



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	37

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
8.	EKLER.....	29

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 10.03.2006 tarih 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurumun mali raporlama süreci, bütçe kesin hesabı (Md. 41), yönetim dönemi hesabı (Md.416) ve sayım tutanakları (Md.450), mizan cetveli ve diğer mali tablolardan (Md. 420) oluşmaktadır.

Kurum mali tabloları özeti aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Bütçe Gider Cetveli

KO D	Açıklama	Bütçe Verilen Ödenek (TL)	Aktarma Suratiyle		Net Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
			Eklene (+) (TL)	Düşülen (-) (TL)			
01	PERSONEL GİDERLERİ	188.579.072,00	38.724.375,54	22.560.337,23	204.743.110,31	172.426.960,44	32.316.149,87
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	32.840.453,00	5.431.660,64	4.074.715,86	34.197.397,78	27.711.486,13	6.485.911,65
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	442.588.754,00	120.244.141,86	78.815.727,36	484.017.168,50	386.874.639,95	97.142.528,55
04	FAİZ GİDERLERİ	134.004.000,00	9.425.588,48	19.177.006,30	124.252.582,18	46.419.588,48	77.832.993,70
05	CARİ TRANSFERLER	85.677.046,00	15.809.658,21	7.410.645,28	94.076.058,93	68.722.159,63	25.353.899,30
06	SERMAYE GİDERLERİ	732.167.675,00	306.071.337,26	294.591.009,81	743.648.002,45	570.360.183,13	173.287.819,32

07	SERMAYE TRANSFERLERİ	1.185.000,00	35.000.000,00	373.702,37	35.811.297,63	26.152.155,00	9.659.142,63
08	BORÇ VERME	800.000,00	0,00	0,00	800.000,00	0,00	800.000,00
09	YEDEK ÖDENEKLER	105.158.000,00	0,00	103.703.617,78	1.454.382,22	0,00	1.454.382,22
TOPLAM		1.723.000.000,00	530.706.761,99	530.706.761,99	1.723.000.000,00	1.298.667.172,76	424.332.827,24

Tablo 2: Gelir Cetveli Kesin Hesap Dökümü

	Açıklama	Bütçe ile Tahmin Edilen (TL)	2014 (TL)	2015 (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2015 (TL)	Tahsilat an Red ve İadeler (TL)	2015 (TL)	Oran (TL)
01	VERGİ GELİRLERİ	34.502.000,00	2.046.349,87	25.679.820,69	27.726.170,56	24.353.003,23	132.974,72	24.220.028,51	87,35
03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	256.533.000,00	159.169.186,01	96.461.624,95	255.630.810,96	129.044.827,91	688.840,41	128.355.987,50	50,21
04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	0,00	0,00	823.395,53	823.395,53	823.395,53	0,00	823.395,53	100,00
05	DİĞER GELİRLER	1.280.835.000,00	46.906.846,97	1.298.050.429,39	1.344.957.276,36	1.298.974.933,84	2.371.190,38	1.296.603.743,46	96,40
06	SERMAYE GELİRLERİ	31.500.000,00	0,00	54.659.982,10	54.659.982,10	54.659.982,10	0,00	54.659.982,10	100,00
08	ALACAKLARDAN TAHSİLATLAR	119.630.000,00	0,00	4.125.630,46	4.125.630,46	4.125.630,46	0,00	4.125.630,46	100,00
TOPLAM		1.723.000.000,00	208.122.382,85	1.479.800.883,12	1.687.923.265,97	1.511.981.773,07	3.193.005,51	1.508.788.767,56	89,39

*Ödenek üstü harcama ve gelecek yıllara devir bulunmamaktadır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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: 120 Numaralı Hesapta Faiz Tahakkuklarının Takip Edilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı” başlıklı 82 nci maddesinde:

“Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.” Denilmektedir.

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 83 üncü maddesinde ise:

“Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Gelirlerden alacakların tahakkuk işlemleri

İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. Faaliyet dönemi içinde tahsili gereken tutarlar bu hesaba, içinde bulunulan dönemi takip eden dönemlerde tahsili gereken tutarlar ise duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilerek izlenir. Duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonlarında vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba aktarılır. Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesaba ilişkilendirilmez.” Denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Kocaeli büyükşehir Belediyesinin ihtiyacı olmayan mevduatını faizde değerlendirmesi sonucunda elde edilen faiz gelirin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yaparak gelir tahakkuk kaydını yapması gerekmektedir. Belediyenin yevmiye kayıtlarında kurumun elde ettiği faiz geliri için 120 hesabının çalıştırılmadığı görülmüştür. 2015 yılında elde edilen toplam 14.612.270,24-TL faiz gelirin 120 hesabına kayıt edilmediğinden 120 Gelirler hesabının söz konusu tutar kadar eksik görünmesine neden olmuştur.

Tablo 4: 2015 Yılı Aylık Faiz Gelirleri(TL)	
Ocak	692.481,76
Şubat	124.451,92
Mart	1.158.643,22
Nisan	907.599,72
Mayıs	982.857,95
Haziran	1.048.592,81
Temmuz	1.238.908,78
Ağustos	1.387.975,07
Eylül	1.519.450,67
Ekim	1.560.230,84
Kasım	1.894.081,63
Aralık	2.096.995,87
Toplam	14.612.270,24

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının açıklamasında; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilmiş faaliyet alacaklarından bahsedilmekte olup, banka mevduatı faiz gelirlerinin önceden Belediyemizce tahakkuk ettirilen faaliyet alacağı olarak değerlendirilemeyeceğini düşünmekteyiz.

600-Gelirler Hesabı başlıklı 332 nci maddesinin 2 nci bendinde "*Tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlardan bu hesaba kaydı gereken gelir tutarları bir taraftan bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, kaydedilir.*" denilmektedir. Bu kapsamda; faiz gelirlerinin önceden miktarının bilinmemesi, her an vadesinin bozulabileceği vb. nedenlerle tahakkuku tahsiline bağlı bir alacak olduğu ve gerçekleşmesine müteakip muhasebe kayıtlarına gelir olarak kaydedileceği tarafımızdan değerlendirilmektedir.

Bilindiği üzere, kamu haznedarlığı tebliğine göre, günlük mevduatın dahi gecelik faize tabi olduğu bir durumda, bu işlemin doğru rakamlar üzerinden yapılmasının mümkün olmayacağı düşünülmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ihtiyacı olmayan mevduatını faizde değerlendirdiğinde faize yatırdığı mevduat tutarı, faiz oranı ve faize yatırdığı süre önceden bilinmektedir. Bu verilerle faizden elde edilecek gelirin hesaplanması mümkündür. Faizden elde edilecek gelirin tahakkuk kaydı yapılmadığında söz konusu gelirin muhasebe kayıtlarında görünmesi de mümkün olmayacaktır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde; tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Bu bakımdan 2015 yılında elde edilen toplam 14.612.270,24-TL faiz gelirinin 120 hesabına tahakkuk kaydının yapılmaması mevzuata ve Kuruma ait tüm maddi bilgileri doğru bir şekilde yansıtması gereken muhasebe anlayışına uymamaktadır. Ayrıca muhasebe kayıtlarında anlık olarak görünmeyen gelir kalemi kötü niyetli kişilerin suiistimaline uğrama riskini de taşımaktadır. Belirtilen gerekçelerle faizde değerlendirilen varlıkların faiz gelir tahakkuk kaydının yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Olduğu Halde Muhasebe Kayıtlarına Alınmayan Taşınmazların Bulunması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunduğu halde muhasebe kayıtlarına alınmayan taşınmazların bulunduğu görülmüştür.

10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 164, 165, 168, 169, 178 ve 179 uncu maddelerinde; her türlü arazi ve arsalarının izlenmesi için 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, her türlü binalar ile bunların ayrılmaz parçalarının izlenmesi için 252 Binalar Hesabının, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için ise 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmış ve mezkur hesapların işleyişi ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır.

Yapılan denetimde, yalnızca Dilovası İlçesinde bulunan 145 adet taşınmazdan değer tespiti yapılan 43 adedinin toplam değerinin 9.364.002,56 TL olduğu ve bunların hiçbirinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür. Diğer 11 ilçe de hesaba katılacak olduğunda muhasebe kayıtlarına alınmayan taşınmazların toplam değerinin çok daha büyük olduğu görülecektir. Muhasebe kayıtlarına alınmayan binaların varlığı aynı zamanda söz

konusu binaların amortisman hesaplamalarının da yapılmadığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla söz konusu hata mali tablolarda yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 252 Binalar ve 257 birikmiş Amortismanlar hesaplarının üçüne de etki etmektedir. İdareden denetim takvimi içinde tam ve doğru bilgi alınamaması sebebiyle hatanın tutarı tam olarak tespit edilememiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde Belediye'nin mülkiyetinde bulunan tüm taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması ve bunlara ilişkin amortisman hesaplarının da doğru bir şekilde yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Bu tür taşınmaz kayıtlarının eksiksiz bir şekilde yapılabilmesi ve takibi açısından Emlak ve İstimlak Dairesi tarafından gerekli çalışmalar yapılmakta olup, muhasebe birimimizce de konu takip edilecektir. (Ek: 7)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, ilgili kayıtların zaman geçirmeden yapılması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 120 Gelirden Alacaklar, 250 Arazi ve Arsalar, 252 Binalar, 257 Birikmiş Amortismanlar hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Personeli Olmayanların da Şirket Yönetim Kurullarında Görevlendirilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun “Şirket Kurulması” başlıklı 26 ncı maddesinde:

“Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler...” Denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükmünde belediyelerin kurduğu şirketlerde yöneticilik sıfatına haiz belediye veya bağlı kuruluşlarında görevli personelin görevlendirilmesi düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanunun “Personel İstihdamı” başlıklı 22 nci maddesinde ise:

“Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır...” Denilmektedir.

Aynı Kanunun “Danışmanlar” başlıklı 20 nci maddesinde ise:

“Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir.” Denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Başkan Vekili” başlıklı 40 ncı maddesinde ise:

“Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir.” Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, danışmanların başkan tarafından görevlendirildiği yukarıda sayılan mevzuat hükümleri bağlamında belediye personeli olamayacağı, Başkan vekilliğinin ise personel sıfatına haiz bir görev olmadığından ve belediye başkanının görevini ifa edemediği dönemler için muvakkaten yapılan bir görevlendirme olduğundan “yönetici sıfatına haiz personel” sayılamayacağı açıktır.

Ancak belediye personeli olmayan bu kişilerin birden fazla belediye şirketinde yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirildiği ve her bir yönetim kurulu üyeliği içinde huzur

hakkı aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Şirketlerin yönetim kurulu atamalarını düzenleyen 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanununun 359. Maddesinde; şirket yönetim kurulu üyelerinin gerçek kişi ve tüzel kişi temsilcilerinden oluşmasına hükmedilmektedir. Bu düzenlemeye istinaden yönetim kurullarında gerçek kişi ve/veya tüzel kişi temsilcisi yönetim kurulu üyeleri atamaları yapılmaktadır. Ayrıca, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26. Maddesinde; Belediye görevlilerinin de şirketlerin yönetim kurullarında görev alabileceklerine hükmedilmektedir. Her iki yasal düzenlemede de Belediye personeli dışındaki kişilerin, şirketlerin yönetim kurullarında görevlendirilmelerine ilişkin bir sınırlandırmaya hükmedilmediği tarafımızdan değerlendirilmektedir." Denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin cevabında 5216 sayılı kanunun 26 ncı maddesine atıf yapılarak, belediye görevlilerinin de şirketlerin yönetim kurullarında görev alabileceklerinden bahsedilmiştir. Bulguda vurgulanmak istenen husus Belediye çalışanlarının hiçbirinin bu kurullarda görev alamayacakları şeklinde anlaşılmalıdır. Vurgulanmak istenen, bu kurullarda görevlendirilebilecek belediye personelinin Kanunda belirtilen "Yöneticilik sıfatına haiz" personel olması gerektiğidir.

Bulgumuzda yer verilen mevzuat hükümlerine dayanılarak Belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerde görev alan ve ilgili kanunlara göre herhangi bir yöneticilik sıfatına sahip olmayan "Danışman" ve "Başkan Vekili" kadrolarındaki kişilerin bu görevlere atanmalarının hukuki dayanağının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Belirtilen sebeplerle idarenin cevabının yerinde görülmesi mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 2: Danışmanlık ihalelerinde, teknik teklifte sunulan kişilerin daha sonra daha az tecrübeli kişilerle değiştirilmesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde yapılan danışmanlık ihalelerinde, teknik teklifte sunulan kişilerin daha sonra daha az tecrübeli kişilerle değiştirildiği tespit edilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Toplam puanların belirlenmesi, görüşmeye davet ve ihalenin karara bağlanması" başlıklı 66 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasında: "Önerilen anahtar teknik ve teknik personel zorunlu olmadıkça değiştirilemez. Böyle bir gereksinimin ortaya çıkması halinde yeni anahtar teknik ve teknik personelin teklifte sunulanın dengi veya daha niteliklisi olması gereklidir." denilmiştir.

Söz Konusu ihalelerde öncelikle teknik değerlendirme yapıldığı, bu değerlendirme kapsamında adaylara sundukları tekliflere göre idari şartnamede belirtilen kriterler çerçevesinde puanlar verildiği, bunun sonucunda adayın teknik puanlarının oluştuğu anlaşılmaktadır.

İhale kapsamında çalışan kişiler incelendiğinde teknik teklifteki kişilerin haricinde yeterli deneyime sahip olmayan, yeterli deneyime sahip olsa dahi teklifte verilen kişilerden daha az deneyime sahip kişilerin çalıştırıldığı, bu şekilde yönetmelik hükmünün ihlal edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda somut bir durumun ifade edilmemesi nedeniyle, hangi danışmanlık ihalesinde böyle bir durumun olduğu anlaşılammış olup, genel itibariyle ilgili dairelere bu tür durumlara yol açılmamasına yönelik bulgu metni gönderilmiştir” denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusu yapılan ihale 2015/3842 ihale kayıt numaralı İzmit Sekapark Otogar Arası Tramvay Hattı İnşaat ve Elektromekanik İşleri Danışmanlık, Kontrollük ve Mühendislik Hizmetleri ihalesidir. Ancak İdarenin az sayıda danışmanlık ihalesi olduğundan bulgu genel ifadelerle yazılmış böylelikle diğer ihalelerde de bu hususa dikkat edilmesi amaçlanmıştır.

İdare cevabında yalnızca ilgili dairelere bilgi verildiğini belirtmiş ancak bu hususa ilişkin herhangi bir tespit ve değerlendirme yapıldığından bahsetmemiştir. Bu sebeple bulguda belirtilen hususların karşılanmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İhale Kanununa Tabi İşlerin Personele Avans Verilmesi Yoluyla Temin Edilmesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin ihale yoluyla yapması gereken bir takım işleri avans vererek yaptığı görülmüştür.

4734 sayılı kanunun “*Kapsam*” başlıklı 2 nci maddesinde:

“Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş

şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.” Denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ön ödeme " başlıklı 35 inci maddesinde:

"Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir" Hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe yönetmeliğinin "160 İş Avans ve Kredileri" başlıklı 111 inci maddesinde:

"Bu hesap, kurumca mevzuatı gereğince bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen iş avans ve kredilerinin izlenmesi için kullanılır." Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince avans verilmesi, yalnız mevzuatta belirtilen ivedi ve zorunlu durumlar ile kanunlarda düzenlenen diğer durumlarda olabilmekte, ancak aşağıda verilen listedeki işler incelendiğinde bunların ivedi ve zorunlu durumlar olmadığı, bu işlerin önceden planlanabilecek ve bu şekilde alımların avans verilmesi yoluyla değil de ihale yoluyla yapılabilecek alımlar olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca hizmetlerin ihale yoluyla alınması sonucu kaynakların verimli kullanılması ve rekabet sağlanması ile denetimin etkinliği açısından daha avantajlı olacağı düşünülmektedir.

Bir diğer husus ise bu yolla yapılan alımlarda ilgili firmaların borç sorgulamasının yapılmamasıdır.

Avans verilmesi yoluyla yapılan işler ve değerleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 3: Avansla Yaptırılan İşler

Yapılan İşin Adı	Avans Bedeli (TL)
Kocaeli 7.Kitap Fuarı 2015	1.416.000,00
23 Nisan Kutlama Etkinliği	885.000,00
Kocaeli Bilim Merkezi Projesi	708.000,00
Kocaeli Fuarı Yaz Etkinlikleri	649.000,00
Kutlu Doğum Haftası Etkinlikleri	649.000,00
7.Seka Park Yağlı Güreş Organizasyonu	460.000,00

Çanakkale Şehitleri Anma Etkinliği	413.000,00
10. Yıl Birlik Cemi	354.000,00
8. Geleneksel Lale Festivali 2015	295.000,00
Roman Sünnet Senliği 2015	271.400,00
Cumhuriyet Koşusu 2015	250.000,00
Uluslararası Kara Mürsel Alp Tarihi Sempozyumu	241.900,00
Balkan Çocukları Voleybol Senliği - Karate Turnuvası	236.000,00
Engelliler Haftası Programı	236.000,00
Komek Yıl Sonu Organizasyonu	236.000,00
Ramazan Etkinlikleri	177.000,00
Meclis Üyeleri Yurtdışı Gezisi	175.000,00
Mayıs Ayı Kültür Etkinlikleri	146.674,00
Nisan Ayı Kültür Etkinlikleri	132.750,00
2015 Mart Ayı Kültür Etkinlikleri	117.941,00
Ocak Ayı Kültür Etkinliği	94.990,00
Lale Yetiştiriciliği Festivali Organizasyonu	50.000,00
Toplam	8.194.655,00

Kamu idaresi cevabında; “Bahsi geçen konuda genel uygulama Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırhama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında yapılmakta olup, 5018 sayılı Kanunun 31 nci maddesinde cevaz verildiği şekilde komisyon/komite marifeti ve sorumluluğunda yapılmaktadır.

Bulguda bahsedilen işler, mahiyetleri itibariyle ihale süreçleri gözetilerek ve beklenilerek yapılabilecek türde işler olmayıp an içinde zaruri ve ivedi durumları içinde barındırmaktadır. Bu nedenle gerekli belgelendirmeler yapılarak harcamalar yapılmakta ve hesapları kapatılmaktadır. Bulguda eleştirilen “borç sorgulama” hususunda bundan böyle gerekli dikkat gösterilecektir”denilmektedir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinde cevaz verilen bulguda bahsedilen mevzuata aykırı durum olmayıp harcamanın kurul/komite marifetiyle yapılması durumlarında harcama talimatından doğan sorumluluğun yine kurul/komiteye ait olacaktır.

Normlar hiyerarşisi, her türlü normun hiyerarşik olarak bir sıra dahilinde sıralanması ve birbirine bağlı olması manasına gelmektedir. Bu doğrultuda hiyerarşik sıralamada daha altta yer alan bir norm, kendisinden üstte yer alan bir norma aykırı hükümler içeremez. Sonuç

olarak bahsedilen yönerge kanunlarla düzenlenmiş bir alandaki kısıtlamaları genişletemeyecektir.

Yine Kamu İdaresi yapılan harcamaların an için zaruri ve ivedi olduğundan bahsetmiştir. Ancak yapılan harcamaların niteliğine bakıldığında bir çoğunun yıllardır yapılan geleneksel etkinlikler olduğu görülecektir. Belirtilen sebeplerle Kamu İdaresinin cevabının yeterli görülmesi mümkün değildir.

BULGU 4: Kurum ve Kuruluşların Yönetim Kurulu Denetim Kurulu ve Benzeri Organlarında Görevli Belediye Personelinin Bu Görevleri Dolayısıyla Birden Fazla Yerden Ücret Alması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde görevli bir kısım personelin yönetim kurulu ve denetim kurulu ya da benzeri üyelikleri dolayısıyla birden fazla yerden ücret aldıkları tespit edilmiştir.

631 sayılı KHK' nın 12 nci maddesinde:

“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinden, kurum ve kuruluşların yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alanlara, kurum içi ve kurum dışı ayrımı yapılmaksızın bu görevlerinden sadece biri için ücret ödenebilir.” Denilmektedir.

Maliye Bakanlığının maddede verilen yetkiye istinaden çıkardığı 162 Seri Numaralı Devlet Memurları Genel Tebliğinde:

“4) 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12 nci maddesi kapsamında birden fazla görev alanlar, bu görevlerin hangisinden ücret alacağını belirleyerek asli görevli bulunduğu kurumun merkez teşkilatı personel birimi ile görev yaptığı birime on gün içerisinde bildirecektir.

5) Anılan maddede belirtilen görevler karşılığında ödeme yapacak kurum tarafından, ödeme yapılmadan önce ilgiliden kurumundan veya başka kurumlardan bu kapsamda kendisine herhangi bir ödeme yapılmadığına dair yazılı beyan alınacaktır. Bu beyanda bulunmayanlara herhangi bir ödeme yapılmayacaktır.” Denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde görevli personellerden kendi görevlerine ek olarak kurum ve kuruluşların, yönetim kurulu, denetim kurulu, encümen ve buna benzer kurullarda görev alanların, bu görevleri

dolayısıyla kendilerine birden fazla huzur hakkı, encümen ücreti ve benzeri isimler altında ödemeler yapıldığı, ödemeyi yapan kurumlar tarafından da kişilerden başka yerlerden ücret alınmadığına dair beyan alınmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerine aykırılık sonucunda kurumun gider hesaplarında toplam 27.497,10 TL artış oluşmuştur.

Kamu idaresi cevabında; “Bu maddede belirtilen hususun encümen üyeliği huzur hakları olduğu değerlendirilmiş olup, 5216 sayılı Kanununun 16 ncı maddesine göre “sadece oturuma katılan üyelere, oturum başına ödenek verilmektedir.” Bu kapsamda üyelere ödenen ödeneğin 631 sayılı K.H.K. nin 12 nci maddesinde bahsedilen ücretler kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun “Ücretin tarifi” başlıklı 61 inci maddesinde:

“Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir. Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez.” Denilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükmü gereğince, encümen üyelerine verilen ödenek ücret tanımı içine girmektedir ve bu doğrultuda yapılan ödemelerden gelir vergisi kesintisi yapılacaktır. Zaten Kamu İdaresinin ödeme belgeleri incelendiğinde kendisinin de söz konusu ödemelerden gelir vergisi kestiği, bu fiiliyle ödenekleri “ücret” tanımı içerisine gireceğini kabul ettiği görülmüştür.

Yine örnek olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan İSU Genel Müdürlüğü yöneticisinin, su idaresinin Yönetim Kurulu üyeliğine ek olarak Belediyenin şirketi olan Kent Konut A.Ş.’ de denetim kurulu üyesi olduğu ve her iki kurumdan da bu görevleri dolayısıyla ücret aldığı tespit edilmiştir. Söz konusu kişinin kendi kurumunda almış olduğu yönetim kurulu üyeliği de kanundan kaynaklı bir görev olup yapmak zorundadır. Burada söz edilen husus birden fazla görev alınamayacağı değil, alınan görevler ne olursa olsun yalnız birinden ücret alınabileceğidir. Ücretin ödenek veya huzur hakkı gibi isimler altında ödenmiş olması da sonucu değiştirmemektedir. Bu yüzden Kocaeli Büyükşehir

Belediyesinin ortağı olduğu şirketten yapılan fazla ödemelerin de ilgileden tahsil edilmesini sağlaması gerekmektedir.

Bu manada Kamu İdaresinin “ödeneğin ücret olarak değerlendirilemeyeceği” konusundaki savunmasının yasal dayanağının olmadığı değerlendirilmiştir. Belirtilen sebeplerle Bulguda belirtilen hususlar Kamu İdaresi tarafından gereğince karşılanamamıştır.

BULGU 5: Meclis Kararı Olmadan Hafriyat Döküm Sahalarının Kent Konut A.Ş ye Verilmesi

Doğantepe ve Üçtepeler olarak anılan döküm sahaları herhangi bir meclis kararı olmadan işletilmek üzere Kent Konut A.Ş ye verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununun “ Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinin “i” bendinde hafriyat alanlarının işletilmesi belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. 5216 sayılı kanunun 26 nci maddesinde Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarının işletmesini belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere devredebileceği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak; Başiskele İlçesi Kullar Köyü 794 ada,1 parselde bulunan Doğantepe döküm alanının ve İzmit ilçesi, Kabaoğlu köyünde bulunan 158.725 m2 lik Üçtepeler döküm alanının işletim hakkı Belediye Meclis kararı olmadan Kent Konut A.Ş ye verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Başiskele İlçesi, Kullar mahallesi, 794 ada, 1 parselin 1/5000 lik nazım imar planında özel orman alanı olması ve mülkiyeti şahsa ait olması nedeniyle dolgu işleminin, dolgu projesine uygun, çevre ve insan sağlığını riske sokmamak adına Belediyemiz iştiraki Kent Konut A.Ş. eliyle mülkiyet sahibi ile birlikte dolgusu yapılmaktadır.

İzmit İlçesi, Kabaoğlu Mahallesinde bulunan 158725m2’lik alanın Orman İdaresinden 49 yıllığına mezarlık alanı olarak tahsis edildiği, topoğrafik yapısının mezarlık alanı olarak kullanımına uygun olmadığı için, dolgu yapılmasına ihtiyaç duyulmuş, bu nedenle yapılan düzenlemenin kontrollü, projeli ve teknik bir şekilde yapılması için Kent Konut A.Ş. eliyle yapılması uygun görülmüştür.

Sonuç olarak; Başiskele İlçesi, Kullar mahallesi, 794 ada 1 parselin şahıs parseli olması, izmit İlçesi, Kabaoğlu Mahallesiinde bulunan 158725m²'lik alanın ise, mezarlık alanı olması nedeniyle rehabilite izni verildiği, bu sebeple söz konusu alanların depolama alanı olmadığı gerekçesiyle Meclis kararları alınmamıştır. " denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi her ne kadar söz konusu alanın harfiyat sahası olarak kullanılmadığı ve mülkiyetinin belediyeye ait olmadığını söylemiş olsa da, yapılan incelemelerde ilgili sahanın fiili olarak harfiyat sahası olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yine Kamu idaresinin ilgili alanın şahıs parseli olduğunu vurgulaması da sonucu değiştirmemektedir. Nitekim Bulguda verilen mevzuat hükmü mülkiyeti şart koşmamakta, ilgili sahada tasarrufta bulunmayı da yeterli görmektedir. Belirtilen sebeplerle kamu idaresinin cevabı yerinde görülmemiştir.

BULGU 6: Banka Mevcudu Tespit Tutatanağında Yer Verilemeyen Banka Hesaplarının Bulunması ve Kamu Sermayeli Bankalar Haricindeki Bankalarda Açık Hesapların Bulunması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi adına hem kamu sermayeli bankalarda hem de özel sermayeli bankalarda açılmış, bakiyeli ya da bakiyesiz, mevduat hesaplarının bulunduğu görülmüştür.

17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'nin 5 nci maddesinde; Kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir cetvel ve banka mevcudu tespit tutanağı Sayıştay'a verilecek cetvel ve belgeler arasında sayılmıştır.

Ayrıca 18.11.2015 tarih ve 29536 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin 4 üncü maddesinde, Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumların kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda değerlendirmekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde yalnızca kamu sermayeli bankalarda hesap açtırılması, özel sermayeli bankalardaki hesapların kapatılması, mevcut hesapların ve bakiyelerinin de kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan

banka hesap numaralarını gösterir cetvel ve banka mevcudu tespit tutanağında tam ve doğru olarak Sayıştay'a bildirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz muhasebe biriminde kaydı bulunmayan, geçmiş yıllarda açılmış fakat kapatılması yapılmamış ve bakiyesi bulunmayan hesaplar yapılan tespit sonrası kapatılmıştır. Kamu haznedarı olmadığı halde sadece İş Bankası İzmit Şubesi nezdinde 12.419,14-TL. bulunmakta olup, bunun nedeni 2004 öncesi çek karnesi alınmış olması ve bu karnenin geri ibraz edilememesi nedeniyle bloke edilmesidir. Defaatle bu miktar ilgili Bankadan talep edilmiştir.

Günümüz itibariyle, Belediyemizin adına muhasebe kayıtlarında gözükmeyen bir hesap bulunmamaktadır. Bulgu konusu hesapların da, bakiyelerinin ve kayıt dışı hareketlerinin bulunmaması hususunun göz önüne alınması gerektiği değerlendirilmektedir. (Ek: 4)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare her ne kadar Günümüz itibariyle, bulgu konusu hesapların, bakiyelerinin ve kayıt dışı hareketlerinin bulunmadığını ifade etmişse bu durum söz konusu hesapların özel sermayeli bankalarda idare adına açık olduğu ve muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir. Kaldı ki bu hesapların bir kısmının bakiyesiz olduğu hususu bulgumuzda da belirtilmişti. Dolayısıyla idarenin cevabı bulgu konusunu karşılamamaktadır.

BULGU 7: Bir Kısım Yapım İşi İhalelerinde Teknik Şartnamelerde Öngörülen Gezilerin İşle İlgisinin Bulunmaması ve Geziye İlişkin Giderlerin Yüklenici Tarafından Karşılanması Gerektiği Halde Ayrıca Belediye Bütçesinden de İlgililere Ödeme Yapılması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından çıkılan yapım işi ihalelerinin bir kısmına ait teknik şartnamelerde İdarenin belirleyeceği kişilere yurt dışı teknik eğitim gezileri düzenlendiği gezi ile ilgili her türlü harçların, vizelerin, harcırahların, yol, gezi, otel, eğitim ücretlerinin yükleniciye ait olacağı ön görüldüğü ve fiilen de yüklenici tarafından karşılandığı halde gezilere katılanlara ayrıca Belediye bütçesinden harcırah ödemesi yapıldığı, sözü edilen yurt dışı gezileri için İdarece görevlendirilen kişiler arasında Belediye çalışanları haricinde kişilerin de bulunduğu ve düzenlenen gezilerden bazılarının ihale konusu işle ilgisiz oldukları (raylı sistem yapım işi kapsamında karayolu incelemeye gidilmesi gibi) görülmüştür.

4734 sayılı Kanununun 12 nci maddesinde Teknik Şartnamelerde yapılan işe ait teknik kriterlere yer verileceği düzenlenmiş olup bu şekilde yapılacak yurtdışı gezilerinin teknik şartnamede düzenlenmesi mümkün bulunmamaktadır. Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinin 15 inci maddesinin 2 nci fıkrası ve 18 inci maddesinin 3 üncü fıkrasına göre, 4734 sayılı kanun ile 4735 sayılı kanun ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak şartıyla idari şartname ve sözleşme tasarısının “Diğer Hususlar” bölümünde gezi yapılmasına ilişkin hükümlerin düzenlenebileceği düşünülmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından çıkılan ihalelerde, teknik gezi adı altında yapılan gezilerin fiilen işle ilgili olması ve yine işle ilgili kişilerin katılması, hangi ülkelere ne amaçla gezi yapılacağına dokümanda belirtilmesi, giderleri yüklenici tarafından karşılanacağı öngörülen teknik geziler için ayrıca Belediye bütçesinden ödeme yapılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bu tür görevlendirmelerde; görevli personele 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre tayin edilen gündeliğın tamamı ödenmeyip, sadece 1/3 oranında gündelik ödemesi yapılmaktadır. Yapılan bu işlemin mevzuatına uygun olduğu tarafımızdan değerlendirilmektedir.

Ancak, bu tür görevlendirmelere yönelik ihale teknik/idari şartnamelerinde belirleme yapılmasından ziyade, önerildiği şekilde sözleşme tasarısının “diğer hususlar” bölümünde konunun belirlenmesine yönelik uygulamaya dikkat edilecektir" şeklindedir.

Sonuç olarak İdarenin cevabında yer alan ödenen gündeliğın 6245 Sayılı Kanunda belirlenen gündeliğın 1/3'ü olması hususunun, tarafımızca da mevzuata uygun olduğu değerlendirilmiş ve bulgumuzun bu kısmı için denecek kalmamıştır.

İdare cevabında bu tür görevlendirmelere yönelik ihale teknik/idari şartnamelerinde belirleme yapılmasından ziyade, önerildiği şekilde sözleşme tasarısının “diğer hususlar” bölümünde konunun belirlenmesine yönelik uygulamaya dikkat edileceğini ifade ederek bulgumuzda konu edilen bu hususta gerekli düzeltmenin yapılacağını belirtmiştir.

Yine bulgumuzda konu edilen idarece görevlendirilen kişiler arasında Belediye çalışanları haricinde kişilerin de bulunduğu ve düzenlenen gezilerden bazılarının ihale konusu işle ilgili oldukları konularına ise idarenin cevabında karşılık verilmemiştir.

BULGU 8: Gerekli Ödenek Aktarmalarının Ödenek Üstü Harcama Yapıldıktan Sonra Gerçekleştirilmesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde bir kısım ödenek üstü harcamalar gerçekleştikten sonra gerekli ödenek aktarmalarının yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5 inci maddesinde; ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ödenek Üstü Harcama" başlıklı 70 inci maddesinde ise, kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine uygulanacak yaptırım belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından harcama yapılmadan önce gerekli ödenek aktarmasının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Bulgu konusu husus hakkında bütün harcama birimlerine yönelik bilgi ve uyarı yazısı gönderilmiş olup, sorumlulukları hatırlatılmıştır. (Ek: 6)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmektedir. Çalışmaların kısa zamanda tamamlanması önem arz etmektedir.

BULGU 9: İmar Uygulamaları Neticesinde Belediye'nin Tasarrufuna İntikal Eden Düzenleme Ortaklık Paylarının Muhasebeleştirilmemesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nce gerçekleştirilen imar uygulamaları neticesinde meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak alınan arsa paylarının mevzuatta öngörülen cetvellere kaydedilmediği ve iz bedeli ile muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin izlenecek süreç, bu işlemlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 5 inci maddesinde tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta mallarının, genel hizmet alanlarının ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, 7 nci maddesinde ise tapu kütüğünde kayıtlı olmayan taşınmazların kaydının Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda yapılacağı, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan bu formun diğer formlarla birlikte taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde geçmişte yapılan imar uygulamaları neticesinde Belediye'nin hüküm ve tasarrufuna intikal eden arsa paylarının (DOP) tespiti için ayrıntılı bir çalışma yapılması, söz konusu arsa paylarının mevzuatta öngörülen cetvellere kaydedilmesi ve iz bedelleri ile muhasebe kayıtları altına alınması, ileride gerçekleştirilecek imar uygulamalarında da bu hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Konu hakkında ilgili Daireler nezdinde girişimde bulunulmuş olup, gelen cevabi yazılara göre gerekli çalışmalar yapıldığı tarafımıza bildirilmiştir. Çalışma neticesinde, muhasebe birimine bilgi verileceği ifade edilmiştir. (Ek: 7)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmektedir. Çalışmaların kısa zamanda tamamlanması önem arz etmektedir.

BULGU 10: Kullanma Olanığı Kalmayan Maddi Duran Varlıklara İlişkin Kayıtların Yıl Boyunca Düzenli Olarak Tutulmaması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtları incelendiğinde kullanma olanağı kalmayan maddi duran varlıklara ilişkin kayıtların yıl boyunca düzenli olarak tutulmadığı bunların biriktirilerek Aralık ayında muhasebeye kaydının yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin " 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 197 nci maddesinde;"Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılmayan olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı” başlıklı 16’ ncı maddesinde: “Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak, kullanma olanağı kalmayan maddi duran varlıkların yıl sonu beklenmeksizin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Bulgu konusu husus hakkında ilgili dairelere uyarı ve bilgi yazısı yazılmış olup, muhasebe birimi tarafından gerekli takip yapılacaktır. (Ek: 8)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmektedir. Çalışmaların kısa zamanda tamamlanması önem arz etmektedir.

BULGU 11: Kurumun Bir Yılı Aşan Gelilerinin 220 Gelirlerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin çeşitli kişi ve kurumlarla yaptığı sözleşmeler kapsamında bir yılı geçen alacaklarının olduğu görülmüştür.

Mahalli idareler bütçe ve muhasebe yönetmeliğinin 148 inci maddesinde “220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı” nın niteliğine ilişkin açıklamada bulunulmuştur. Buna göre 220 hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahsili gereken, gelirlerden alacakların izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Buna göre Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sözleşmeler çerçevesinde 2015 yılından sonraki dönemlere ilişkin toplam 10.571.097,92 TL alacağının 220 gelirlerden alacaklar hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Söz konusu uzun dönemli alacakların 220 hesabına kaydedilmemesi Kurumun mali tablolarında 220 Gelirlerden Alacaklar hesabının 10.571.097,92 TL eksik görülmesine neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "Bu tür tahakkuka bağlı gelirlerin vadeleri faaliyet dönemini aşanların takibinde, 220 gelirlerden alacaklar hesabının kullanılmasına yönelik gerekli talimatlandırma yapılmıştır. Buna yönelik Gelir Müdürlüğünce gerekli çalışma yapılmaktadır" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, ilgili kayıtların zaman geçirmeden yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Kent Konut A.Ş. 'nin Peşin Satış İndirimi Uygulamasından Belediye'nin Faydalandırılmaması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin, iştiraki olan Kent Konut A.Ş. den almış olduğu taşınmazların bedeli peşin ödendiği halde, peşin indiriminden faydalanılmadığı tespit edilmiştir.

Kent Konut A.Ş' nin 2013/252 sayılı kararında:

“Şirketimiz tarafından halen satışı devam eden ve satışı yapılacak olan gayrimenkullerin; satış fiyatlarının belirlenmesi ve satış fiyatlarında %10 peşin ödeme indirimi yapılması (sosyal konut hariç)” denilmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 01.09.2015 tarihli alımında liste fiyatı 8.260.000 TL olan dükkânın bedeli peşin ödenmesine rağmen peşin indirim yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu alıma ilişkin ödeme peşin yapıldığından %10 peşin indiriminin Kuruma da uygulanması gerekmektedir.

Bu şekilde 630 Giderler hesabında 826.000 TL artış olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda tespiti yapılmış olan indirim mahiyetinde ki 826.000-TL. Kent Konut A.Ş. adına tahakkuk ettirilmiş olup, tahsil edilecektir."* Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulgu konusu işleme ilişkin tahakkuk kaydı yapıldığı ifade edilmiştir. Söz konusu tahsilatın zaman geçirmeden yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Taşınmazlarının Düşük Bedelle Kiralanması

Belediye tarafından yap-işlet-devret yöntemi ile alış veriş merkezi ve otel yapılmak üzere verilen taşınmazlardan güncel değerlerinin çok altında kira alınmaktadır.

Fuar müdürlüğü adi ortaklığında bulunan Kocaeli Ticaret Odası ve Kocaeli Sanayi Odası hisseleri 25.11.2014 tarihinde yapılan bir akitle Kocaeli Büyükşehir Belediyesine devir ve temlik edilmiştir. Yapılan akdin 3 üncü maddesinde: “Adi ortaklıktaki hisselerin devir ve temlikleri sadece borçların devri olmayıp, devir ve temlik edenlerin tüm hak, alacak ve

mamelekine de külliye şamilidir.” Denilmektedir. Bu kapsamda fuar müdürlüğüne devredilen belediye taşınmazları üzerine yap-işlet-devret yöntemi ile NCITY ve Outlet Center adı altında yapılan alışveriş merkezleri inşa edilmiş ve söz konusu ticari alanlarda fuar müdürlüğü tarafından alınan kira bedellerinin belediye tarafından alınması gerekmektedir.

a-) 3411 ada, 1 parselde 144.721 metrekare alan 16.11.1993 tarihinde yap-işlet-devret modeli ile alışveriş ve dinlenme tesisi yapılmak üzere 49 yıllığına fuar müdürlüğüne verilmiştir. Fuar müdürlüğü de söz konusu alanı 11.08.1995 tarihinde imzaladığı yap-işlet-devret sözleşmesi ile 49 yıllığına Bayraktar Holdinge tahsis etmiş ve Belediye de garantör olarak sözleşmeyi imzalamıştır. İşin inşaat süresi 3 yıl olarak belirlenmiştir. Yapılacak tesisler için Saraybahçe belediyesinden 17.05.1996 tarih ve 1/25 sayılı ile inşaat ruhsatı alınmıştır. İnşaat alanı 55 adet işyeri, 4 adet restaurant, 2 adet cafe ve 1 akaryakıt istasyonu olmak üzere toplam 27.776 metrekaredir. Kira bedeli 150.000\$ olup kira alımına 1997 yılının haziran ayında başlanmıştır.

Fuar ile Bayraktar gayrimenkul geliştirme A.Ş. arasında 29.05.2014 tarihinde imzalanan protokol ile yıllık kira bedeli 2013 Haziran ayından itibaren 270.000\$ olarak belirlenmiştir.

Fuar müdürlüğünün talebi üzerine, 2012 yılında TOKİ nin iştiraki olan GEDAŞ tarafından söz konusu alan üzerine inşa edilen AVM ve Benzinliğin kira bedeline ilişkin bir rapor hazırlanmıştır. Raporunda AVM ve Benzinliğin yıllık kira değeri 3 farklı yöntemle hesaplanmıştır. Bu yöntemler kullanılarak aşağıdaki kira değerlerine ulaşılmıştır :

1-) Parseller için ziyaretçi başına harcama miktarı verisi kullanılarak hesaplanan kira değeri yöntemine göre Parsellerin yıllık Kira Değeri: 1.270.433-\$

2-) Parseller için metrekare başına ciro miktarı verisi kullanılarak hesaplanan kira değeri, Parsellerin yıllık Kira Değeri: 1.548.426-\$

3-)Parseller için ortalama metrekare kira değeri kullanılarak hesaplanan kira değeri, Parsellerin yıllık Kira Değeri: 909.040-\$

Halihazırda Outlet Center AVM için yıllık 270.000 \$ kira geliri alınmaktadır. GEDAŞ tarafından 2012 yılında tespit edilen değerlere göre yıllık ortalama (3 farklı yöntemle bulunan kira değerlerinin ortalaması alınmıştır) 1.242.633-\$ kira alınması gerekmektedir.

11.09.1995 tarihinde yapılan yap-işlet-devret sözleşmesinin 4 üncü maddesine göre 49

yıllık kullanım hakkı 2044 yılının sonunda bitecektir. 2016 yılından itibaren yap-işlet-devret sözleşmesinin bitmesine 30 yıl kalmıştır.

2012 yılında GEDAŞ tarafından Outlet Center AVM için yapılan kira tespit raporunda belirlenen kira değerleri baz alınarak yapılan hesaplama ile Outlet Center AVM için alınması gereken yıllık kira bedeli olan 1.242.633-\$ üzerinden kalan 30 yıl için: $30 \text{ yıl} \times 1.242.633\text{-\$} = 37.278.990\text{-\$}$ kira geliri tahakkuk ettirilerek 220 gelirler hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Kurumun mali tablolarından 220 gelirler hesabına ise yıllık 270.000\$ esas alınarak $30 \text{ yıl} \times 270.000\text{\$} = 8.100.000\text{-\$}$ olarak gelir kaydı yapılmıştır. Kira gelirlerinin AVM ortalama yıllık kira değerlerinin çok altında bir bedelle kiraya verilmesi Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin mali tablolarında 220 hesabının 29.178.990-\$ x 2,92 (31.12.2015 tarihindeki merkez bankası dolar kuru) 85.202.874,00-TL eksik görülmesine neden olmaktadır.

b-) 29.12.2006 tarihinde NCity alışveriş merkezini işleten Kocaeli Alışveriş Hizmetleri Limited Şirketi ile yapılan yap-işlet-devret ve kira sözleşmesinin beşinci maddesinde, 2007-2011 yılları arasında geçerli olmak üzere, beş yıllık kira bedeli belirlenmiştir. Sözleşmenin 6 ncı maddesinde ise kira bedelinin beş yılın sonunda AVM nin rayiç kira değeri esas alınarak günün şartlarına göre yeniden belirleneceği ifade edilmiştir. Buna göre 2012 yılından geçerli olmak üzere AVM nin güncel değeri üzerinden yeni bir kira bedelinin belirlenmesi gerekmektedir. Hem Fuar Müdürlüğü'nün Kocaeli Büyükşehir Belediyesine devrinden önce hem de Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne devredildikten sonra kiranın yeniden belirlenmesi yönünde bir düzenleme yapılmamıştır. 2012-2016 yıllarını kapsayan 5 yıllık dönem için herhangi bir kira bedeli belirlenmediğinden kira tutarı 2006 tarihindeki sözleşmede belirlenen 70.000 dolar üzerinden devam etmektedir. AVM kirası olarak 10 yıl önce belirlenen kira tutarı olan 70.000\$ alınmasına devam edilmektedir. Fuar müdürlüğü adi ortaklığının Kocaeli Büyükşehir belediyesine devir ve temlikine ilişkin yapılan akitin 3 üncü maddesine istinaden Kocaeli Büyükşehir Belediyesi günü geçmiş kira sözleşmesini yenileme hakkına sahip olup bu çerçevede AVM nin güncel kira değerini esas alarak yeni bir kira sözleşmesi yapması gerekmektedir.

Mevcut kira bedeli olan yıllık 70.000 dolar üzerinden 18.001 m2 kiralanan alana sahip olan AVM nin aylık metre kare kira bedeli : $70.000 / (12 * 18001) = 0,324$ dolar

31.12.2015 tarihindeki Merkez Bankası dolar alış kuru 2.92-TL baz alınarak AVM nin aylık metrekare kira bedeli: $2,92 * 0,324 = 0,9460$ -TL

Bu hesaplama göre şehrin merkezinde bulunan NCITY AVM nin aylık metre kare kira bedeli: 95 kuruş (32 cent) gibi çok düşük bir tutara denk gelmektedir. AVM projesi üzerinde yapılan incelemeler üzerine kiralanabilir alanının 18.001 metre kare olduğu tespit edilmiştir. GEDAŞ' ın Outlet Center AVM nin kira bedeli için 24.02.2015 tarihinde hazırlanmış olduğu 2015/GD1277 numaralı rayiç kira bedelin belirlenmesine ilişkin raporda NCITY AVM nin aylık rayiç kira bedelinin 54.398\$ olduğu yıllık ise $54.398\$ \times 12 = 652.776,00$ -USD olması gerekmektedir.

2015 yılında GEDAŞ tarafından NCITY AVM için yapılan kira tespit raporunda belirlenen kira değerleri baz alınarak yapılan hesaplama ile Outlet Center AVM için alınması gereken yıllık kira bedeli olan 652.776,00-\$ üzerinden kalan 30 yıl için: $30 \text{ yıl} \times 652.776,00\text{-\$} = 19.583.280\text{-\$}$ kira geliri tahakkuk ettirilerek 220 gelirler hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Kurumun mali tablolarından 220 gelirler hesabına ise yıllık 70.000\$ esas alınarak $30 \text{ yıl} \times 70.000\text{\$} = 2.100.000\text{-\$}$ olarak gelir kaydı yapılmıştır. Kira gelirlerinin AVM ortalama yıllık kira değerlerinin çok altında bir bedelle kiraya verilmesi Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin mali tablolarında 220 hesabının $17.483.280\text{-\$} \times 2,92$ (31.12.2015 tarihindeki merkez bankası dolar kuru) $51.051.177,60$ -TL eksik görülmesine neden olmaktadır.

c-) 20.03.1998 tarihinde belediye meclisince alınan karar üzerine izmit körfez mah 19N-111d uygulama paftası, 3413 ada, 4 nolu parsel beş yıldızlı otel yapılmak üzere Mülkiyeti Belediyeye ait şehrin merkezinde bulunan 16.802 metrekare alan yap-işlet-devret usulü ile 49 yıllığına Türker Kablosan A.Ş. ye verilmiştir.

Söz konusu şirket ile 31.03.1998 tarihinde Yap-İşlet-Devret sözleşmesi yapılmış bu sözleşmenin 6 ncı maddesinde ilk kira ödemesinin 1999 yılı nisan ayında başlayacağı ve kira bedelinin de 35.000\$ olacağı belirlenmiştir. Türker Kablosan A.Ş mezkur tarafından alana içinde 121 standart oda, 8 standard suit, 16 garden suit, 1 king suit dahil olduğu toplam 147 oda, körfez manzarasının bulunduğu açık hava restaurant ve loby bar terastan oluşan, 8 katlı toplam 30.715 metrakare kapalı alana sahip bir beş yıldızlı otel yapılmıştır. 30.715 metrekare Otelinde içinde bulunduğu 16.802 metrekare alanın metrekare fiyatı 0.50-TL ye denk gelmektedir.

07.01.2016 tarihli resmi gazetede yayınlanan Milli emlak genel tebliğine göre Kaloriferli kamu konutlarında $3,39 \text{ TL/m}^2$, alınması gerekmektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından mensuplarına tahsis edilen lojmanların metrekaresinden 3.39-TL kira alınırken şehrin merkezinde bulunan; NCITY AVM nin metrekaresinden 0,95-TL, Outlet

Center AVM nin de içinde bulunduğu 144.721 metrekare alanını metrekaresinden 0,45-TL, 30.715 metrekare Otelinde içinde bulunduğu 16.802 metrekare alanın metrekare fiyatı 0.50-TL kira alınmaktadır. Öncelikle NCITY AVM için süresi biten kira sözleşmesinin AVM nin metrekare değerlerini etkileyen Kentin ekonomik ve nüfus yoğunluğu gibi kriterler dikkate alınarak rayiç değerler üzerinden güncellenmesi, Outlet Center AVM ve Emex Otelin yapıldığı taşınmazlara ilişkin yeni bir kira sözleşmesi yapılması, bu sözleşmede kira değerinin güncel kira değerleri çerçevesinde belirlenmesi ve NCITY AVM için yapılan kira sözleşmesinde olduğu gibi Kurumun menfaatlerini korumak için Outlet Center AVM ve Emex Otel için de yapılacak kira sözleşmesine de benzer bir hüküm eklenerek kira bedelinin 3-5 yıllık dönemlerle günün şartlarına göre yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak TOKİ nin iştiraki olan gayrimenkul değerlendirme şirketi olan GEDAŞ' ın Outlet Center AVM için 2012 yılında belirlemiş olduğu kira değerine göre kalan 30 yılda alınması gereken asgari kira bedeli $29.178.990-\$ \times 2,92 = 85.202.874,00\text{-TL}$,

NCITY AVM için kalan 30 yılda alınması gereken asgari kira bedeli $17.483.280-\$ \times 2,92 = 51.051.177,60\text{-TL}$,

Olmak üzere toplam 46.662.270\$, 31.12.2015 tarihindeki merkez bankası dolar kuru ile 136.253.828,40-TL 220 Gelirler hesabının eksik görülmesine neden olmaktadır.

Ayrıca bu değerler 2012 yılında tespit edilmiş AVM kira değerleri olup güncelleme değerlerinin 2016 yılı değerleri üzerinde yapılması gerekmektedir. Türkiye'de özel bir gayrimenkul değerlendirme şirketi tarafından 2015 yılının Ekim ayında yapılan "Türkiye Alışveriş Merkezleri, Kategori Bazlı Kira & Alan Analizi Raporu" başlıklı çalışmada, Türkiye'deki AVM lerin Bölgesel Bazda Ortalama Kira gelirlerinde Marmara Bölgesi Türkiye'nin 7 bölgesi içinde 37,3 USD/m2/ay kira ile kira geliri lideridir. Türkiye genelinde ise ortalama kira değerlerinin 29,03 USD/m2/ay olduğu belirlenmiştir. Türkiye'nin ve bir sanayi merkezi olan Kocaeli'nin göstermiş olduğu ekonomik ve sosyal gelişme dikkate alındığında cari dönemdeki AVM metrekare kira bedellerinin 2012 yılında belirlenen kira değerlerinin çok üstünde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusu durum, konunun muhatabı Emlak ve İstimlak Dairesine iletilmiş olup, gelen cevabi yazıda; bulguda bahsedilen kira miktarlarının belirlenmesine yönelik gerekli dava açma ve çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurumla mutabık kalınan bu konuda, taşınmazların kira bedellerinin değerinin altında kiralanması neticesinde Kurumun toplam 46.662.270\$, 31.12.2015 tarihindeki merkez bankası dolar kuru ile 136.253.828,40-TL gelir kaybına uğraması söz konusu olduğundan, gerekli çalışmaların en kısa sürede tamamlanması önem arz etmektedir.

BULGU 14: 255 Demirbaşlar Hesabına Eksik Kayıt Yapılması

255 Demirbaşlar Hesabının niteliğiyle ilgili olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “*Hesabın niteliği*” başlıklı 174 üncü maddesinde:

“Bu hesap, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

150 ilk madde ve malzeme hesabının niteliğinin anlatıldığı mezkur Yönetmeliğin 104 üncü maddesinde:

“Bu hesap, Kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde; 1.874.996,40-TL tutarında el mikrofonu, fotoğraf makinelerine takılmak üzere lens gibi malzemeler ile park ve yeşil alanlarda kullanılmak üzere kamerye alımı yapıldığı ve bunların 150 ilk madde ve malzeme hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu malzemelerin niteliği itibari ile 150 ilk madde ve malzeme hesabı yerine 255 Demirbaşlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Bu durum Kurumun mali tablolarında 255 Demirbaşlar Hesabının 1.874.996,40-TL kadar eksik görülmesine neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "Konu hakkında Destek Hizmetleri Dairesi yazılı olarak talimatlandırılmış olup, cevabi yazıları ekte sunulmuştur. Bu hususta muhasebe birimince gerekli bilgilendirme ve uyarılar yapılmış olup, eksiksiz veri giriş ve takibine yönelik gerekli girişimlerde bulunulmuştur. (Ek: 10)" şeklindedir.

Sonuç olarak İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, demirbaşlar hesabına gerekli kayıtların yapılması önem arz etmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Bilançosu			
Aktif (TL)		Pasif (TL)	
1 Dönen Varlıklar	699.778.144.00	III - Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	614.430.748.49
10 Hazır Değerler	369.864.051.69	30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	50.000.000.00
102 Banka Hesabı	369.757.45873	300 Banka Kredileri Hesabı	0.00
104 Proje Özel Hesabı	0.00	303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	50.000.000.00
105 Döviz Hesabı	10.402.07	32 Faaliyet Borçları	211.500.146.33
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	96.190.89	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	211.500.146.33
12 Faaliyet Alacakları	171.289.897.47	33 Emanet Yabancı Kaynaklar	27.359.238.04
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0.00	330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	11.724.647.57
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	168.995.380.88	333 Emanetler Hesabı	15.634.590.47
122 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	1284.296.66	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	276.109.319.59
126 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1.010.219.93	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	3.661.525.52
13 Kurum Alacakları	103.201.343.77	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	2.502.979.87
132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	103201.343.77	362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan	15.267.977.79
14 Diğer Alacaklar	1.513.382.41	368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş	254.676.836.41
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	1.513.382.41	37 Borç Ve Gider Karşılıkları	11.313.269.04
15 Stoklar	5.593.005.37	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	11.313.269.04
150 İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	5.593.005.37	379 Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0.00
16 On Ödemeler	2.780.390.03	38 Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider	38.148.775.49
162 Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	2.780.390.03	381 Gider Tahakkukları Hesabı	38.148.775.49
167 Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans Ve	0.00		
18 Gelecek Aylara Ait Giderler	0.00	IV - Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	4.328.980.234.00
180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0.00	40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	2.723.359.069.90
19 Diğer Dönen Varlıklar	45.536.073.26	403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	2.723.359.069.90
190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	45.536.073.26	47 Borç Ve Gider Karşılıkları	58.236.682.05
		472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	58.236.682.05
		48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider	1.547.384.482.05

		481 Gider Tahakkukları Hesabı	1,547.384.482.05
II Duran Varlıklar	9,161.474.059.08	V - Ozkaynaklar	4.917.841.220.59
22 Faaliyet Alacakları	5.661.815.36	50 Net Değer Hesabı	3.262.899.469.13
220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	5.661.815.36	500 Net Değer Hesabı	3.262.899.469.13
222 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	0.00	57 Geçmiş Yıllar Faaliyet Sonuçları	1.357.483.093.99
23 Kurum Alacakları	0.00	570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	1.357.483.093.99
232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0.00	59 Dönem Faaliyet Sonuçları	297.458.657.47
24 Mali Duran Varlıklar	334.632.442.63	590 Donem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	297.458.657.47
240 Mali Kuruluşlara Yatırı—An Sermayeler Hesabı	216.057.729.78		
241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	118.574.712.85	Pasif Toplam	9.861,252.203.08
25 Maddi Duran Varlıklar	8,821.179.801.09		
250 Arazi Ve Arsalar Hesabı	1,902.143.026.33		
251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	6.995.050.883.36		
252 Binalar Hesabı	4.224.173.553.15		
253 Tesis. Makine Ve Cihazlar Hesabı	24.065.821.72		
254 Taşıtlar Hesabı	203.318.241.50		
255 Demirbaşlar Hesabı	56.185.908.38		
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	4,792.288.501.30		
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	202.514.708.15		

T.C. Sayıştay Başkanlığı

259 Yatırım Avansları Hesabı	6.016.159.80		
26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0.00		
260 Haklar Hesabı	3.959.232.68		
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (- >	3.959.232.68		
Aktif Toplam	9.861.252.203.08		
Nazım Hesaplar	949.868.290.22	IX-Nazım Hesaplar	949.868.290.22
91 Nakit Dışı Teminatlar Ve Kişilere Ait Menkul	107.972.095.05	91 Nakit Dışı Teminatlar Ve Kişilere Ait Menkul	107.972.095.05
910 Teminat Mektupları Hesabı	106.722.007.65	911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	106.722.007.65
912 Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	1.250.087.40	913 Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	1.250.087.40
92 Taahhüt Hesapları	599.324.512.73	92 Taahhüt Hesapları	599,324.512.73
920 Gider Taahhütleri Hesabı	599.324.512.73	921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	599.324.512.73
990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	242.571.682.44	999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	242.571.682.44
Genel Toplam	10.811.120.493.30	Genel Toplam	10.811.120.493.30

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU													
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GİDERİN TÜRÜ	2015 Cari Yılı	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GELİRİN TÜRÜ	2015 Cari Yılı
	Kod.1	Kod.2	Kod.3	Kod.4		TL		Kod.1	Kod.2	Kod.3	Kod.4		TL
630					GİDERLER HESABI	1.164.817.218,10	600					GELİRLER HESABI	1.462.275.875,57
630	01				Personel Giderleri	164.958.868,97	600	01				Vergi Gelirleri	25.679.396,97
630	02				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	27.711.486,13	600	03				Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.048.695,80
630	03				Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	328.535.455,02	600	04				Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	897.571,04
630	04				Faiz Giderleri	249.984.511,31	600	05				Diğer Gelirler	1.282.307.648,89
630	05				Cari Transferler	52.851.993,24	600	11				Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	55.342.562,87
630	11				Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	10.044.547,09							
630	12				Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	6.402.818,75							
630	13				Amortisman Giderleri	257.071.814,26							
630	14				İlk Madde ve Malzeme Giderleri	67.255.723,33							
GİDERLER TOPLAMI						1.164.817.218,10	GELİRLER TOPLAMI						1.462.275.875,57
						FAALİYET SONUCU (+/-)							(+) 297.458.657,47

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>

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	37
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	38
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	38
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	38
5. GENEL DEĞERLENDİRME	40
6. DENETİM BULGULARI.....	42

1. ÖZET

Bu rapor, Kocaeli 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.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

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

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı için Stratejik Planının mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlandığı ancak sunum ve içerik itibariyle mevzuatta öngörülen bir takım hususlara uyulmadığı görülmüştür. Buna göre, stratejik planda bulunması gereken “kaynak tablosu” nun ve temel unsurlar arasında bulunan stratejilerin planda yer almadığı tespit edilmiştir. Öte yandan bazı hedeflerin ise çıktı ve sonuç odaklı olmak yerine, girdi ve faaliyet odaklı olduğu gözlemlenmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı için Performans Programının mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlandığı sunum itibariyle de mevzuata uygun olduğu ancak içerik itibariyle mevzuatta öngörülen bir takım hususlara uyulmadığı görülmüştür. Bazı hedeflerin ise çıktı ve sonuç odaklı olmak yerine, girdi ve faaliyet odaklı olduğu gözlemlenmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı için Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlanıp yayımlandığı sunum ve içerik itibariyle mevzuatta öngörülen hususlara uyulduğu görülmüştür.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi bağlamında; Kocaeli Büyükşehir

Belediyesinin performans bilgisini üreten ve aynı zamanda performansını ölçmek için kullandığı sistemlerin değerlendirilmesi amacıyla veri kayıt sistemi değerlendirildiğinde, kurumun performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış genel bir sistem kurulduğu görülmüştür.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Kocaeli 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. Bu değerlendirmeler için kullanılan performans denetimi kriterleri, Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri	
Denetim kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
İyi tanımlanma	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınmıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Yukarıda yer alan Performans denetimi kriterleri bazında yapılan değerlendirme sonucunda,

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin, 2015–2019 tarihlerine ilişkin Stratejik Planını zamanında hazırlayarak “**mevcudiyet**” ve “**zamanlılık**” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Ancak, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejik Planda yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı temel unsurların bulunmaması nedeniyle

“**sunum**” kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Planda yer alan hedeflerin ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde hedeflerin %3,5’inin ilgili olmadığı, ilgili ve ölçülebilir bulunan hedeflerin ise tamamının iyi tanımlandığı görülmüştür.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin, 2015 yılına ilişkin Performans Programını zamanında hazırlayarak “mevcudiyet”, “zamanlılık” ve “sunum” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Öte yandan performans bilgisinin içeriği bağlamında bazı hedeflerin girdi ve faaliyet odaklı olduğu tespit edilmiştir. Programda yer alan hedef ve göstergelerin ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde 73 adet hedefin 2’sinin girdi-faaliyet odaklı olduğu; girdi- faaliyet odaklı olduğu tespit edilen 2 adet hedef dışında kalan hedeflerin tamamının ilgili oldukları görülmüştür.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin, 2015 yılına ilişkin Faaliyet Raporunu zamanında hazırlayarak “**mevcudiyet**” ,“**zamanlılık**” ve “**sunum**” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Öte yandan performans bilgisinin içeriği bağlamında Raporda yer alan hedef ve göstergelerin tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde tüm kriterlerin yerine getirildiği görülmüştür.

Son olarak kurumun performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış genel bir veri kayıt sistemi kurulduğu görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: "Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi" Başlığına Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzuna göre, "Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi" başlığı altında, yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenmeli, belirlenen faaliyet alanları, stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınmalıdır. Yine kılavuza göre paydaşların görüş ve önerileri alınırken, bu aşamada belirlenen faaliyet alanları bazında çalışmalar yürütülebilir. Ancak kurumun Stratejik Planında, kılavuzda temel unsurlar arasında sayılan "Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi" başlığının yer almadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; " Bir sonraki stratejik plan hazırlama aşamasında durum analizi ana başlığı altında "Faaliyet Alanları İle Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi" alt başlığına yer verilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 2: "Kaynak Tablosu" nun Hazırlanmaması

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibarıyla hangi kaynaklardan elde edileceği ise kaynak tablosunda gösterilmelidir. Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve toplam hedeflere ait kaynak ihtiyacı stratejik planının toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır. Ancak kurumun Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan "kaynak tablosu" nun Planda yer almadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunda temel unsur olarak kaynak tabloları yer almamakla birlikte maliyet tabloları temel unsurlar arasında sayılmaktadır. Kurumumuzun stratejik planında, tüm amaç ve hedefleri içeren 5 yıllık tahmini maliyet tablolarına yer verilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin cevabında yer alan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda temel unsur olarak kaynak tablosunun bulunmadığı ifadesi yerinde bulunmuştur. Ancak Kılavuzda "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. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir" denilerek idarenin toplam maliyetlerini, elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumunda olduğu düzenlenmiş ve kaynak tablosundan (Tablo 5) yararlanılabileceği belirtilmiştir. Bu durumda idare stratejik planda temel unsurlar arasında bulunmayan kaynak tablosuna yer vermemiş olsa bile, gerekli toplam maliyet ve kaynak karşılaştırmasını yapmalıdır. Husus 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 3: Planda Yer Alması Gereken Temel Unsurlar Arasında Sayılan “Stratejiler” in Stratejik Planda Bulunmaması

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün olmadığından stratejiler, Stratejik Planda yer almalıdır. Ancak Kılavuza göre Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “stratejiler” kurumun Stratejik Planında bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Mevcut stratejik planımızda amaç ve hedeflerimize nasıl ulaşacağımızı gösteren faaliyetlerimiz paylaşılmıştır. Faaliyetlerimiz, amaç ve hedeflere ulaşmada stratejiler olarak belirlenmiştir. Bir sonraki stratejik planlama sürecinde faaliyetler yerine stratejiler belirlenecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin cevabında belirtilen faaliyetler strateji kavramını karşılamamaktadır. Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda; Stratejiler, kuruluşun

amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.

Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir. Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir. Ayrıca GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretmede kullanılabilir. Bu yöntemle aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilir.

ZT Stratejileri : zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.

ZF Stratejileri : kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirirken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir. Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.

GT Stratejileri : dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.

GF Stratejileri : kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir. Söz konusu stratejiler, Kuruluşun güçlü yönleri kullanılarak dış fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanmayı mümkün kılar" denilerek stratejiler ayrıntılı bir biçimde tanımlanmıştır. Ayrıca kılavuzda strateji örneklerine de yer verilmiştir. Dolayısıyla idarenin cevabı bulgu konusunu karşılamamaktadır. Husus, 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 4: Stratejik Planda Yer Alan Göstergelerin “İlgililik” Kriteri Açısından Değerlendirilmesi

Stratejik Planda yer alan göstergelerin “İlgililik” kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; Planda yer alan 350 adet göstergenin 338 adedinin ilgili, 12 adedinin ilgisiz olduğu yani % 96,5’inin ilgili, % 3,5’inin ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen göstergelere ve altında buldukları hedeflere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2		
Hedef	Gösterge	Değerlendirme
Hedef Ke.1.2 Toplu ulaşım hizmetleri çevre ve engelli dostu donatılarla modernize edilecektir.	Gösterge 2: Belediyenin Wi-Fi hizmeti veren toplu ulaşım araçları oranı -%20-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.
Hedef To.1.1 2019 yılı sonu itibariyle tiyatro salonlarında %80 doluluk oranı sağlanacaktır.	Gösterge 3: Tiyatro salonların doluluk oranı -75%-	Göstergedeki doluluk oranı hedefteki doluluk oranının altındadır, dolayısıyla tutarsızlık söz konusudur.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 1: Başvuru sahiplerinin sosyal incelemelerinin tamamlanma süresi -10 İşgünü-	Göstergelerdeki süreler toplamda 30 güne tekabül ederek hedefteki süre olan 15 günü aşmaktadır. Dolayısıyla tutarsızlık söz konusudur.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 2: Sosyal incelemesi yapılan vatandaşların, taleplerinin kurulda karara bağlanma süresi -10 İşgünü-	Göstergelerdeki süreler toplamda 30 güne tekabül ederek hedefteki süre olan 15 günü aşmaktadır. Dolayısıyla tutarsızlık söz konusudur.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 3: Kurulda onaylanmış taleplerin karşılanma süresi -10 İşgünü-	Göstergelerdeki süreler toplamda 30 güne tekabül ederek hedefteki süre olan 15 günü aşmaktadır. Dolayısıyla tutarsızlık söz konusudur.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 4: Sağlık ocaklarına kayıtlı gebe ve annelerin süt taleplerinin karşılanma süresi -30 İşgünü-	Göstergedeki süre hedefteki süreyi aşmaktadır. Tutarsızlık söz konusudur.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 7: Engellilerin talep etmiş oldukları cihaz ve aletlerin karşılanma süresi -30 İşgünü-	Göstergedeki süre hedefteki süreyi aşmaktadır. Tutarsızlık söz konusudur.

Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 9: Kocaeli’de ikamet eden her doğan çocuğa ‘Hoşgeldin Bebek Paketi’ gönderilme adedi -26.000 Adet-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.
Hedef To.3.1 Talepler başvuru tarihinden itibaren 15 iş günü içerisinde neticelendirilecektir.	Gösterge 10: Sosyal Hizmetlerin yürüttüğü iş ve işlemlerin dijital ortama aktarılma oranı -80%-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.
Hedef To.3.2 Sosyal destek hizmet birimleri arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi amacıyla her yıl 25 adet proje/etkinlik yapılacaktır.	Gösterge 2: Sağlık sosyo-ekonomik sorunlarının giderilmesine yönelik başvuran vatandaşlara hizmet verilme oranı (Ailesine kavuşturulması, Huzurevi, Sığınma Evi, Bakım ve Rehabilitasyon merkezine yerleştirilmesi, yeşil kart alınması, tedavisinin yaptırılması, sosyal güvencesinin sağlanması) -100%-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.
Hedef Ku.2.4 Kurumumuza ait iş makinesi ve kamyon arızalarının %85’i kurum imkânları ile giderilecektir.	Gösterge 2: İş makinesi ve kamyonların önceki yıla oranla bakım onarım giderlerinin azaltılması -5%-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.
Hedef Ku.2.4 Kurumumuza ait iş makinesi ve kamyon arızalarının %85’i kurum imkânları ile giderilecektir.	Gösterge 3: İş makinesi ve kamyonların bakım için atölyede geçen sürenin önceki yıla oranla azaltılması -15%-	Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir. Dolayısıyla gösterge hedefle ilgisizdir.

Kamu idaresi cevabında; "Hedef To.1.1 (Gösterge 3), Hedef To.3.1 (Gösterge 1,2,3,4,7) için hedeflenen değerler 2019 yılında ulaşılabilecek olan değerlerdir. Göstergelerde yer alan değerler ise yıllık bazda olup 5 yıllık periyotta kademeli olarak arttırılarak 2019 yılı hedeflerine ulaşılması planlanmaktadır. Diğer hedef değerler için ilgili birimlere bir sonraki planlama döneminde hedef, gösterge ilgisinin tutarlılığı konusunda bilgi yazıları gönderilmiştir. (Ek:1)" denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin Hedef To.1.1 (Gösterge 3), Hedef To.3.1 (Gösterge 1,2,3,4,7) için verdiği cevap yerinde görüldüğünden söz konusu göstergeler için denecek kalmamıştır. Diğer göstergeler için ise, bulguda yer alan hususlar 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 5: Yasal Zorunluluk Gereği Belediyenin Hâlihazırda Yapmakla Yükümlü Olduğu Ödev ve Faaliyetlerin Hedef Olarak Belirlenmesi

Kurumun Stratejik Planında yer alan bazı hedefler, Kılavuzda öngörüldüğü gibi amaçların gerçekleşmesine yönelik, **iddialı ve sonuca odaklı** olması gereken “stratejik hedef” niteliğinde bulunmamaktadır. Yasal zorunluluk gereği belediyenin hâlihazırda yapmakla yükümlü olduğu ödev ve faaliyetlere ilişkin olan hedeflerden ikisi aşağıda incelenmiştir.

Tablo 3	
Hedef	Değerlendirme
Hedef Ke 1.13: Trafik zabıta hizmetleri ve denetimleri her yıl sürdürülecektir.	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bu nedenle hedefler ulaşılması öngörülen bir çıktı ve sonuca yönelik olmalıdır. Ayrıca hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Ancak yanda verilen örnekteki hedefler, bir faaliyete ilişkindir. Üstelik bu faaliyetler, yasa gereği idarenin gerçekleştirmekle yükümlü olduğu ödevlere işaret etmektedir.
Hedef Ke 5.2: Haller ve terminallerin iş ve işleyişine yönelik denetimler sürdürülecektir.	

Kamu idaresi cevabında; " Bulgu konusu husus hakkında ilgili birimlere bilgi yazısı gönderilmiştir. (Ek:2)" denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Performans Programında Yer Alan Bazı Hedeflerin Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

Performans Programında yer alan 73 adet hedeften 2 adetinin girdi-faaliyet odaklı olduğu tespit edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberinde de belirtildiği üzere hedefler, çıktı - sonuç odaklı olmalıdır. Bir başka deyişle hedefler, ya idare tarafından üretilen mal veya hizmetlere ya da bu mal ve hizmetlerin bireyler ve toplum üzerindeki etkisine ilişkin olmalıdır. Bu itibarla girdi-faaliyet odaklı olduğu düşünülen hedeflerden performans hedefleri aşağıda incelenmiştir.

Tablo 4	
Hedef	Değerlendirme
Ke/Ph.1.13.1 Trafik zabıta hizmetleri ve denetimleri sürdürülecektir.	Hedef, belediyenin hâlihazırda yapmakla yükümlü olduğu bir faaliyettir. Bu nedenle hedef, faaliyet odaklıdır.
Ke/Ph.5.2.1 Haller ve terminallerin iş ve işleyişine yönelik denetimler sürdürülecektir.	Hedef, belediyenin hâlihazırda yapmakla yükümlü olduğu bir faaliyettir. Bu nedenle hedef, faaliyet odaklıdır.

Kamu idaresi cevabında; " Bulgu konusu husus hakkında ilgili birimlere bilgi yazısı gönderilmiştir. (Ek:2)" denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 7: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin "İlgililik" Kriteri Açısından Değerlendirilmesi

Performans Programında yer alan göstergelerin "İlgililik" kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; toplam 350 adet göstergeden girdi-faaliyet odaklı performans hedeflerine ilişkin 20 adet gösterge haricinde kalan 330 adet göstergenin 326 adedinin ilgili, 4 adedinin ilgisiz olduğu yani % 99'unun ilgili, % 1'inin ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen göstergeler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 5		
Hedef	Gösterge	Değerlendirme
Ke/Ph.1.2.1 Toplu ulaşım hizmetleri çevre ve engelli dostu donatılarla modernize edilecektir.	2 - Belediyenin Wi-Fi hizmeti veren toplu ulaşım araçları oranı - %20-	Hedef ile göstergenin hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir.
To/Ph.3.2.1 Sosyal destek hizmet birimleri arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi amacıyla 2015 yılında 25 adet proje/etkinlik yapılacaktır.	2 - Sağlık sosyo-ekonomik sorunlarının giderilmesine yönelik başvuran vatandaşlara hizmet verilme oranı (Ailesine kavuşturulması, Huzurevi, Sığınma Evi, Bakım ve Rehabilitasyon merkezine yerleştirilmesi, yeşil kart alınması, tedavisinin yaptırılması, sosyal güvencesinin sağlanması) - 100%-	Hedef ile göstergenin hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir.
Ku/Ph.2.4.1 Kurumumuza ait iş makinesi ve kamyon arızalarının %85'i kurum imkânları ile giderilecektir.	2 - İş makinesi ve kamyonların önceki yıla oranla bakım onarım giderlerinin azaltılması -5%-	Hedef ile göstergenin hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir.
Ku/Ph.2.4.1 Kurumumuza ait iş makinesi ve kamyon arızalarının %85'i kurum imkânları ile giderilecektir.	3 - İş makinesi ve kamyonların bakım için atölyede geçen sürenin önceki yıla oranla azaltılması - 15%-	Hedef ile göstergenin hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Gösterge, hedefi ölçme amacına hizmet etmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Bulgu konusu husus hakkında ilgili birimlere bilgi yazısı gönderilmiştir. (Ek:1)" denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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