkuk miktarı: 8.514.068,07 TL.) 7.556.562,41 TL'nin mükerrer kayıt, yersiz fazla tahakkuk, personelin rakamsal hata yapmasından kaynaklanan ve denetimde de tespit edildiği gibi terkin edilmesi gereken bu tutarlarda devreden tahakkuk gibi görüldüğü,

2015 yılında tahakkuk eden; ancak zamanında tahsil edilemeyen amme alacaklarının tahsili için 16614 adet ödeme emri belgesi ve haciz varakası gönderilmiş ve icra işlemlerine başlanıldığı,

B- 31.12.2015 tarihli ve 19606 numaralı muhasebe fişi ile toplam 7.556.562,41-TL'lık terkin edilen tahakkuklar geçmişten gelen ve mevzuata uygun mükerrer kayıtlar, aynı konuda farklı birimlerden gelen yazılara istinaden mükerrer kayıtlar, yersiz ve fazla tahakkuklar, personelin fazla sıfır atarak rakamsal hata yapmasından kaynaklandığı, 17.04.2014 tarihli ve 4275 numaralı muhasebe fişi (12005020899 kodlu) mahalli idarelere ait paylar 2.636.505,25 TL) ile 19.06.2014 tarihli 7158 numaralı muhasebe fişteki (12005025101) İller bankası kanalıyla 2.636.505,25 TL) mükerrer kayıt yapıldığı, 2014 yılında terkin yapıldığı halde muhasebeleşmemiş ve 2015 yılında muhasebesi yapılan 369.209,38 TL Ulaşım Ücretleri, 494.369,00 TL Şartname, Basılı Evrak, Form Satış, 636.573,97 TL Taşınmaz Kira Gelirleri, 624.927,71 TL Çevre Temizlik Vergisi, 461.247,40 TL Yol Harcamalarına Katılım Payı, 193.280 TL Diğer İdari Para Cezalarının bu kayıtla terkin edildiği, yani geçmişte yapılan hatalı, yersiz tahakkukların muhasebeleşmesinin 2015 yılında yapılmasından bu hatanın kaynaklandığı,

Geçmiş kayıtlara ait tahakkuk terkinlerin fazla olmasının sebebinin; ağırlığı yukarıda ayrıntıları ile bahsedildiği İller ve Maliye payı gelir tahakkuklarının hem Bütçe Müdürlüğü hem de Gelir Müdürlüğü tarafından muhasebeleştirilmesinden kaynaklandığı, diğer yersiz tahakkuklara ait yapılan terkinlerin de belgeli bir şekilde (tarayıcı ile taranıp on-line olarak) yapıldığı,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak A- İdarenin cevabından tahsil edilemeyen alacaklar için 16614 adet ödeme emri belgesi ve haciz varakası gönderilerek alacağın tahsili için hukuki girişimlere

başlanıldığı anlaşılmış olup gerekli işlemler yapılmaya başlandığından konu 2016 denetiminde izlenmelidir.

B- İdarenin cevabında tek bir muhasebe fişi ile toplam 7.556.562,41-TL'lık terkinin geçmişten gelen mükerrer kayıtlar, yersiz ve fazla tahakkuklar ile personelin fazla sıfır atarak rakamsal hata yapmasından kaynaklandığı ifade edilmiş ise de; tek bir muhasebe işlem fişi ile farklı nitelikteki sayısız işlemin muhasebeleştirilmesi ve terkin yapılmasının izahatı ile neden belge eklenmediği konusunda açıklama yapılmamıştır.

Bulguda belirtilen mevzuatın gereğinin yapılması gerektiği gibi gerek iç denetim gerekse dış denetimin sağlıklı yapılabilmesi, açısından muhasebe işlem fişlerinde yapılan işlemin dayanağı ve gerekçesi ile terkinde dayanak teşkil eden belgelerin eklenmesi gerekmektedir. Farklı nitelikteki birçok işlemin tek bir belge ile yapılması denetimi güçleştirmektedir.

BULGU 3: İmar Değişiklik Kararlarının İmar Tadil Hizmet Bedellerinin Ödenmemesi Nedeniyle İlan Edilmemesi İle İmar Tadil Hizmet Bedellerinden KDV Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kabul edilen gelir tarifesinde imar değişikliklerinde hizmet bedeli adlı tarife ile fonksiyonu değiştirilen alanın m2 si ya da imar planındaki inşaat alanlarında artış öngören plan değişikliklerinde, artan inşaat alanının her m2 si için bir bedel belirlenmiş, bu bedele KDV ilave edileceği ve imar tadilat hizmet bedellerinin imar planlarının onaylanmasından sonra tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesin'de imar değişikliğine ilişkin meclis kararları imar alanın değiştirilen kişi ya da kişilere ödenmesi gereken imar tadil hizmet bedellerini ifade eden bir yazı gönderilmekte ve söz konusu tutarın tahakkuk kaydı yapılmaktadır. Ancak bu tutarlara KDV ilave edilmemektedir. İmar tadil hizmet bedelleri ödendiği takdirde imar değişiklikleri askıya çıkarılmakta, ödenmez ise askıya çıkarılmamaktadır. İmar değişikliklerinin hukuki süreci ile imar tadil hizmet bedellerinin tahakkuk ve tahsili birbirinden ayrı süreçlerdir.

3194 sayılı Yasanın "Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması" nı düzenleyen 8 inci maddesi belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının

belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden başlayarak bir ay süre ile ilan edileceği ve bir aylık bu ilan süresi içinde planlara idari itirazda bulunulabileceği, itiraz halinde itirazın ve planların belediye meclisince 15 gün içinde incelenerek kesin karara bağlanacağı, aynı usulün plan değişiklikleri içinde geçerli olduğu kurala bağlanmıştır. Hangi ölçekte olursa olsun imar planları genel düzenleyici işlemler olduklarından ilgililer hakkında sonuç doğurabilmeleri için ilan edilmek suretiyle kesinleştirilmeleri zorunludur. Belediye meclisince kabul edilmekle yürürlüğe gireceği belirtilen planların kesinleşmesi için bir ay süreyle askıya çıkartılmak suretiyle ilan edilmeleri yasa hükmü gereğidir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7 nci maddesinde “İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar.” denildiğinden ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı da belirlenmiştir.

Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin “Meclis kararlarının kesinleşmesi” başlıklı 17 nci maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında; “*Büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.*

Meclis kararlarının kesinleşmesi hususunda Kanunda öngörülen özel hükümler saklıdır.” denilmiştir.

Sonuç olarak belediye meclisinde yapılan imar değişikliklerinin imar tadil hizmeti bedellerinin ödenmemesi nedeni ile İdare tarafından askıya çıkarılmaması mümkün görülmemektedir. Askıya çıkarılmayan bir imar değişikliğinin yürürlüğe girip girmediği sorunu ortaya çıkacağı gibi belediye meclisinde alınan bir kararın belediye yönetimi tarafından gereğinin yerine getirilmemesi, bedeli ödenmediği gerekçesiyle imar değişikliğinin ilan edilmemesi düşünülemez.

Nitekim Serdivan İlçesi Kuruçeşme Köyü 2397 ada 4-5-6 ve 7 nolu parsellerin sanayi alanından (süt fabrikası) konut dışı kentsel alana (İçerisinde motel, lokanta, düğün salonu, eğlence merkezi, spor tesisleri vb emsale dahil alanlar ile emsale dahil olmayan çocuk oyun alanı, havuz, su parkı vb kullanım amaçlı) dönüştürülmesi için parsel sahibince 23.05.2013 tarihinde Serdivan İlçe Belediye Başkanlığına tadilat önerisini içeren bir dilekçe verilmiş,

Serdivan İlçe Belediye Meclisinin 01.07.2013 tarihli kararı ile söz konusu parsellerin konut dışı kentsel alana dönüştürülmesi ile 0,30 olan emsalin 0,80 e çıkarılmasına karar verilerek konu Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisine onay için gönderilmiştir. Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisinin 21.10.2013 tarihli kararı ile emsalin 0,60 olacak şekilde ilçe belediye meclisinin kararının değiştirilmesi suretiyle karar alınmıştır. Karar sonrası bu alan için 452.715,075 TL'lik imar tadil hizmet bedeli hesaplanarak parsel sahibine bu miktarın ödenmesi için yazı yazılmıştır. İdareden söz konusu imar değişikliğinin askıda kaldığını gösteren tutanak talep edilmiş, ancak imar tadil bedeli ödenmediğinden askıya çıkarılmadığı gerekçesiyle herhangi bir belge ve bilgi sunulamamıştır.

Parsel sahibince 11.02.2014 tarihinde imar değişikliği talebini içeren dilekçedeki imzanın kendisine ait olmadığı ifade edilerek imar tadil hizmet bedelinin iptal edilmesi talep edilmiştir. 20.02.2014 tarihinde Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca Serdivan Belediye Başkanlığına yazılan yazıda parsel sahibinin dilekçesi nedeni ile söz konusu imar değişikliklerinin iptali gerektiği belirtilmiştir. Serdivan Belediye Başkanlığınca herhangi bir işlem yapılmaması üzerine Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca 11.09.2014 tarihinde tekraren imar tadilinin iptal edilmesi için yeni bir yazı yazılmıştır.

Diğer taraftan 2013 yılında 120- Gelirlerden Alacaklar hesabına kaydedilmiş 452.715,075 TL'lik tutar 2014 yılı başında 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar hesabına aktarılmıştır. Aynı şekilde 2015 yılında 121 hesapta izlenmeye devam olunmuştur. 21.04.2015 tarihinde parsel sahibinin 11.02.2014 tarihli dilekçesi gerekçe gösterilerek 452.715,075 TL'lik tutar gider kaydı yapılarak alacaklardan çıkarılmıştır.

2015 yılı içerisinde söz konusu parseller içindeki taşınmazlar ile birlikte satılmış, alanın yeni sahibince Sakarya Büyükşehir Belediyesine 08.12.2015 tarihinde yazılan dilekçe ile 21.10.2013 tarihli meclis kararında uygulama imar planı değişikliği sonucu çıkan imar tadil hizmet bedelinin 2015 yılı fiyatlarıyla güncelleştirilerek hesaplanması talep edilmiştir. Yapılan hesap sonucu oluşan 543.758,09 TL'lik imar tadil bedeli parselin yeni sahibince 30.12.2015 tarihinde ödenmiştir. Bu tutar için KDV tahsilatı gerçekleştirilmemiştir.

Söz konusu olayda Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin parselin ilk sahibinin imzanın sahte olduğu gerekçesini ciddi bularak imar tadil hizmet bedelini terkin etmesinden imar değişikliğini yayımlamaması da göz önüne alındığında söz konusu alanın konut dışı kentsel alana dönüştürülerek emsalin 0,60 a çıkarılmasına ilişkin kararın yürürlüğe girmedeği

anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yürürlükte olmayan bir imar tadili için 2015 yılı sonunda imar tadil bedeli tahakkuk ve tahsil edilmesi de mümkün değildir. Nitekim birçok yargı içtihadında yayımlanmayan imar değişikliklerinin yürürlüğe girmiş sayılmayacağı kararı verilmiştir.

Danıştay 6. Dairesinin 11.3.2013 tarihinde E. 2010/9414 nolu kararında; “*Hangi ölçekte olursa olsun, imar planları genel düzenleyici işlemler olduklarından ilgilileri hakkında sonuç doğurabilmeleri için ilan edilmek suretiyle kesinleştirilmeleri zorunludur. Belediye meclisince kabul edilmekle veya ilgili kurumlarca onanmakla yürürlüğe giren 3194 sayılı Yasada belirtilen imar planlarının kesinleşmeleri için aynı madde hükmü uyarınca bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerekmektedir.*” denilmiş, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun E. 2007/136, K. 2010/1358 dosya ile ilgili 07.10.2010 tarihindeki kararında; “*Onaylanmakla yürürlüğe giren imar planlarının kesinleşmesi için anılan madde hükümlerine göre bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerekmektedir. Onaylandıktan sonra ilan edilmeksizin uygulamaya konulan bir imar planı Yasa’da öngörülen usul tamamlanmaksızın tesis edilmiş bir işlem olacağından, bu şekil eksikliği nedeniyle iptalinin gerekeceği*” hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda belediye meclisince yapılan imar düzenlemelerinin ilgili mevzuat gereği imar tadil hizmet ücretlerinin ödenip ödenmediğine bakılmaksızın ilan edilmesi, ilan edilmeyen imar değişikliklerinin yürürlüğe girmiş sayılması mümkün olmadığından kesinleşmeyen imar değişiklikleri için imar tadil hizmet bedeli tahakkuk ve tahsili yoluna gidilmemesi, usulüne uygun olarak yürürlüğe giren imar değişiklikleri için tahakkuk ettirilen imar tadil hizmet bedellerine KDV ilave edilerek tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu sonrasında imar işlemleri ayrı bir süreç olarak ve imar tadil hizmet bedeli tahsil süreci ayrı bir işlem olarak düşünüleceği, imar tadil hizmet bedellerine KDV uygulanarak tahsil yoluna gidileceği,

Bulguda örnek olarak verilen 2397 ada 4- 5- 6- 7 nolu parsellerin, sanayi alanından konut dışı kentsel çalışma alanına çevrilmesi ile alakalı olarak imar tadil hizmet bedelinin ödenmemesi üzerine ilgili Belediye’ye birçok kez yazı yazılmasına karşın imar değişikliğine gidilmediği, 2015 yılı sonunda ise alanın yeni sahibince imar tadil bedelinin ödendiği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bundan sonra gerekli işlemlerin bulgu doğrultusunda yapılacağı belirtilmekle birlikte imar tadil hizmet bedeli ödenmeyen imar değişikliklerinin askıya çıkarıldığına ilişkin bilgi ve belge sunulmamıştır. Oysa bulguda da belirtildiği üzere belediye meclislerince alınan imar kararlarının yürürlüğe girebilmesi için yayımlanması şarttır. 2015 yılı içerisindeki imar tadil hizmetleri için KDV tahsil edilmediği gibi bunlar muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Sonuçta 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 4: Doğalgaz Dağıtım Şirketindeki Ortaklık Payının Hatalı Olması İle Şirketin Karından Pay Alınmaması

A) Belediye'nin doğalgaz dağıtım şirketindeki ortaklık payının muhasebe kayıtlarında eksik olarak yer aldığı görülmüştür.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'na göre, dağıtım lisansı sahibi şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmektedir. Bu oran bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir.

Söz konusu Kanun'un uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Belediye ortaklığı" başlıklı 21 inci maddesinde; Belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanamayacak oranda hisse alması halinde, şirketin durumu EPDK'ya bildireceği, EPDK'nın şirketten Türk Ticaret Kanununun 275 inci maddesine göre, belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını isteyeceği düzenlenmiştir.

Bölgede doğalgaz dağıtımını yapmak üzere Adapazarı Gaz Dağıtım Anonim Şirketi (AGDAŞ) lisans almıştır. Şirketin 31.12.2014 tarihli bilançosuna göre ödenmiş sermayesi 12.213.879,16 TL'dir. Bu tutarın 1.668.879,16 TL'si enflasyon düzeltilmesi olumlu farkıdır. Şirketin dağıtım yaptığı alanın tamamı büyükşehir sınırında kaldığından Kanun'un öngördüğü %10'luk payın tamamı Sakarya Büyükşehir Belediyesi'ne aittir. Belediye'nin payı 1.221.387,92 TL olmalıdır. Belediye muhasebe kayıtlarında AGDAŞ'tan kaynaklı ortaklığın değeri 1.054.078 TL olarak yer almaktadır. Şirketin sermaye artırımlarına gitmesi durumunda %10 luk oranın Belediye açısından korunması gerekmektedir. Aksi halde Kanun'un doğalgaz

şirketlerinin yönetiminde yerel yönetimlerin söz sahibi olmasının sağlanma amacı yerine gelmemiş olacaktır. Bu kaydın yapılmamış olması mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi edinilmesini ve mali tabloların gerçeği yansıtmasını engellemektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin bu ortaklık hakkını kamu menfaatleri gereğince kullanması şirketin genel kurul, yönetim kurulu gibi karar mekanizmalarında söz sahibi olarak mahalli müşterek istekleri dile getirmesi, ayrıca bu ortaklıktan kaynaklanan gelir ve muhasebe kayıtlarını takip etmesi ve kayıt altına alması gerekmektedir.

B) Yapılan incelemede Belediye'nin doğalgaz dağıtım şirketinin karından pay almadığı görülmüştür.

6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nun 519 uncu maddesinde; *“(1) Yıllık kârın yüzde beşi, ödenmiş sermayenin yüzde yirmisine ulaşıncaya kadar genel kanuni yedek akçeye ayrılır.*

(2) Birinci fıkradaki sınıra ulaşıldıktan sonra da;

a) Yeni payların çıkarılması dolayısıyla sağlanan primin, çıkarılma giderleri, iffa karşılıkları ve hayır amaçlı ödemeler için kullanılmamış bulunan kısmı,

b) Iskat sebebiyle iptal edilen pay senetlerinin bedeli için ödenmiş olan tutardan, bunların yerine verilecek yeni senetlerin çıkarılma giderlerinin düşülmesinden sonra kalan kısmı,

c) Pay sahiplerine yüzde beş oranında kâr payı ödendikten sonra, kârdan pay alacak kişilere dağıtılacak toplam tutarın yüzde onu,

genel kanuni yedek akçeye eklenir.” denilmektedir.

Yürürlükten kaldırılan Türk Ticaret Kanunu'nun 466 ncı maddesinde “ayrıldıktan sonra” denirken 6102 sayılı TTK'nun 519 uncu maddesinde “ödendikten sonra” denilmek suretiyle anonim şirketlerde 1.temettünün dağıtılması belli şartlara bağlanarak zorunlu hale getirilmiştir. Yıllık kârın yüzde beşi, ödenmiş sermayenin yüzde yirmisine ulaşıncaya kadar genel kanuni yedek akçeye ayrılacak, bu orana ulaşıldıktan sonra 1. temettünün dağıtımı zorunlu hale gelecektir. Kanun'da dağıtılması zorunlu öngörülen kar sınırlı bir kar olup tamamının dağıtılması zorunluluğu bulunmamaktadır.

Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'e göre anonim şirket genel kurullarının I. temettünün dağıtılmaması hususunda bir yetkisi bulunmamakta olup genel kurul sadece I. temettünün dağıtılma tarihini belirleyecektir.

Kanun'da kar dağıtımını yapmamanın cezai yaptırımını öngörülmemiştir. Ancak vergisel boyutu anlamında zorunlu olarak dağıtılması gereken kısım için kar dağıtımını yapıldığı kabul edilerek stopaj yapılmadığından şirket için vergi cezası öngörülebilir. Belediye'nin ortağı olduğu şirketin ileride bu gibi durumlar ile karşılaşmaması için kar dağıtımını sağlanmalıdır.

AGDAŞ Genel Kurulunun 04.05.2015 tarihli toplantısıyla 2014 yılı karının geçmiş yıllar kar hesabına alınmasına karar verilmiştir. Bu kararda 1. Temettünün dağıtılmaması yönünde bir ifade de bulunmamakta ancak fiilen 1. Temettü dağıtılmamıştır. 6102 sayılı Kanun'un 511 nci maddesine göre 1. Temettü ödenmiş sermayenin %5'idir. 2. Temettünün ise dağıtılıp dağıtılmamasına şirket yönetim kurulu karar verebilecektir.

AGDAŞ'ın 2014 ve 2015 yılı bilanço ve gelir tablosu incelendiğinde 2014 ve 2015 yıllarında vergi öncesi karı sırasıyla 18.846.730,05 TL ve 19.221.175,34 TL olarak görülmektedir. Karın hesabında kurumlar vergisi hesaplanmadan öncesi tutarın dikkate alınması icap etmektedir. 2015 yılı sonunda şirketin biriken vergi öncesi toplam karı 87.750.251,275 TL'dir.

Diğer taraftan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 507 nci maddesine göre "*Her pay sahibi, kanun ve esas sözleşme hükümlerine göre pay sahiplerine dağıtılması kararlaştırılmış net dönem kârına, payı oranında katılma hakkını haizdir.*" Kar payının dağıtılması yetkisi 6102 sayılı Kanun'la anonim şirket genel kuruluna verilmiştir. Verilen her yetkide olduğu üzere anonim şirket genel kurullarının kar dağıtmama yetkisinin de yasal ve mahkeme içtihatlarından kaynaklanan sınırları bulunmaktadır.

Ayrıca Sermaye Piyasası Kurulu Kâr Payı Tebliği, 23.01.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmış ve 01.02.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kurul'un 27.01.2014 tarih ve 2/39 sayılı Kararı ile daha önce yürürlükte bulunan "Kâr Dağıtım Tablosu Hazırlama Kılavuzu" yürürlükten kaldırılarak, Kâr Payı Tebliğinin 13. maddesi uyarınca hazırlanan "Kâr Payı Rehberi" yürürlüğe konmuştur.

Söz konusu Tebliğ'in 7 nci maddesi birinci fıkrası ile borsa dışı şirketler (payları

borsada işlem görmeyen ortaklıklar) için kâr payı dağıtımı zorunlu tutulmuştur. Payları borsada işlem görmeyen ortaklıklar için kâr payı dağıtım oranı, bağışlar eklenmiş net dağıtılabilir dönem kârının %20'sinden az olamaz. İkinci fıkrada ise payları borsada işlem görmeyen ortaklıkların kâr payını tam ve nakden dağıtmaları zorunlu kılınmıştır. AGDAŞ borsada işlem görmediğinden kar payını nakit olarak dağıtmak zorundadır.

Sonuç olarak yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Belediyenin kendi payına düşen temettü ve kar paylarını tahsil etmesi adına gerekli önlemleri ve girişimleri yapması gerekmektedir

Kamu idaresi cevabında; A- İdarenin Adapazarı Gaz Dağıtım Anonim Şirketi (AGDAŞ) nezdinde Sermaye Payı oranı % 10 iken, Sakarya İl Özel İdaresinden devredilen % 0,0117 'lik oran ile toplam % 10,0117 olduğu, 05.02.2016 tarih ve 1684 nolu yevmiye kaydı ile Sakarya İl Özel İdaresinden devredilen Sermaye tutarı olan 1.656,00-TL. muhasebeleştirildiği, enflasyon düzeltmesi olumlu farkına ait muhasebeleştirilmenin ise 30.03.2016 tarih ve 4758 nolu yevmiye kaydı ile yapıldığı,

B- Sermaye Piyasası Kurulu Kâr Payı Tebliğinin 7 nci maddesi ikinci fıkrasında “Payları borsada işlem görmeyen ortaklıkların kâr payını tam ve nakden dağıtmaları zorunludur.” denildiği, ancak, alınan Genel Kurul kararlarına istinaden kar payı tutarlarının yatırımlarda kullanılmak üzere Geçmiş Yıllar Karları hesabına alındığı, kar payı dağıtımı yapılmadığı, bundan böyle Ticaret Kanunu ve ilgili diğer mevzuat gereğince gerek sermaye artışı, gerek kar dağıtımı açısından takip edileceği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak A- AGDAŞ'taki paylar 2016 yılında kayıt altına alınmış olup 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

B- İdare kar payını almaları gerektiği konusunda bulgu konusuna katılmakla birlikte 2014 ve 2015 yılı kar payı tahsil edilememiş ve muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Bulguda yapılan açıklamalar doğrultusunda Belediyenin kendi payına düşen temettü ve kar paylarını tahsil etmesi adına gerekli önlemleri ve girişimleri yapması gerekmektedir

BULGU 5: Belediyenin “Borç Stok Tutarı” nın Üzerinde Borcunun Bulunması

Yapılan incelemede Belediye'nin borç stok tutarının yaklaşık 1,5 katı üzerinde borç yükü altında olduğu ve borçlarını ödeyemediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68 inci maddesinin birinci fıkrası (d) bendinde; Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın Büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı düzenlenmiştir.

Belediyenin 2015 yılı sonu bütçe geliri 321.704.416,26 TL, %5,58 lik yeniden değerlendirme uygulandığında bu tutar 339.655.522,69 TL olup Büyükşehir için Kanunun öngördüğü 1,5 kat uygulanınca Sakarya Büyükşehir Belediyesi için borç stok tutarı 509.493,284,03 TL olmaktadır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı sonu itibariyle bilançosuna göre 627.866.174,08 TL borcu bulunmaktadır. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından verilen tabloya göre ise 717.682.709,69 TL ile 30.250.985,72 Euro borcu vardır. Belediye SSK primlerini, üçüncü kişilerden vergi sorumlusu olarak kestiği damga vergisi de dahil olmak üzere tüm vergilerini ödeyememekte, İller Bankası ve Hazineye olan borçları Merkezi Bütçeden gelen paylardan kesinti suretiyle tahsil edilmektedir. Ödeyemediği borçlara her geçen zaman faiz ve gecikme zamları ilave edilmektedir. Belediye'nin iki adet hazine garantili dış kaynak kredisi mevcuttur. 2005 yılında uzlaşma kapsamında 78.000.000 TL kredi faizlerinden indirim yapılmış, ancak yaşanan mali sıkıntılar nedeniyle taksitler ödenememiştir. 31.07.2015 tarihli Belediye Meclis Kararı ile 50.000.000 TL kredi kullanma yetkisi alınmış, Kanunda belirtilen borçlanma limiti aşıldığından İçişleri Bakanlığı'ndan izin talep eden yazı 13.08.2015 tarihinde gönderilmiş, 2015 yılı sonu itibariyle Bakanlıktan olumlu ya da olumsuz herhangi bir karar çıkmamıştır. Belediye 2015 yılı içerisinde ise İller Bankası kanalıyla 6.458.278,43 TL'lik kredi kullanmıştır.

Cari giderlerin ödenememesi, vergi gelirlerinden alınan payların düşüklüğü, proje yapım maliyetinin yüksekliği ve il genelinde yapılan tahsilatın düşüklüğü gibi nedenlerle borçlar zamanında ödenememekte, ödenme imkânı bulunmamaktadır. Belediye'nin 2015 yılında gerçekleşen net tahsilatı ise 321.704.416,26 TL'dir. Belediye'nin bilançosunda yer alan net değer hesabı eksi bakiyeli olup -363.459.144,26 TL'dir.

Sakarya İli birinci derece deprem kuşağında yer almakta olup ortalama 20 yılda büyük depremler ile karşılaşmaktadır. Nitekim hazine garantili dış kaynak kredisinin birisi 26.250.000 Euroluk Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında kullanılan kredi iken diğeri ise 1997 yılında alınan 223.807.009 Alman Marklık Atıksu Arıtma Tesisleri Ana Kollketör ve Çark Suyu Rehabilitasyon Projesinden kaynaklanmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 maddesine göre “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”

Gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görev, sorumluluk, yetki, giderlerden belediyelerin Devletin asli temel görevlerini yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda yerine getirdikleri görülmektedir. Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut borç yükü altında bu görev, yetki ve sorumlulukları hakkıyla yerine getirmesi, borçlarını ödeyebilmesi mümkün görülmemektedir. Bu borç yükü altında Belediye'nin ileriye dönük sağlıklı, uygulanabilir ve gerçekçi mali politikalar üretmesi ve uygulaması, borç yükünü azaltma imkânı bulunmamaktadır.

Bu itibarla mevcut borçların İlin deprem kuşağında olduğu dikkate alınarak yapılandırma, hazine tarafından karşılanma ve benzeri yollar ile azaltılması gerekmekte olup bu yönde gerekli girişimlerde bulunulması icap etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin 2015 yılında, yol yapım ve asfaltlama çalışmalarında kullanmak amacıyla 10.000.000,00-TL'si 2015 yılında 40.000.000,00-TL'si 2016 yılında kullanılmak üzere toplamda 50.000.000,00-TL İller Bankası kanalıyla borçlanma yapmak için Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisinden 31/07/2015 tarih ve 8/366-367-368 sayılı karar ile borçlanma yetkisi alındığı, borçlanma limitinin aşılması nedeni ile borçlanma izninin alınması amacıyla İç İşleri Bakanlığına 13.11.2015 tarih ve 11705 sayılı yazı ile yazı yazıldığı, İçişleri Bakanlığınca gönderilen belgelerin eksik bulunduğu, eksik belgelerin tamamlanması için Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından 08.04.2016 tarih ve 110 sayılı yazı ile borçların bildirilmesi talebinde bulunulduğu cevabi yazının beklenildiği, gerekli

belgeler tamamlandıktan sonra borçlanma izni için başvuru işleminin tamamlanacağı,

Denetim bulgusunda da bahsedildiği gibi Sakarya İli birinci deprem kuşağında yer almakta olup ortalama 20 yılda bir büyük depremler ile karşılaşmakta, nitekim hazine garantili dış kaynak kredilerin deprem nedeni ile kullanıldığı, belediyenin borç sarmalının 20 yılda bir olan depremlerin rehabilitasyonundan kaynaklandığı, bunun dışında vergi ve SGK'ya olan borçların yapılandırıldığı, her ay Maliye Bakanlığı tarafından ödenen belediye payından kesinti oranı % 12,5 olduğu dönemlerde ortalama 3.000.000 TL civarında borçlara karşılık kesinti yapıldığı,

İldeki şirketlerin vergi mükellefiyeti İstanbul, Kocaeli gibi iller olduğu için genel bütçe vergi gelirlerinden olumsuz etkilenildiği bu durumun gelirleri olumsuz yönde etkilediği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68 inci maddesinin birinci fıkrası (d) bendindeki borçlanma limite uyulması, limit aşıldığında borçlanma yapabilmek için İçişleri Bakanlığından iznin çıkması gerekmektedir.

BULGU 6: "Kent Mobilyaları" İşinin Şartnameye Uygun Olarak Yapılmaması İle Tahsil Edilmesi Gereken Verginin Noksan Hesaplanması

A- "Sakarya Büyükşehir Belediyesi sınırları dâhilinde yeni yaptırılacak tüm reklam amaçlı kent mobilyalarının imal ve montajının yapılarak işletilmesi (Kent Mobilyaları işi" 01.08.2007 tarihinden itibaren 10 yıllığına ihale edilmiştir. İşin ihale dokümanı ve şartnamesine göre özellikleri özel teknik şartnamesinde yazılı 150 adet otobüs durağı, 125 raket, 200 billboard, 5 bisiklet durağı, 10 megaboard, 15 megalight imal ve montaj edilecek ve kira bedeli karşılığı işletilecektir.

İdari şartnamenin 20.7 maddesine göre yeni ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar nedeni ile (idareye yeni cadde ve sokakların eklenmesi vb. gibi) ilave 50 adet otobüs durağı imal ve montajı bu iş kapsamında yapılacaktır. Montaj işlemi 2008 yılı sonunda bitmiş olacaktır. Şartnamenin 21 inci maddesi gereği tüm materyallerin %20 sini geçmemek üzere Belediye'nin ücretsiz olarak kullanım hakkı olacak, ihale konusu tüm materyaller sözleşme sonunda belediyeye bırakılacaktır.

İşe ilişkin sözleşmenin 14 üncü maddesinde taahhüdün şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmediği takdirde yapılacak müeyyideler düzenlenmiştir. Sözleşmenin 17 nci maddesinde montajlar bitene kadar aylık olarak, bittikten sonra ise yıllık olarak Belediye meclisince belirlenecek ilan reklam vergilerinin işletici tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu işe ilişkin işletici şartname ve sözleşmeye uygun olarak işi başka bir yükleniciye devretmiş ve yeni yüklenici ile 16.02.2012 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Devir esnasında 150 durak, 124 raket, 239 bilboard, 9 bisiklet durağı, 12 megalight, 26 raketsiz durak bulunduğu tutanak altına alınmıştır.

İdare tarafından 2015 yılı sonunda yapılan tespitte ise 140 durak, 113 raket, 233 billboard, 14 megalight olduğu belirlenmiştir. 2015 yılı sonunda işin şartnamesine göre 33 adet billboard fazla yapılmış iken, 10 durak, 12 raket, 1 megalight eksik, bisiklet durakları ile megaboardların ise tamamı eksik bulunmaktadır. Bu iş kapsamında 50 adet ilave durağın belediyeden bedel ödemeksizin yaptırılması mümkün iken yeni ihaleler ile 2014 ve 2015 yıllarında duraklar yaptırılmıştır. 2015 yılında 2015/161273 no ile yapılan ihalede 1 adet kapalı cam durağın bedeli 1.950,00 TL+KDV olarak belirlenmiştir.

Sonuç olarak “kent mobilyaları” işinde işin ihale dokümanında belirtilen sayıda kent mobilyasının yaptırılması sağlanmalıdır.

B- Yapılan incelemede “kent mobilyaları” işinde ilan ve reklam vergisinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

Bu işin özel ve teknik şartnamesine göre;

Otobüs duraklarında çift yüzlü reklam alanı (1,185*1,75 mt) 2,07 m²,

Raketlerde çift yüzlü reklam alanı (1,185*1,75 mt) 2,07 m²,

Bilboardlarda tek yüzlü reklam alanı (3,5*2,5 mt) 7 m²,

Megalightlarda çift yüzlü 7 ya da 9 m²,

Megaboordlarda çift yüzlü 10 m² den az olamayacak şekilde,

Bisiklet durağı için tek yüzlü reklam alanı belirlenmemiş olup en az 10 bisikletin park

edeceği şekilde (en az 10 m² lik bir reklam alanı oluşur) imal ve montajının yapılması öngörülmüştür.

Tüm reklam materyalleri şartname ve sözleşmesinde belirtilen adet yapılmış olsaydı 2462 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlendiği şekliyle hesaplanan reklam alanı 3.615 m² olmaktadır. %20 lik belediye payı çıkarıldığında 2.892 m² lik reklam alanı için vergi beyan edilmesi gerekecektir.

2015 yılı sonunda tespiti yapılan fiili duruma göre ise olması gereken reklam alanı 3.120 m²'dir. %20 lik belediye payı çıkarıldığında 2.496 m² lik reklam alanı için vergi beyan edilmesi gerekecektir. Bu hesap yapılırken 2464 sayılı Kanun'da ilan reklam vergisi hesaplanırken her bir reklam alanı için metrekare üzerinden yapılan hesaplamalarda, yarım metrekareye kadar olan kesirler yarım metrekareye, yarım metrekareyi aşanlar ise tam metrekareye tamamlanacağı belirtildiğinden örneğin durak için 2,07 olan reklam alanı verginin hesabında 2,5 m² olarak dikkate alınmalı, yine Kanun gereği çok cepheli ilan ve reklamlarda metrekare hesabı her cephe için ayrı ayrı nazara alınarak verginin hesaplanması gerekmektedir.

Firma tarafından bu iş kapsamında beyan edilen ilan reklam vergisine konu alan 2014 yılında 2.406 m², 2015 yılında ise 2.403 m² olarak beyan edilmiştir. Tarife ise 2014 yılı ilk iki ayı için 64 TL, 2014 yılının diğer ayları ile 2015 yılı için 2013 yılı Belediye gelir tarifesinde belirtilen 100 TL uygulanmıştır.

01.03.2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6527 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen hükümlere göre Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifeler her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekmektedir.

Bu düzenlemeye göre reklam materyallerinin m² için Sakarya Büyükşehir Büyükşehir Belediye Meclisince 2013 yılı için belirlenen 100 TL'ye yeniden değerlendirme oranları uygulandığında 2014 yılı için 103,93 TL, 2015 yılı için, 114,43 TL, 2016 yılı için 120,81 TL olarak hesabının yapılması icap etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A- Denetim bulgusunda eksik olduğu söylenen kent mobilyaları için belediyenin yeni yol ve kavşak çalışmaları, teknolojik yenilenme ihtiyacı, kazalar, vatandaş şikâyetleri sonucu yüklenici tarafından yapıldığı halde kaldırılan mobilyalar olduğu, sözleşmede ihtiyaç halinde idarenin talebi halinde yaptırılacağı belirtilmiştir, yeni imar planları, kavşak ve çevre düzenlemeleri ile ihtiyaç halinde firmaya tamamlanacağı,

B- 01/03/2014 tarihinde 6527 sayılı Kanununun 6. Maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa eklenen Geçici Madde 7 ile Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanıncaya kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclis kararı ile belirlenen tutarın uygulanacağı belirtilmiştir, bu orana yeniden değerlendirme yapılmasının gerekmediği, İdarenin 2013 yılı meclis kararında belirtilen 100 TL'lik tarifeyi 2015 yılında 105-TL olarak uyguladığı, aradaki 5-TL'lik belediye lehine oluşmuş olumlu farkın Bakanlar Kurulu'nun 2014 yılı için sonradan kaldırılan 95-TL üzerinden 2014 yılı sonunda belirlenen 10,11 yeniden değerlendirme oranında artırılması ile oluştuğu, bu durumun 2013-2015 yıllarında Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan sık değişiklikler, yasa ile en az iki defa yapılan değişiklik ile çok karmaşık bir uygulama olduğu, sonuçta tarife açısından uygulamada belediye lehine tahakkuk ve tahsilat olduğu,

Bulguda bahsedilen ilan ve reklam vergisindeki metraj farkının teknik şartnamede reklam alanı 2,07 olarak belirlendiği, ilan ve reklam vergisinin konusunu oluşturan vergiyi doğuran olayın konusu reklam materyalinin 1,96 metrekare olmasından kaynaklandığı, mobilya ile reklam materyalinin aynı olmasının mümkün olmadığı,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak A- İdare cevabında eksik kent mobilyalarının yeni yol ve kavşak çalışmaları, teknolojik yenilenme ihtiyacı, kazalar, vatandaş şikâyetleri sonucu yüklenici tarafından yapıldığı halde kaldırılan mobilyalardan kaynaklandığı, sözleşmede ihtiyaç halinde idarenin talebi üzerine yaptırılacağı belirtilmiştir, yeni imar planları, kavşak ve çevre düzenlemeleri ile ihtiyaç halinde firmaya tamamlanacağı belirtilerek ihtiyaç hasıl olmadığından tamamlanmadığı ifade edilmiş ise de;

Yöneticiler takdir yetkisini Kurum menfaatleri doğrultusunda kullanmakla mükelleftir. İdarenin kent mobilyalarına ihtiyaç duyduğu başka firmalara kent mobilyası yaptırması ile bulguda da belirtildiği üzere belli bir bedel ödeyerek durak yaptırmış olmasından anlaşılmaktadır. Cevapta ihtiyaç halinde talep edersek gereği yapılacaktır denilerek bu iş için

şartnamede ve sözleşmede belirtilen yükümlülüklerin firmadan talep etmeyeceği belirtilmektedir. Mevcut durumda işin devredildiği dönemden daha az sayıda kent mobilyası bulunmaktadır. Yine sözleşme gereği idarenin 50 adet durağı ücretsiz yaptırması da mümkün bulunmakta iken 2015 yılında tanesi 1.950,00 TL+KDV bedelle durak satın alınmıştır. Ayrıca durak sayısı olması gerekenden 10 tane eksik bulunmaktadır. Bu durumda İdare 60 durağı firmaya yaptırması gerekirken bedeli karşılığı ihale ile yaptırmış ve Belediye bütçesinden KDV dahil 138.060 TL çıkmıştır.

Sonuç olarak Belediye menfaatinin temini açısından “kent mobilyaları” işinde işin ihale dokümanında belirtilen sayıda kent mobilyasının yaptırılması sağlanmalıdır.

B- İdare cevabında yeniden değerlendirilmeden tarifinin uygulanması gerekeceğini belirtmiş ise de;

01.03.2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6527 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun’un 5 ve 6 ncı maddeleri ile tarifelerin Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edileceği, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6527 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na eklenen hükümlere göre Bakanlar Kurulu’nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekmektedir.

Kaldı ki Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nce yapılan uygulamada karma bir sistem uygulanmış, bir kısmı 2014/5896 sayılı Kararname ile belirlenen tutara belli bir artış yapılmak suretiyle, bir kısmında 2013 yılında Belediye Meclisi’nde belirlenen tarifeye belirli bir artış uygulanması suretiyle, bir kısmında ise 2013 yılındaki tarifeye artış yapılmaksızın ilan ve

reklam vergisi alınacak şekilde tahakkuk kayıtları yapılmıştır. İdare cevabında da normalde yeniden değerlendirme yapılmaması gerekirken belediye lehine olumlu fark olmuştur demiştir.

Diğer taraftan reklam alanı ile reklam materyalinin farklı olduğu bu nedenle beyan edilen alanın daha az olduğu ifade edilmiş ise de;

İşe ilişkin özel ve teknik şartnamede çok açık bir şekilde "reklam alanı 118,5*175 cm afiş asılabilecek ebatlarda (2,07 m2)" denilmek suretiyle adına ister reklam alanı isterse reklam materyali diyelim vergiye tabi alan vurgulanmıştır. Dolayısıyla ilan ve reklam vergisine konu alan 2,07 m2 olmalı bunun Kanun gereği 2,5 m2 olarak vergiis hesaplanmalı ve ödenmelidir. Şayet firma reklam alanını eksik yapmış ise bu sefer işin şartnameye uygun tamamlanmadığı ilan reklam vergisi beyanının doğru olduğu ortaya çıkacaktır. Savunmadan da bu anlaşılmaktadır. Bu durumda tespit yapılarak ihale dokümanında öngörülen yaptırımların firmaya uygulanması gerekecektir.

BULGU 7: İlan Reklam Vergisi Tarifelerinin Hatalı Uygulanması

Yapılan incelemede 2013 yılı Belediye Meclis Kararı'nda belirlenen ilan ve reklam vergisi tarifelerinin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekirken bu işlem yapılmaksızın karma bir sistem ile tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yürütüldüğü görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesi uyarınca, Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilân ve reklâm, ilân ve reklâm vergisine tabi kılınmış, aynı Kanun'un 15 inci maddesinde de ilân ve reklâm vergisinin tarifeleri belirlenmiştir. Söz konusu maddenin (5) numaralı bendinde; ilan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerleri için uygulanacak vergilerin alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Kanununun 96 ncı maddesinin (b) fıkrası ile de bu verginin maktu tarifelerinin, Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar gözönünde tutularak belediye meclislerince tespit olunacağı belirtilmiş iken Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarihli ve E.: 2010/62 K.: 2011/175 sayılı Kararı ile belediye meclislerine vergi tarifelerini belirleme yetkisi veren kural Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş, söz konusu İptal Kararı Resmî Gazete'de yayımlandığı 19/5/2012 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun 10.02.2014 tarihli ve 2014/5896 sayılı Kararnamesi 18.02.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak belediye grupları ile tarifeler belirlenmiştir.

Bu tarihten 15 gün sonra 01.03.2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6527 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 5 ve 6 ncı maddeleri ile tarifelerin Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edileceği, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6527 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen hükümlere göre Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nce yapılan uygulamada ise karma bir sistem uygulanmış, bir kısmı 2014/5896 sayılı Kararname ile belirlenen tutara belli bir artış yapılmak suretiyle, bir kısmında 2013 yılında Belediye Meclisi'nde belirlenen tarifeyle belirli bir artış uygulanması suretiyle, belediyenin billboard ihalesini alan firmaya ise 2013 yılındaki tarifeyle artış yapılmaksızın ilan ve reklam vergisi alınacak şekilde tahakkuk kayıtları yapılmıştır.

Sonuç olarak Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak tarifelerin uygulanmasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 01/03/2014 tarihinde 6527 sayılı Kanunun 6. Maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa eklenen Geçici Madde 7 ile Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanıncaya kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclis kararı ile belirlenen

tutarın uygulanacağı belirtilmiştir, bu orana yeniden değerlendirilmesinin gerekmediği, İdarenin 2013 yılı meclis kararında belirtilen 100 TL'lik tarifeyi 2015 yılında 105-TL olarak uyguladığı, aradaki 5-TL'lik belediye lehine oluşmuş olumlu farkın Bakanlar Kurulu'nun 2014 yılı için sonradan kaldırılan 95-TL üzerinden 2014 yılı sonunda belirlenen 10,11 yeniden değerlendirilmesinde artırılması ile oluştuğu, bu durumun 2013-2015 yıllarında Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan sık değişiklikler, yasa ile en az iki defa yapılan değişiklik ile çok karmaşık bir uygulama olduğu, sonuçta tarife açısından uygulamada belediye lehine tahakkuk ve tahsilat olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında yeniden değerlendirilmeden tarifenin uygulanması gerekeceğini belirtmiş ise de;

01.03.2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6527 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 5 ve 6 ncı maddeleri ile tarifelerin Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edileceği, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirilmesinde artırılacağı, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6527 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen hükümlere göre Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirilmesinde artırılarak uygulanması gerekmektedir.

Kaldı ki Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nce yapılan uygulamada karma bir sistem uygulanmış, bir kısmı 2014/5896 sayılı Kararname ile belirlenen tutara belli bir artış yapılmak suretiyle, bir kısmında 2013 yılında Belediye Meclisi'nde belirlenen tarifeye belirli bir artış uygulanması suretiyle, bir kısmında ise 2013 yılındaki tarifeye artış yapılmaksızın ilan ve reklam vergisi alınacak şekilde tahakkuk kayıtları yapılmıştır. İdare cevabında da normalde yeniden değerlendirilmemesi gerekirken belediye lehine olumlu fark olmuştur demiştir.

Sonuç olarak Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak tarifelerin uygulanmasının gerekeceği düşünülmektedir.

BULGU 8: Banka Mevcudunun Vadesiz Hesapta Tutulması Karşılığı Bankadan Araç Temin Edilmesi

Yapılan incelemede aylık ortalama belli bir mevduatın vadesiz hesapta tutulması kaydıyla Banka'dan araç temin edildiği görülmüştür.

18.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5 inci maddesi ikinci fıkrasında; "*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlüdür:*

- a) *TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,*
- b) *Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,*
- c) *İhale, doğrudan satış, ihale öncesi rekabetçi olmayan teklif ya da ikincil piyasadan doğrudan ya da ters repo yoluyla temin etmek suretiyle 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında Müsteşarlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri ve/veya kira sertifikaları,*
- ç) *Organize para piyasalarında TL cinsi borç verme işlemleri."*

"Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma" başlıklı 6 ıncı maddesinin birinci fıkrasında; "*(1) Kurumlar kısa vadeli kaynaklarını, vadesiz ve/veya vadeli mevduat, özel cari hesap ve/veya katılma hesabı ile repo/ters repo araçlarını kullanarak değerlendirir. Kısa vadeli kaynaklar için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranı ve katılma hesabı getiri oranı, TCMB tarafından haftalık olarak en son açıklanan, bankalarca TL üzerinden 1 aya kadar vadeli olarak açılan mevduatlara uygulanan ağırlıklı ortalama faiz oranının;*

- a) *Gecelik vade açılması halinde % 70'inden,*
- b) *7 güne kadar vade açılması halinde % 80'inden,*
- c) *8 günden 30 güne kadar vade açılması halinde % 90'ından,*
- düşük olamaz.”*

“Diğer menfaatler” başlıklı 7 nci maddesinin birinci fıkrasında; *“Kurumlar mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemez.”*

“Sorumluluk” başlıklı 9 uncu maddesinde; *“Bu Tebliğ kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkilileri bu Tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü olup bu Tebliğ hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumludur.”*

Hükümlerine yer verilmiştir.

Benzeri hükümler 11.09.2013 tarihli ve 28762 sayılı Resmi Gazete ile 07.05.2012 tarihli ve 26975 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Tebliği’nde de yer almaktadır. 2013 tarihli Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği’nin “Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma başlıklı” maddesinde *“(1) Kurumlar kısa vadeli kaynaklarını, vadesiz veya vadeli mevduat ile repo/ters repo araçlarını kullanarak değerlendirir. Kısa vadeli kaynaklar için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranı TCMB’nin politika faiz oranı olarak ilan ettiği 1 hafta vadeli repo/ters repo ihale faiz oranından düşük olamaz.”* denirken 18.11.2015 tarihinde çıkarılan Tebliğ’de kısa vadeli mevduatın değerlendirilmesinde kurumlara biraz daha esneklik sağlanmış, gecelik, 7 günlük ve 30 günlüğe kadar olan vadelerde daha düşük faizler ile mevduatın değerlendirilmesi, ayrıca özel cari hesap ve/veya katılma hesabı ile de varlıkların değerlendirilmesinin önü açılmıştır. Buradaki amaç kurumların varlıklarını vadesiz mevduatta tutmaları yerine gecelik dahi olsa mevduatından gelir sağlanmasıdır.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği ile 2012 yılından itibaren kurumların mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemeyeceği hüküm altına alınarak bankalardan araç ve benzeri aynı menfaat temin edilmesi engellenmek istenilmiştir.

Bütün Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğlerinde, Tebliğ kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin bu Tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları, Tebliğ hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu buldukları düzenlemelerine yer verilmiştir. Belediyeler Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğlerine tabi bulunmaktadır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi kısa vadeli kaynaklarını uzun yıllardır kamu sermayeli bir banka olan Vakıfbank'ta değerlendirmektedir.

15.06.2005 tarihinde Banka ile yapılan protokol ile Belediye'nin mevduat, maaş ve bankacılık hizmetlerinin 4 yıllık süre içerisinde başka bankalara kanalize edilmemesi karşılığında Mülkiyeti Bankaya ait olan 34 KSV 09 plakalı 2004 model Mercedes-Benz marka S 350 L Tipi araç 10 yıllık süre ile Belediye kullanımına tahsis edilmiştir. O dönemki Tebliğde bunu yasaklayan bir düzenleme bulunmamaktadır.

20.12.2012 tarihli protokol ile yukarıdaki araca ilave olarak 2012 model AUDİ A6 2.0 TDI MULTITRONIC marka araç 3 yıllığına Belediye kullanımına tahsis edilmiştir. Bu protokole Belediye'nin bankacılık faaliyetlerine ilişkin bir şarta yer verilmemiştir.

02.12.2014 tarihli protokol ile aylık ortalama 10.000.000 TL'lik mevduatın vadesiz hesapta tutulması kaydıyla mülkiyeti bir araç kiralama şirketine ait olan 06 FK 1110 plakalı 2014 model Mercedes s 350 Bluetec 4 Matic L Vizyon marka ve model aracın Belediye'ye tahsisi kararlaştırılmıştır. Protokolde bu oran tutturulamaz ise o aya ait araç kira tutarının Belediye'den tahsil edileceği belirtilmiştir. O tarihte yürürlükte olan Tebliğ ile halen yürürlüğü devam eden 2015 tarihli Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine göre bu şekilde bir protokol düzenlenmesi mümkün değildir.

15 Ekim 2015 tarihine kadar aylık 10.000.000 TL vadesiz ortalaması tutturulurken, bu tarihten sonra şifahi görüşmeler ile bu tutar 7.500.000 TL olarak uygulanmıştır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Birimi tarafından hesaplanan tabloya göre bu tutarlar için Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğince belirtilen ortalama faizin en alt oranı uygulanmış olsaydı 885.460,27 TL faiz geliri elde edilebilecekti.

Son Tebliğler ile birlikte gecelik dahi olsa mevduatın vadeli hesap, cari hesap ya da katılma hesabı olarak değerlendirme imkanı getirildiğinden bir protokol ile araç karşılığı

belirli bir mevduatın vadesiz hesapta tutulması söz konusu olamaz. Kaldı ki söz konusu tutarlar Tebliğ kapsamında değerlendirilmiş olsaydı bir yıllık mahrum kalınan faiz ile (Hazine tarafından açıklanan en az faiz tutarlarına göre yapılan hesaplamada yıllık 800.000 TL ortaya çıkmaktadır) 02.12.2014 tarihli protokol konusu aracın mülkiyetin dahi Belediye'ye alınması mümkün olabilecekti. Protokolde herhangi bir süre öngörülmemiş olup söz konusu protokolün 18.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak yenilenmesi, mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Denetim bulgusuna cevap yazma tarihinde bankalardaki tüm varlıkların Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine göre %2 si kısa vadeli ve %97 si uzun vadeli yatırım planı yapılarak en yüksek getiri getirecek şekilde değerlendirildiği,

Denetim bulgusunda bahsedildiği 2012-2013-2014 dönemlerinde nakit - ödenek dengesi açısından rutin veya öngörülemeyen ödemelerden dolayı cari hesapta 7-10.000.000-TL arasında ortalama bir tutar yer aldığı, cari hesaptaki tutarların toplam hazır değerlerin %7-8 civarında gerçekleştiği, planlara göre öngörülen ödemelerin üstünde bir tutara ulaşınca sürekli cari hesaptan yatırım hesaplarına aktarıldığı,

Olağan olarak günlük ve öngörülemeyen ödemeler için cari hesapta normal seviyede bir para sürekli olunca tasavvur edilen, planlanan bir karar sonucu değil de bankadaki fiilen gerçekleşen likit varlığının yapısının bir sonucu olarak kuruma herhangi yeni maliyet getirmeden banka tarafından bir araç kurumun kullanımına verildiği, ancak bu süreçte araç tahsisi için düşünülerek yapılan bir işlem değil ortalama olarak olağan durumdan kaynaklanan sonuç olarak gerçekleştiği,

Denetim bulgusundaki öneri doğrultusunda varlıkların kısa, orta ve uzun vadeli planlama yapılarak Kamu Haznedarlığı tebliğine göre yatırım araçlarında değerlendirileceği,

Denetim bulgusunda bahsedilen ve cari hesapla yer bulunan 7.000.000-TL varlığın ödeme planı çerçevesinde yeniden planlama yapılarak tümüyle yatırım hesaplarına aktarılacağı,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında planlanan bir şekilde vadesiz 7-10.000.000 TL'nin tutulmadığı, fiilen gerçekleşen likit varlığının durumundan kaynaklandığı ifade edilmiş ise de;

İdare ile Banka arasında yapılan protokol çok net hükümler ihtiva etmektedir. Aylık ortalama 10.000.000 TL'lik mevduatın vadesiz hesapta tutulması kaydıyla mülkiyeti Bankaya ait araç Belediye kullanımına verilmiştir. Protokolde bu oran tutturulamaz ise o aya ait araç kira tutarının Belediye'den tahsil edileceği de belirtilmiştir. Bu şekilde bir protokol yapılması Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine göre mümkün bulunmamaktadır. Cevapta protokolün iptal edildiğine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. Ancak 2016 yılında fiilen protokolün uygulanmadığı anlaşılmaktadır.

Bulguda da belirtildiği üzere son tebliğler ile birlikte gecelik dahi olsa mevduatın vadeli hesap, cari hesap ya da katılma hesabı olarak değerlendirme imkanı getirildiğinden bir protokol ile araç karşılığı belirli bir mevduatın vadesiz hesapta tutulması söz konusu olamaz. Kaldı ki söz konusu tutarlar Tebliğ kapsamında değerlendirilmiş olsaydı bir yıllık mahrum kalınan faiz ile 02.12.2014 tarihli protokol konusu aracın mülkiyetin dahi Belediye'ye alınması mümkün olabilecekti.

Protokolde herhangi bir süre öngörülmemiş olup söz konusu protokolün 18.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak yenilenmesi, mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Su Kullanım Bedellerinin Muhasebe Kaydına Alınmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından Sakarya İlinde su idaresi kurulduğu günden bu yana su kullanım bedelleri ödenmemekte ve muhasebe kaydına alınmamaktadır. Belediye'nin 713.901,71 TL'si anapara 230.867,08 TL'si gecikme olmak üzere toplam 944.768,79 TL su kullanımına dayalı borcu bulunmaktadır.

Söz konusu su faturaları geldiğinde ilgili harcama birimince tahakkuka bağlanmalı, nakit durumundan dolayı ödeme imkânı yok ise 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmelidir. Kaldı ki Belediye ile su idaresinin birbirlerine karşı alacakları ve borçları bulunmaktadır. Mahsuplaşma yolu ile de ödeme yapılma imkânı var iken söz konusu tutarlar ödenmeyerek gecikme cezası ödeme durumunda kalınabilecektir. Bazı birimler itibariyle

gecikme cezası anapara tutarına yaklaşmış ya da anaparadan fazla olan abonelikler bulunmaktadır. Örneğin merkez binaya ait 105587 numaralı abonelik için anapara tutarı 118.547,92 TL iken bu abone numarasına ait gecikme cezası 83.272,44 TL'dir. Yine 105579 abone numaralı Çevre Koruma Kontrol Daire Başkanlığı'na ait abonelik için anapara 9.666,65 TL iken gecikme cezası 10.927,62 TL olarak anaparadan fazla olmaktadır.

Sonuç olarak su kullanım bedelleri fatura geldikçe ilgili birimlerce tahakkuka bağlanmalı, hesaben ya da mahsuplaşma yoluyla ödenmesi sağlanmalıdır. Diğer taraftan söz konusu gecikme cezasına sebep olan gerçekleştirme görevlileri ile harcama yetkililerinin tahakkuka bağlanmamış olan giderlerden dolayı gecikme cezası ödenmesi durumunda sorumluluğu söz konusu olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; İdarenin su kullanım bedellerine ait faturaların tahakkuka bağlanarak Mali Hizmetler birimine intikal ettirilmemesi nedeniyle bu güne kadar su kullanım bedeli ödenmemiş olup, bundan böyle su faturalarının tahakkuka bağlanarak hesaben ya da mahsuplaşma yolu ile ödenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 10: Şehiriçi Toplu Taşıma Hizmetlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Bazı Kesimlere Ücretsiz Veya İndirimli Olarak Sunulması ve İlgili Yönetmelik'in Sayıştay Görüşü Alınmaksızın Yürürlüğe Konulması

A) Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde toplu taşıma hizmeti tarifelerinin mevzuata aykırı olarak; kadrolu işçilere ücretsiz, belediyenin diğer çalışanları ile taşeron firma mensuplarına %50 indirimli, öğretmen, öğretim görevlisi ve kurumsal kart adı altında diğer kurum çalışanlarına %15 indirimli olarak uygulandığı belirlenmiştir.

4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 1 inci maddesi ile kapsama dahil kurumlarca işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında; şehir içi toplu taşıma hizmetlerinden kimlerin hangi şartlarda ücretsiz ya da indirimli yararlanabileceği

düzenlenmiştir. Bu düzenlemede belediye personelinin, taşeron firma çalışanlarının, öğretmen, öğretim görevlisi ve diğer kurum çalışanlarının ücretsiz ya da indirimli olarak toplu taşıma hizmetlerinden yararlanmasına imkan verilmemiştir.

Aynı Kanun'da Bakanlar Kurulu'na da ücretsiz veya indirimli tarife uygulanacak kişi ve kurumları tespit etme yetkisi verilmiş olup Bakanlar Kurulu'nun da yukarıda sayılan kişilere ücretsiz ya da indirimli tarife uygulanacağına dair bir kararı bulunmamaktadır.

2015 yılı için ücretsiz ve indirimli biniş ve tutarlara ilişkin yüklenici firmanın sistem üzerinden alınan raporlara göre hazırladığı tablo aşağıda yer almakta olup söz konusu tablodan Belediye'nin (yıllık yaklaşık 350.000 TL) gelir kaybı olduğu anlaşılmaktadır.

		İndirimli Kart	İndirimli B Kart	Serbest Kart	Sınırlı Serbest Kart
		(%15 İNDİRİMLİ)	(%50 İNDİRİMLİ)	(KANUN GEREĞİ HAKEDENLER)	BELEDİYELE RDE ÇALIŞAN SENDİKALI İŞÇİLER
		ÖĞRETMEN	BELEDİYE PERSONELLERİ	65 YAŞ ÜSTÜ KİŞİLER	
				ŞEHİTLERİN DUL EŞLERİ, YETİMLERİ, ANNELERİ VE BABALARI İLE EVLİ OLMAYAN 25 YAŞINI AŞMAMIŞ ÇOCUKLARI	
				GAZİLER VE MALULLER İLE EŞLERİ, EVLİ OLMAYAN VE 25 YAŞINI AŞMAMIŞ ÇOCUKLARI	
		ÖĞRETİM GÖREVLİSİ		%40 VE ÜZERİ ENGELLİLER	
				EMNİYET HİZMETLERİ SINIFI PERSONELİ	
		KURUMSAL İNDİRİMLİ KART TALEPLERİ	60/65 YAŞ ARASI KİŞİLER	BELEDİYE ZABITASI	
				POSTA DAĞITICILARI	
				SARI BASIN KARTI SAHİPLERİ	
				HARCIRAH K.NANA TABİ OLANLAR	
				TÜİK GÖREVLİLERİ	
BELEDİYE	BİNİŞ SAYISI	151.011	245.216	1.555.271	58.632
	BİNİŞ TUTARI	204.943,17 TL	199.543,65 TL	0,00 TL	0,00 TL
ADARAY	BİNİŞ SAYISI	20.751	16.103	65.338	2.228
	BİNİŞ TUTARI	25.951,64 TL	11.838,97 TL	0,00 TL	0,00 TL
ÖHO	BİNİŞ SAYISI	214.928	259.267	542.445	35.507
	BİNİŞ TUTARI	425.536,91 TL	300.395,63 TL	0,00 TL	0,00 TL
TOPLAM	BİNİŞ SAYISI	386.690	520.586	2.163.054	96.367
	BİNİŞ TUTARI	656.431,72 TL	511.778,25 TL	0,00 TL	0,00 TL

Sonuç olarak; Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde toplu taşıma hizmeti tarifelerinin kadrolu işçilere ücretsiz, belediyenin diğer çalışanları ile taşeron firma mensuplarına %50 indirimli, öğretmen, öğretim görevlisi ve kurumsal kart adı altında diğer kurum çalışanlarına %15 indirimli olarak uygulanması mevzuat aykırı olup Belediye açısından gelir kaybına yol açmaktadır.

B) Öte yandan Sakarya Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 21.10.2013 tarihli ve 11/321 Kararı ile "Seyahat Kartları Yönetmeliği" yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikte yukarıda belirtilen kişilere ücretsiz ve indirimli toplu taşıma hizmeti sağlanacağı belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik yürürlüğe girmeden Sayıştay Başkanlığı'ndan görüş alınmamıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27 nci maddesine göre Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulması gerekmektedir. Söz konusu düzenleme ile Sayıştayın istişari görüşü mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için yürürlüğe girme şartı olarak belirlenmiştir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nce başta "Seyahat Kartları Yönetmeliği" olmak üzere mali hükümler ihtiva eden "Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulması Hakkında Yönetmelik", Otomatik Para Ödeme Makinalarının Uygulaması (ATM'lerin) Hakkında Yönetmelik", "Mezarlık ve Defin Hizmetleri Çalışma Yönetmeliği" ile "Özel Halk Otobüsleri Çalışma Yönetmeliği" 6085 sayılı Kanun'a aykırı olarak Sayıştayın görüşü olmadan yürürlüğe girmiştir.

Sonuç olarak toplu taşıma hizmeti tarifelerinin mevzuatta belirtilen kişi ya da gruplar dışındakilere ücretsiz ya da indirimli uygulanmasının mümkün olmadığı, Belediye tarafından çıkarılan mali hüküm ihtiva eden düzenleyici işlemler yürürlüğe girmeden önce Sayıştay'dan görüş alınmasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A) 21.10.2013 tarihli 11/321 Sayılı SBB Meclis kararı ile güncellenmiş olan SBB Ulaşım Dairesi Başkanlığı Toplu Taşıma Şube Müdürlüğü Seyahat Kartları Yönetmeliği ve Yönetmelik'in dayanakları olan kanun, yönetmelik ve bakanlar kurulu kararlarına göre toplu taşıma hizmetinden ücretsiz veya indirimli taşıma hakkı tanındığı,

Belediye personelini ile diğer kurumsal indirimlerin SBB Seyahat Kartları Yönetmeliği kapsamında indirimli veya ücretsiz taşıma hakkı tanındığı,

Yine 6245 sayılı harcırah kanununun 48 inci maddesinde belirtilen memur personellerinin 2002/3835 sayılı, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı Personeli, Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli ve T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapan Postacı ve Dağıtıcılar ile Basın Kimlik Kart Sahipleri 2002/3700 sayılı ve Belediye Zabıtasının 2002/4109 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile indirimli veya ücretsiz taşıma hakkı tanındığı,

Şehitlerin Dul Eşleri, Yetimleri, Anneleri ve Babaları ile evli olmayan 25 yaşını aşmamış çocukları; Gaziler ve Maluller ile Eşleri, Evli olmayan ve 25 yaşını aşmamış çocukları ve % 40 ve Üzeri Engelliler ile 60-65 yaş arası kişiler ve 65 yaş üstü kişiler için Kanunda hüküm bulunduğu ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliğinin yürürlüğe konulduğu,

TÜİK Görevlileri için 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanununun istinaden ücretsiz taşıma hakkı tanındığı,

Sonuçta bahse konu kesimlerin indirimli veya ücretsiz ulaşımdan yararlanmasının ilgili yasal düzenlemelerden kaynaklandığı, yasal dayanağı olmayan bir işlem tesis edilmediği,

B) Mali yükümlülük getiren düzenleyici işlemlerin bundan sonra Sayıştay'a görüş almak üzere gönderileceği,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak A) Bulguda Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde toplu taşıma hizmeti tarifelerinin kadrolu işçilere ücretsiz, belediyenin diğer çalışanları ile taşeron firma mensuplarına %50 indirimli, öğretmen, öğretim görevlisi ve kurumsal kart adı altında diğer kurum çalışanlarına %15 indirimli olarak uygulanması konu edilmiştir.

İdare cevabında bütün indirimli ve ya ücretsiz ulaşım hizmeti sunulmasının gerekçesi açıklanmıştır. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı Personeli için indirim uygulanmasında 2002/3700 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince sakınca görülmemektedir.

Bu durumda Büyükşehir Belediyesi, SASKİ Genel Müdürlüğü, BELPAŞ Genel Müdürlüğü ve İlçe Belediyelerinde kadrolu olarak görev yapan memur, işçi ve sözleşmeli personel ile bu birimlerde hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan firma personeline %50 indirimli, diğer kurumlarda çalışan personelden ilgili Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında sayılanlar dışındakilere %15 indirim uygulanması 4736 Sayılı Kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

İdare bu indirimleri Sakarya Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 21.10.2013 tarihli ve 11/321 Kararı ile Sayıştay'dan görüş alınmaksızın yürürlüğe konulan "Seyahat Kartları Yönetmeliği" uyarınca yapmaktadır.

4736 sayılı Kanun'un son fıkrasında 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanunun 88 inci maddesi ile yapılan değişiklikle Kanunun yayımı tarihinden önce beşinci fıkrada belirtilen kanunlar dışında; kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, genelge ve benzeri düzenleyici işlemler ile diğer idari işlemlerle tesis edilmiş bulunan ücretsiz veya indirimli tarife uygulamalarına son verileceği hükmüne yer verilmiştir.

Belediyenin çıkardığı Yönetmelik ise Kanundan sonraki bir tarihi içermektedir. Bu durumda Yönetmelik Kanun'a aykırı olmakla birlikte halen yürürlükte olup indirimli tarife uygulanmasından dolayı kamu görevlilerine mali sorumluluk yüklenemeyecektir.

Diğer taraftan Sayıştay Genel Kurulu'nun 27.04.1981 tarih ve 4120/1 sayılı Kararında Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulan mali nitelikteki yönetmeliklerin şekil şartına uyulmamış olması nedeniyle sakat olmakla beraber, yetkili organlarca iptal edilinceye kadar yürürlükte bulunduğu hükme bağlandığından söz konusu Yönetmelik yürürlükte bulunmaktadır.

Sayıştay Daireler Kurulunun 01/04/2009 tarih ve 1285/2 sayılı, 18/11/2009 tarih ve 1301/6 sayılı, 19/10/2011 tarih ve 1352/3 sayılı kararlarında yasal dayanağı bulunmayan ulaşım hizmetlerinin ücretsiz ya da indirimli uygulanmasına izin veren yönetmelik taslak hükümlerinin çıkarılmasına karar verilmiştir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi, SASKİ Genel Müdürlüğü, BELPAŞ Genel Müdürlüğü ve İlçe Belediyelerinde kadrolu olarak görev yapan memur, işçi ve sözleşmeli personel ile bu birimlerde hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan firma personeline %50 indirimli, diğer kurumlarda çalışan personelden ilgili Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında

sayılanlar dışındakilere %15 indirim uygulanmasına izin veren Sakarya Büyükşehir Belediyesi Seyahat Kartları Yönetmeliği'nin Kanun'a aykırı hükümlerinin Yönetmelik değişikliği ile düzeltilmesi gerekmektedir.

B) İdare bundan sonra çıkarılacak mali konulardaki düzenleyici işlemler için Sayıştay'dan görüş isteneceğini belirtmiş olup konu sonraki yıllar denetimlerinde izlenmelidir.

BULGU 11: Sakarya Şehirlerarası Otobüs Terminalinin Ruhsatı Olmadan ve Yetki Belgesi Alınmaksızın İşletilmesi

Yapılan incelemede Sakarya Şehirlerarası Otobüs Terminali'nin ruhsatının olmadığı, ruhsatsız işletmeden dolayı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 13. Bölge Müdürlüğü tarafından Belediye'ye idari para cezası kesildiği görülmüştür.

Mülkiyeti Sakarya Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan Hanlıköy Mahallesi Yıldırım Beyazıt Caddesi No:3 de 79.886 m2 yüzölçümüne sahip Sakarya Şehirlerarası Otobüs Terminali 01.09.2011 tarihinde hizmet açılmış ve işletim hakkı bir Belediye şirketi olan BELPAŞ'a verilerek otogar faaliyete geçmiştir. 01.07.2014 tarihinden itibaren ise Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından işletim hakkı geri alınarak bizzat Belediye tarafından işletilmeye itibaren başlanılmıştır.

Terminal binasının projesi onaylanmadığından dolayı Sakarya Şehirlerarası Otobüs Terminalinin ruhsatı alınmamıştır. Binanın ruhsatı olmadığından Karayolu Taşıma Kanunu'nda belirlenen T1 yetki belgesi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından verilememektedir. Yetki belgesi olmadan otogar işletilmesi nedeni ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 13. Bölge Müdürlüğü tarafından otomasyon sistemi üzerinde yapılan inceleme neticesinde her üç ayda bir idari para cezası kesilmektedir. 2015 yılı için üç ayda bir kesilen ceza tutarı 1.144 TL'dir. Bu tutar muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Diğer taraftan T1 yetki belgesi olmadığından terminalden elde edilebilecek gelir düşük olmaktadır.

2015 yılında Terminale 252.176 otobüs, bu otobüslerde 3.791.385 kişi giriş çıkış yapmıştır. Terminal Şube Müdürlüğünün 2015 yılında bu giriş çıkışlardan elde ettiği gelir 2.377.513,36 TL olup kira dâhil toplam geliri 4.288.329,56 TL'dir. 2015 yılı satın alma faaliyet raporuna göre toplam 2.257.138,70 TL'lik alım gerçekleştirilmiştir.

Ruhsat ve yetkisiz işletme yapılması konusunda diğer kişi ve kurumlara örnek olması gereken Belediye'nin ruhsatı olmadan ve Karayolu Taşıma Kanunu'nda belirlenen yetki belgesi alınmaksızın terminal işletmesinin uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Otobüs Terminali binası projesinin onaylanmaması sebebiyle bina ruhsatı alınmadığı, bina projesini hazırlayan, ancak 3 adet raporla tespit edilmesine rağmen revize edilen projeyi onaylamayan firma aleyhine dava açıldığı ve

davanın devam ettiği, davanın neticelenmesini müteakip bina ruhsatı ve Karayolu Taşıma Kanunu'nda belirlenen T1 yetki belgesinin alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Ruhsat alınamama ile ilgili olarak belediye proje hazırlayan firmayı mahkemeye vermiş olup dava sonucu beklenilmektedir. Ancak ruhsat olmadığından dolayı kesilen cezalar muhasebe kaydına alınmamış ve cezalar ödenmemiştir. Üç ayda bir kesilen 1.144 TL lik ceza tutarları mali tablolarda yer almamıştır.

BULGU 12: Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin 320- Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmesi

Yapılan incelemede hakedişlerden kesinti yoluyla tahsil edilen geçici kabul noksanları kesintilerinin vadesine göre 330/430- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken 320- Bütçe Emanetleri Hesabı'nda izlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Tip sözleşmenin 30 uncu maddesine göre, geçici kabul noksanları için sözleşme bedelinin yüzde üç (%3)'üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Madde kapsamında geçici kabul noksanları için hakedişlerden kesilen tutarlar teminat niteliğindedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

320- Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğinin düzenlendiği 217 nci maddesinde; “*Bu hesap, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılır.*”,

330- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 224 üncü maddesinde;” *Bu hesap, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır.*”,

430- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 280 inci maddesinde ise “*Bu hesap, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır.*”

Denilmektedir.

Geçici kabul noksanları kesintisi mevzuatı gereği mahsuben tahsil edilen bir teminat olduğundan Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekirken Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nde 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydı yapılmaktadır.

Geçici kabul noksanları kesintisinin işin geçici kabulü yıl içerisinde yapılacak ise 330 no.lu hesapta, bir yıldan uzun vadede iade edilecek ise 430 no.lu hesapta izlenmesi, mali yılbaşı açılış kayıtları ile 430 no.lu hesapta kayıtlı olan geçici kabul noksanları kesintisinden mali yıl içerisinde iade edilmesi gerekenlerin 330 no.lu hesaba aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Geçici Kabul Noksanlarının izlenmesi için 320- Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılması uygulaması 25.04.2016 tarihinden itibaren düzeltilmiş olup, geçmiş yıllarda 320 no.lu hesaba kaydedilen Geçici Kabul noksanları tutarları ilgili hesaplara kaydedilmiş ve yeni kayıtlarda da ilgili hesaplara işlenmeye başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin 2016 yılında yapıldığını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

8. İZLEME

BULGU 1: 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda Yer Verilen Bulgu Konusu Hatalı Uygulamaların Devam Etmesi

Yapılan incelemede Belediye'nin 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer verilen toplam 11 adet bulgu konusunun düzeltilmediği ve mali tabloların söz konusu hatalı kayıt ve uygulamalar doğrultusunda oluşturulduğu görülmüştür.

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda 6'sı Denetimin Dayanakları, 5'i Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü olmak üzere 11 madde yer almıştır. Aşağıdaki tabloda 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer alan konular başlıklar halinde belirtilmiş olup, (D) kısaltması konunun Raporun Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde yer aldığını, (T) kısaltması ise konunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümünde yer aldığını ifade etmektedir. Konunun devam edip etmediği Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından tabloya eklenmiştir.

Bulgu no	Bulgu Adı		
D.1	Hurdaya Ayırma İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması Hurdaya Ayrılan Taşınırın Amortisman Kayıtlarının Yapılmaması		Devam Ediyor
D.2	Geçici Kabulü Yapılmasına Rağmen İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmayan Tutarlar		Devam Ediyor
D.3	Yiyecek, Yakacak, Kırtasiye ve Giyecek Alımlarının 150 ilk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan 630 Giderler Hesabına Kaydedilmesi		Devam Ediyor
D.4	Taşınır Muhasebe Kayıtları İle Fiili Durum Arasında Uyumsuzluk Olması		Devam Ediyor
D.5	Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Tutarı İle Gerçek Tutarının Birbirine Uymaması		Devam Ediyor
D.6	SASKİ' ye Olan Borçların 303/403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabına Kaydedilmemesi		Devam Ediyor
T.1	Büyükşehir Belediyesi Sorumluluğu Dâhilindeki Yerlerden Eğlence Vergisinin Alınmaması		Devam Ediyor
T.2	121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Hatalı Kayıt Yapılması		Devam Ediyor
T.3	140 Kişilerden Alacaklar Hesabına Kayıtlı Tutarlar İçin Faiz İşletilmemesi Ve Alacak İzleme Dosyası Tutulmaması		Devam Ediyor

T.4	2012-2014 Yılları İçin İlçe Belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsil Edilmemesi	Kısmi Düzeltildi	Devam Ediyor
T.5	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Yanlış Kullanılması, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ise Hiç Kullanılmaması		Devam Ediyor

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulgu konularının tamamına ilişkin hatalı uygulamalar devam etmektedir. Söz konusu bulgu konularının ayrıntısı 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır.

Bu durum mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi edinilmesini güçleştirmekte olup hatalı kayıt, uygulama ve işlemlerin 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda belirtildiği şekilde düzeltilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda belirtilen hususlara ilişkin düzeltme çalışmalarının devam ettiği,

D.1- 26.04.2016 tarihinde tüm birimlere taşınır sayımı, envanterinin tespiti için yazı yazıldığı, bu sayım ile birlikte taşınır mallar ile ilgili muhasebeleştirme sorunlarının ortadan kaldırılacak ve fiili durum ile kaydi durumun denk hale getirileceği,

D.2- Geçici kabulü yapılmasına rağmen ilgili duran varlık hesabına aktarılmayan tutarlar için muhasebe birimi tarafından geçici kabulü yapılan işlere ilişkin bilgilerin ilgili birimlerden istenildiği, bilgiler tamamlandıktan sonra gerekli kayıtların yapılacağı,

D.3- Yiyecek yakacak, kırtasiye ve giyecek alımlarının 150 İlk Madde Ve Malzeme Hesabına kaydedilmeden doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi konusunda yapılan tüm eğitimlere rağmen bazı gözden kaçan veya tam anlaşılamayan kayıtlar olabildiği, Taşınır Yönetmeliğinde en son değişiklikle beraber kontrol yetkilileri tarafından da kontrol edileceğinden bu hataların ortadan kaldırılacağı,

D.4- Taşınır Kayıt ve Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından tüm daire başkanlıklarına yazı yazılarak fiili durumunun tespitine ilişkin sayım yapılması istenmiş olup, sayımların tamamlanmasını müteakip fiili durum ile kaydi durumun denk hale getirileceği,

D.5- Önleyici, tespit edici ve düzeltici işlemler taşınmazlar içinde yapılacak olup, maddi duran varlıkların rayiç bedellerinin tespitine ilişkin komisyon oluşturularak, kayıt altına alınmasının sağlanacağı,

D.6- SASKİ'ye olan borçlar için mahsuplaşma yoluna gidileceği,

T.1- 2015 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi sorumluluğu dâhilindeki eğlence yeri bulunmadığı,

T.2- 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına hatalı kayıt yapılması konusunda yazılım yenilemesine gidildiği, bu hatalarımız olmayacak şekilde yazılım geliştirildiği, hem personel bazında hem de yazılım bazında önleyici, tespit edici ve düzeltici önlemlerin geliştirildiği, bu muhasebe hataları olmayacak şekilde iç kontrol süreçlerinin geliştirildiği,

T.3- 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıtlı tutarlar için faiz işletilmesi ve alacak izleme dosyası tutulması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı,

T.4- İlçe belediyelerinin ÇTV paylarını ödememekte direnç gösterdiği, kendileri ile gerekli yazışmaların yapıldığı, SASKİ Genel Müdürlüğüne yazı yazılarak, çevre temizlik vergisi ilgili ilçe Belediyesi paylarından kesilerek idaremize gönderilmesinin istenildiği,

T.5- 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yanlış kullanılması ile ilgili hususun düzeltildiği, 472 Kıdem Karşılığı Hesabının kullanılmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı,

Belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabından 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen 11 bulgu konusunun 10'unun 2015 yılında da tam olarak düzeltilmediği, düzeltme işlemlerinin devam ettiği, Büyükşehir sorumluluğunda eğlence vergisi mükellefinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla mali tablolar bulgu konusu hatalı kayıt ya da hiç kayıt yapılmaması doğrultusunda oluşturulmuş bulunmaktadır.

Diğer taraftan Sayıştay Denetim Raporu Sayıştay Denetçileri tarafından hazırlanıp, kamu idarelerinin cevapları üzerine Sayıştay Daireleri ve Rapor Değerlendirme Kurulu'na son şekli verilip idarelere bildirilmekte ve konu meclislerde görüşülmektedir. Bu süreçte hem insan kaynağı olarak hem de bütçe kullanımı olarak bir maliyet ortaya çıkmaktadır. Bu maliyetin karşılığı olarak, Sayıştay Denetim Raporlarının işlevsellik kazanması raporun gereğinin yerine getirilmesi karşılığında ortaya çıkacaktır. Bu itibarla Sayıştay Denetim Raporunun idarelerce gereğinin yapılması ve konunun belde halkının tercihleri doğrultusunda oluşan Belediye Meclisince takip edilmesi önem arz etmektedir.

9. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI					
Bilanço					
AKTİF HESAPLAR		2015 YILI	PASİF HESAPLAR		2015 YILI
	Dönen Varlıklar	174.414.277,38	II	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	284.925.778,40
10	Hazır Değerler	68.642.875,50	0	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	97.981.082,99
102	Banka Hesabı	67.501.085,37	03	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	97.981.082,99
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.141.790,13	1	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
11	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	2	Faaliyet Borçları	33.816.624,98
12	Faaliyet Alacakları	26.538.225,77	20	Bütçe Emanetleri Hesabı	33.816.624,98
121	Gelirlerden Takıplı Alacaklar Hesabı	26.426.823,89	3	Emanet Yabancı Kaynaklar	4.309.433,15
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	94.604,72	30	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1.874.008,27
127	Diğer Faaliyet Alacakları	16.797,16	33	Emanetler Hesabı	2.435.424,88
13	Kurum Alacakları	2.159.705,00	4	Alınan Avanslar	0,00
137	Takıpteki Kurum Alacakları Hesabı	2.159.705,00	6	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	147.987.183,76
14	Diğer Alacaklar	212.000,00	60	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	19.638.888,33
140	Kısırlardan Alacaklar Hesabı	212.000,00	61	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	23.527.074,03
15	Stoklar	11.213.219,95	62	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına	1.148.193,54
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	11.213.219,95	63	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,00
16	Ön Ödemeler	1.400.725,44	68	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya	103.673.027,86
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	951.881,76	7	Borç Ve Gider Karşılıkları	403.558,96
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve	448.843,68	72	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	403.558,96
19	Diğer Dönen Varlıklar	64.247.525,72	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider	427.894,56
190	Devreden Katma Deger Vergisi	64.247.525,72	381	Gider Tahakkukları Hesabı	427.894,56

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	Hesabı				
II	Duran Varlıklar	562.969.439,66	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
21	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	342.940.395,68
22	Faaliyet Alacakları	0,00	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	342.588.597,18
3	Kurum Alacakları	0,00	400	Banka Kredileri Hesabı	82.055.164,78
4	Mali Duran Varlıklar	44.221.066,22	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	260.533.432,40
40	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	25.784.988,22	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
41	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	18.436.078,00	43	Diğer Borçlar	0,00
25	Maddi Duran Varlıklar	518.067.974,82	44	Alınan Avanslar	0,00
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	141.774.406,43		Borç Ve Gider Karşılıkları	0,00
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	60.008.959,62	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
252	Binalar Hesabı	105.183.703,90	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider	351.798,50
253	Testis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	24.702.497,04	481	Gider Tahakkukları Hesabı	351.798,50
254	Tasitlar Hesabı	63.720.340,97	49	Diğer Uzun Vadeli Yabancı	0,00
255	Demirbaslar Hesabı	11.049.827,67	V	Özkaynaklar	109.517.542,96
257	Bırıkmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-49.287.647,32	50	Net Değer	-363.459.144,26
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	160.915.886,51	500	Net Değer Hesabı	-363.459.144,26
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	680.398,62	52	Yeniden Değerleme Farkları	0,00
260	Haklar Hesabı	709.860,62	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet	356.137.553,55
268	Bırıkmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-29.462,00	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faal?Yet Sonuçları	356.137.553,55
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet	0,00
29	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar	0,00	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	393.651,41	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	116.839.133,67
299	Bırıkmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-393.651,41	90	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	116.839.133,67
	Aktif Toplam	737.383.717,04		Pasif Toplam	737.383.717,04
IX	Nazım Hesaplar	87.123.726,86	X	Nazım Hesaplar	87.123.726,86
90	Ödenek Hesapları	897.687,36	0	Ödenek Hesapları	897.687,36
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	00	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	448.843,68
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	448.843,68	01	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00
05	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00	05	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00
06	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	448.843,68	06	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0,00
07	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,00	07	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	448.843,68
1	Nakit Dışı Teminatlar	42.796.551,81	1	Nakit Dışı Teminatlar	42.796.551,81

T.C. Sayıştay Başkanlığı

10	Teminat Mektupları Hesabı	42.796.551,81	10	Teminat Mektupları Hesabı	0,00
11	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0,00	11	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	42.796.551,81
12	Kısıllere Aıt Menkul Kıymetler Hesabı	0,00	12	Kısıllere Aıt Menkul Kıymetler Hesabı	0,00
13	Kısıllere Aıt Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00	13	Kısıllere Aıt Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00
2	Taahhüt Hesapları	43.429.487,69	2	Taahhüt Hesapları	43.429.487,69
20	Gıder Taahhütleri Hesabı	43.429.487,69	20	Gıder Taahhütleri Hesabı	0,00
21	Gıder Taahhütleri Karsılığı Hesabı	0,00	21	Gıder Taahhütleri Karsılığı Hesabı	43.429.487,69
	Toplam	87.123.726,86		Toplam	87.123.726,86
	Aktıf Genel Toplam	824.507.443,90		Pasıf Genel Toplam	824.507.443,90

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI

Faaliyet Sonuçları Tablosu

GİDERİN TÜRÜ	2013 YILI	2014 YILI	CARİ YIL(2015)	GELİRİN TÜRÜ	2013 YILI	2014 YILI	CARİ YIL(2015)
Personel Giderleri	33.426.591,83	43.633.169,14	46.707.429,21	Vergi Gelirleri	12.301.207,85	10.702.825,26	12.181.913,14
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	5.230.742,22	7.152.649,32	7.488.660,70	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	25.710.837,75	27.266.116,46	45.375.655,95
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	58.513.990,57	75.818.023,29	89.236.308,55	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	1.654.968,16	39.211.869,64	280.796,04
Faiz Giderleri	4.470.931,83	19.408.383,62	5.402.845,11	Diğer Gelirler	186.200.987,21	214.624.655,11	270.036.410,60
Cari Transferler	4.844.187,93	3.376.705,71	5.611.641,46	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	0,00	108.250,00
Sermaye Transferleri	0,00	136.518,06	2.065.000,00				
Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	11.065.817,12	1.628.567,01				
Gelirlerin Ret Ve İadesinden	5.907,60	20.039,10	903.109,03				
Amortisman Giderleri	6.564.858,59	5.068.572,69	8.107.495,63				
İlk Madde ve Malzeme Giderleri	45.602.760,34	0,00	33.378.775,71				
Silinen Alacaklardan Kaynaklanan	0,00	598.780,64	10.614.059,65				
GİDERLER TOPLAMI	158.659.970,91	166.278.658,69	211.143.892,06	GELİRLER TOPLAMI	225.868.000,97	291.805.466,47	327.983.025,73
				FAALİYET SONUCU(+/-)	67.208.030,06	125.526.807,78	116.839.133,67

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>

**SAKARYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.ÖZET	67
2.DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	68
3.SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	68
4.DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	68
5.GENEL DEĞERLENDİRME.....	70
6.DENETİM BULGULARI	72

1. ÖZET

Bu rapor, Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 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.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki belgeler denetlenmiştir:

2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,

2015 yılı Performans Programı,

2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve

Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan performans denetimi sonucunda Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Sakarya Büyükşehir Belediyesi, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır.

Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması Stratejik Planın "stratejik" olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki en temel farklılık, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum ile hedeflene ulaşılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar ve hedefler; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir. Bu durum plan ve program sonunda sağlıklı değerlendirme yapmayı engellemektedir.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 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.

2015 yılı performans denetimi Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin ikinci performans denetimi olup, 2015-2019 Stratejik Planı'nın ilk yılıdır.

Yapılan denetim sonucunda Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planı denetim bulgularında yer verilen hususlar dışında ilgili mevzuatta yer alan hükümlere uygun şekilde zamanında hazırlanmıştır. Kurum Stratejik Planı'nı hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir. Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı'nda misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 10 adet amaç ve bu amaçlarla ilgili olarak 169 stratejik hedef belirlemiştir. Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması Stratejik Planın "stratejik" olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Stratejik Plan'da iyi tanımlama kriterine uygun olmayan hedefler yer almış ve maliyetlendirme bölümü ile kaynak tablosuna yer verilmemiştir. Stratejik Plan'da zayıf yön olarak belirtilmesi uygun olmayan hususlara yer verildiği görülmüş, hedefler için ölçülebilir göstergelerin yıllar itibari ile gerçekleşme oranını gösterecek şekilde düzenlenmemiş bulgulara rastlanmıştır. Sonuç olarak, amaç ve hedeflerin denetim bulgularında belirtilenlerin haricinde ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu değerlendirilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Performans Programı'nın zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. 2015 yılı Performans Programı'nda 10 stratejik amaç başlığı altında 168 adet hedef belirlenmiş olup stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesi stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçümü, değerlendirilmesi ve gerekli faydanın elde edilmesi açısından uygun olmamıştır. Bunun dışında Performans Programı'nın mevzuatın gereklerine uygun olarak hazırlandığı değerlendirilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; Belediye'nin Performans Programı'nda yer alan performans hedef ve göstergelerinin

gerçekleşme durumlarının raporlandığı, raporun zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı, raporlanan hedef ve gösterge gerçekleştirmelerinin Kurum'un son ölçüm kaynakları ile doğrulanabilir olduğu görülmüştür. Ancak hedef ve göstergelerin gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmalara yönelik geçerli ve ikna edici açıklamalarda bulunulmamıştır. Bunun dışında Faaliyet Raporu mevzuatta belirtilen süre içerisinde Belediye Başkanı tarafından kamuoyuna duyurulmuştur.

Performans Denetiminde Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu incelenmiştir. Performans denetimi, kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyup uymadığının değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar veri kayıt sistemleri üzerindeki inceleme, performans bilgisinin doğruluğunu test etmek amacıyla gerçekleştirilse de, güvenilir veri kayıt sistemlerinin mevcudiyeti raporlanan verilerdeki hata olasılığını ortadan kaldırmaz. Bu nedenle veri kayıt sistemleri hakkındaki olumlu değerlendirme, Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda sunduğu performans bilgisinin doğruluğu hakkında mutlak güvence sağlamaz.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Yapılan inceleme neticesinde; Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015- 2019 yıllarına ait Stratejik Plan'ında kaynak tablosuna yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı 6'ncı bölümünde; "Kuruluş Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir." denilmektedir.

Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını gerçekleştirmek için belirledikleri hedefleri gösteren ve ayrıca bu hedeflere hangi yöntemlerle ulaşılmak istendiğini belirten belgelerdir. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri stratejik planlarında her bir hedef için maliyetlendirme ve kaynak tablosu oluşturmakla yükümlüdürler. Sonuç olarak stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmesinin gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra hazırlanacak olan Stratejik Plan revizyonunda ve yeni planda kaynak tablosuna yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Plan'ında kaynak tablosuna yer verilmemesine rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hedefler İçin Ölçülebilir Göstergelerin Yıllar İtibari İle Gerçekleşme Oranını Gösterecek Şekilde Düzenlenmemesi

Belediyenin 2015- 2019 dönemi Stratejik Planı'na ilişkin yapılan incelemede öngörülen hedeflerin birçoğu için belli yılların tahmini ölçülebilir göstergeleri tespit edilmediği görülmüştür.

İlgili hedefler incelendiğinde 5 yıllık zaman periyodunda gerçekleşecek olan hedefler için sadece tamamlanması düşünülen yıla ait gösterge belirlenmiş olup örneğin imar, park, yeşil alan, yol vb. gerçekleşme oranı hedefi incelendiğinde 2019 yılına ait gerçekleşme oranı yüzde yüz olarak belirlenmesine karşın diğer yıllarda herhangi bir gerçekleştirme oranı belirlenmemiş ve yıllara göre ne kadar gerçekleşeceği hakkında bilgi verememektir.

Sonuç olarak yıllara ilişkin hedef konmaması ölçmeyi ve izlemeyi güçleştireceğinden söz konusu göstergelerin yıllar itibari ile gerçekleşme oranını gösterecek şekilde düzenlenmesinin gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Gerçekleşecek olan bir Stratejik Plan revizyonunda ve bir sonraki stratejik planda performans göstergelerinin tümünün yıllar itibari ile gerçekleşme oranını gösterecek şekilde düzenlenmesine dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Hedefler için ölçülebilir göstergelerin yıllar itibari ile gerçekleşme oranını gösterecek şekilde düzenlenmemesine rağmen Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Stratejik Planda Zayıf Yön Olarak Belirtilmesi Uygun Olmayan Hususlara Yer Verilmesi

Yapılan incelemede dışsal faktörlere Kurum'un zayıf yönleri arasında yer verildiği görülmüştür.

DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzuna göre kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılacak temel yöntemlerden birisi GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Genel anlamda GZFT, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir.

Bu kapsamda, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri kurumsal anlamda içsel etkiler sonucu ortaya çıkan konular iken, fırsatlar ve tehditler ise kurum dışında meydana gelip de dışsal olarak kurum üzerinde etki doğuran hususlardır. Bu analiz stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil etmektedir.

Kurum stratejik planında yer alan Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler başlıkları altında yer alan ve söz konusu analiz içerisinde kullanılması uygun olarak değerlendirilmeyenler aşağıda yer almaktadır.

Zayıf Yön	Değerlendirme
İl genelinde ve ilçeler bazında kısmi kaldırım işgallerinin var olması	Kaldırım işgalleri kurumun kendisi ile ilgili olmayan dışsal bir faktör olup tehditler kısmında yer alması daha doğru olacaktır.
Belediye'nin gelir bütçesinin, hizmet alanı göz önüne alındığında düşük olması	Belediyeler bütçelerini mali yıl başlamadan mecliste görüşerek karara bağlarlar. Merkezi yönetim bütçesinden gelen paylar bellidir ve diğer gelir kalemlerinden elde edilecek paylar tahmini bütçede gösterilir ve buna bağlı olarak gider kalemlerinin büyük bir kısmı belirlenir. Dolayısıyla zayıf yön olarak değerlendirilemez.
Sokak hayvanları konusunda vatandaşların memnuniyetsizliklerinin olması	Sokak hayvanları konusunda vatandaşların memnuniyetsizliklerinin olması dışsal faktör olduğu için tehditler kısmında olması daha doğru olacaktır.

Sonuç olarak stratejik planda yer alan zayıf yönlerin içsel faktörlerden oluşacak şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen husus dikkate alınarak; Sakarya Büyük Şehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilecek olan bir Stratejik Plan revizyonu yapılması halinde "Zayıf Yönler" kısmında yer verilen üç madde (4. 5. ve 15. maddeler) bu bölümden çıkarılacağı "Tehditler" kısmında zaten var olan 15. Maddenin yanı sıra 4. ve 5. Maddeler de bu bölüme ekleneceği belirtilmiş, bir sonraki stratejik plan hazırlanırken bu hususlar daha özenle dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda GZFT analizinde bulguda belirtilen eksikliğin bulunmasına rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2014-2019 Stratejik Planı'nda "Maliyetlendirme" bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "*Maliyetlendirme*" başlıklı 6'ncı bölümünde;

"Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.

Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet/projelere yer verilmemelidir. Hali hazırda yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir." denilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2014-2019 Yılı Stratejik Planı incelendiğinde, hedefleri gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin maliyet tahminlerine ve bu maliyetleri karşılayacağı kaynak tahminlerine stratejik planda yer verilmemiş ve dolayısıyla da stratejik plan ile bütçe arasındaki bağlantı kurulamamıştır.

Sonuç olarak söz konusu düzenlemeler gereği stratejik planın bütçe ile bağlantı kurulacak şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Gerçekleşecek olan bir Stratejik Plan revizyonunda ve bir sonraki stratejik planda Maliyetlendirme bölümünün yer almasına ayrı bir önem verilerek bulgudaki öneriler doğrultusunda yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda maliyetlendirme bölümüne yer verilmemesine rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Stratejik Planda İyi Tanımlanma Kriterine Uygun Olmayan

Hedeflerin Bulunması

Yapılan incelemede Sakarya Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 yılına ait Stratejik Planı'nda iyi tanımlanmayan hedeflerin bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. "İyi tanımlanma" kriteri, net ve anlaşılabilir hedefler hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedeflerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Aşağıda belirtilen hedeflerin "iyi tanımlama" kriterine uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Hedef 5.7- "*Amatör spor kulüpleri ve sporcuları desteklemek, yaz spor okulları düzenlemek ve sporla ilgili sosyal aktiviteler yapmak*"; hedefinde yer alan amatör spor kulüplerinden hangi branşlara yönelik bir çalışma yapılacağı, ilgili sosyal aktivitelerden de ne tür bir organizasyon gerçekleştirilebileceği belli değildir dolayısıyla hedefin açık ve anlaşılabilir kriterine uygun düşmemektedir.

Hedef 6.11- "*Kadın ve gençlere yönelik eğitimler düzenleyerek, kendilerini geliştirmelerini sağlamak ve şehrin bu alandaki potansiyelini güçlendirmek*"; hedefinde yer alan eğitimin niteliği, amacı ve türünün açık olmaması net ve anlaşılabilir iyi tanımlanma kriterine uygun düşmeyeceği gibi performans göstergesinin rakamsal büyüklüğünü etkileyecektir.

Hedef 6.15- "*Sosyal sağlık yardımı/hizmeti projeleri geliştirmek ve bu projelerle sağlık hizmetleri ile ilgili olarak ihtiyaç sahibi kişileri tespit etmek ve bu kişilere sosyal yardımda bulunmak*"; hedefinde ihtiyaç sahibi kişileri tespit etmek belirlenmiş ve performans göstergesi olarak da ambulans hizmeti verilen ihtiyaç sahibi vatandaş sayısı belirlenmiştir. Ülkemizde ambulans hizmeti sosyal güvencesi olan veya olmayan tüm herkese tahsis edilen bir sağlık hizmeti olduğundan ambulans hizmeti vermek için ihtiyaç sahibi kişileri tespit etmeye gerek yoktur. Hedef ve gösterge arasında uyumsuzluk söz konusu olup stratejik planda yer alan iyi tanımlanma kriterine uygun düşmemektedir.

Sonuç olarak stratejik planda yer verilen hedeflerin açık ve anlaşılır olması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yapılacak yeni çalışmalarda iyi tanımlanma kriterine uygun olarak öneriler doğrultusunda çalışma yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda iyi tanımlanmayan hedeflerin bulunmasına rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Stratejik Plan ve Performans Programında Hedef Sayısının Fazla Olması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programı'nda 10 stratejik amaç ve bu amaçlar için stratejik planda 169, performans programında ise 168 adet hedef belirlendiği görülmüştür.

Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması Stratejik Planın “stratejik” olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki en temel farklılık, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum ile hedeflene ulaşılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar ve hedefler; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir

Nitekim Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de, 2006 – 2010 geçiş döneminde kamu idarelerince hazırlanmış olan stratejik planlarda yaygın yapılan eksikliklere ilişkin belirtilen hususlardan biri de, performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi olduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi “*Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi*” başlıklı bölümde performans hedeflerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesinin stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi ve gerekli faydanın elde edilmesi açısından uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Mevcut stratejik amaç ve hedef sayılarının bundan sonra yapılacak çalışmalarda öncelikler iyi tespit edilerek belirleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Plan'ında stratejik plan ve performans programında hedef sayısının fazla olması rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Faaliyet Raporunda Yer Verilmeyen Performans Göstergeleri İçin Açıklamada Bulunulmaması İle Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerine İlişkin Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı İdari Faaliyet Raporu'nda, 2015 yılı Performans Programı'nda yer alan 168 adet performans hedefinden yer verilmeyenlerin bulunduğu, hedef ve göstergelerin gerçekleşmelerine ilişkin olarak hedeflere ait göstergeden 53 adedinin gerçekleşmesinde olumlu veya olumsuz sapmalar olduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 41 ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddelerine göre performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmelidir.

Performans hedeflerinde meydana gelen sapmalar ve farklar ayrı ve net biçimde gösterilmelidir. Ayrıca gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir.

Faaliyet Raporu'nda aşağıda tabloda gösterilen hedef ve performans göstergelerinin hedeflenen gösterge düzeylerinde meydana gelen sapmalara ilişkin geçerli ve ikna edici herhangi bir gerekçe belirtilmemiştir.

Performans Hedefleri	Performans Göstergeleri	2015 Hedefi	Performans (%)	Açıklama
9.3.1 Çalışan Memnuniyeti Anketini Yapmak ve Raporunu Hazırlamak	Çalışan Memnuniyeti anketine Katılan Personel Oranı	70%	91%	YOK
7.10.1 2015 Yılında, İl Genelindeki 100 Okulda Yangın tatbikatı Yapmak	Yangın Tatbikat Yapılan Okul Sayısı	100 Adet	88%	YOK
9.7.4 Kurum Bünyesinde Bir Sicil Servisi Kurmak	Sicil Servisinin Kurulması Gerçekleşme Oranı	100%	90%	YOK
6.23.2 il Genelindeki Mezarlık Envanterini Çıkarmak	Mezarlık Envanteri Oluşturma Çalışmalarının Tamamlanma Oranı	100%	80%	YOK
6.9.1 2015 Yılında, Toplumun Engelliler Konusunda Bilinçlenmesine Yönelik 6 Adet Seminer Düzenlemek	Toplumun Engelliler Konusunda Bilinçlenmesine Yönelik Düzenlenen Seminerler Düzenlemek	600 Kişi	76%	YOK
6.18.1 Başboş Hayvanlara Yönelik Rehabilitasyon, Tedavi ve Sahiplendirme Çalışmalarını Daha Etin Bir Şekilde Sürdürmek	Rehabilitasyon Yapılan Hayvan Sayısı	1500 Adet	90%	YOK
	Tedavi Yapılan Hayvan Sayısı	150 Adet	67%	YOK

Diğer taraftan Performans Programı'nda yer verilen hedeflerden Faaliyet Raporunda hiç yer verilmeyenler bulunmaktadır. Örneğin Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na ait (6-1-1) ve (6-5-1) numaralı hedefler, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı'na ait (6-18-1) ve (6-20-1) numaralı hedefler, İtfaiye Dairesi Başkanlığı'na ait (7-3-3) numaralı hedef ile Zabıta Dairesi Başkanlığı'na ait (8-3-1) numaralı hedefe Kurum Faaliyet Raporu'nda yer verilmemiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını hazırlarken tutarlılık ilkesine riayet etmesinin gerektiğini düzenleyen 8'nci maddesinde; *“Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır.”* denilmektedir.

Tutarlılık kriteri değerlendirmesi, performans programlarında ve faaliyet raporlarında sunulan performans hedefleri ve göstergeler arasındaki tutarlılığın gözden geçirilmesi vasıtasıyla gerçekleştirilir. Performans programında gerçekleştirilmesi planlanan performans

hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin, performans programlarındaki göstergeleri kullanarak faaliyet raporlarında başarılarını raporlaması beklenmektedir.

Sonuç olarak bütçe ve performans hedeflerinin gerekleşmelerinde sapmalar olması durumunda hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirilmesi ile performans programında yer verilen performans hedef ve göstergelerine faaliyet raporlarında yer verilmesinin gerekeceği düşünölmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Gerçekleşen performans değerlerinin hedeflenen değere yakın olması nedeniyle tabloda yer alan hedef ve performans göstergelerinin hedeflenen gösterge düzeylerinde meydana gelen sapmalara ilişkin herhangi bir gerekçe belirtilmediği, bundan sonra hazırlanacak olan Faaliyet Raporlarında gerçekleşen değlerle hedeflenen değer arasındaki sapma ne oranda olursa olsun sapmaya ilişkin gerekçelerin Faaliyet Raporunda açıklanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Faaliyet programında gerçekleşen değlerle hedeflenen değer arasındaki sapmaya ilişkin gerekçeler açıklanmamasına rağmen, yeni Stratejik Plan'ın hazırlanmasında eleştiri konusu yapılan hususlarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edildiğinden konunun izlenmesi gerekmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçölmesi 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>