



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EDİRNE BELEDİYESİ

2015 YILI

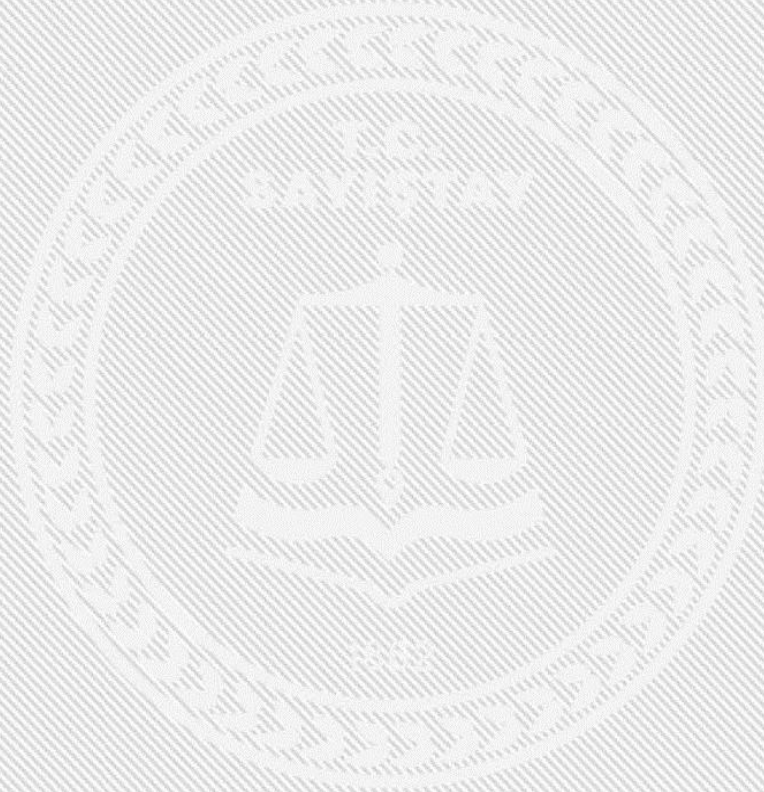
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

EDİRNE BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
EDİRNE BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	23

EDİRNE BELEDİYESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	4
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
8.	EKLER.....	19

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Edirne Belediyesi mali işlemlerini, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslar çerçevesinde yürütmekte olup, tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Dönem sonunda ise bu mevzuatlarda belirtilen mali raporlar ve tablolar hazırlanmaktadır.

Kurumun 2015 Yılı mali yapısına ilişkin bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Giderin türü	2014	2015	Artış Yüzdesi
Personel Giderleri	19.322.440,34	21.570.694,02	% 12
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.955.677,90	3.328.734,12	% 13
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	78.839.951,42	87.437.368,19	% 11
Faiz Giderleri	4.293.119,17	11.700.166,56	% 173
Cari Transferler	4.250.658,00	3.988.303,97	% - 6
Sermaye Giderleri	3.895.988,78	7.881.042,12	% 102
Sermaye Transferleri	587.252,92	983.633,70	% 67
Borç Verme	0,00	0,00	% 0
Toplam	114.145.088,53	136.889.942,68	% 20

Gelir Kalemleri	2014	2015	Artış Yüzdesi
Vergi Gelirleri	14.876.700,61	17.647.320,20	% 19
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.306.211,53	43.402.674,48	% 27
Alınan Bağış ve Yardımlar	186.734,01	1.589.591,06	% 751
Faiz, Pay ve Cezalar	61.618.489,62	72.665.165,65	% 18
Sermaye Gelirleri	5.067.985,00	2.769.210,68	% - 45
Alacaklardan Tahsilâtlar	0,00	0,00	% 0
Toplam	116.056.120,77	138.073.962,07	% 19

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: Tamamlanan Yatırımların, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesaplarına Alınmaması

Edirne Belediyesi 2015 Mali Yılı Kesin Mizanında yer alan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 15.259.529,91 TL bedelle kayıtlı yatırımlardan tamamlanmış olanların ilgili duran varlık hesabına kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı” başlıklı 180 inci maddesi uyarınca; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Tamamlanan yatırımların ilgili duran varlık hesaplarına kaydının yapılmaması hem 258 nolu Hesap hem de ilgili duran varlık hesaplarında gerçeği yansıtmayan bilgiye sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Edirne Belediyesi 2015 Mali Yılı Kesin Mizanında yer alan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 15.259.529,91 TL bedelle kayıtlı yatırımlardan tamamlanmış olanların ilgili duran varlık hesabına kaydının yapılması ile ilgili olarak sorumlu kişiler bilgilendirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak sorumlu kişilerin bilgilendirildiği belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edirne Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 25-Maddi Duran Varlıklar hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 6111 ve 6552 Sayılı Kanunlar Kapsamında Yapılandırılan Kamu Borçlarına İlişkin Taksitlerin Süresinde Ödenmemesi

Belediyenin çeşitli kamu idarelerine olan yapılandırılmış borçlarına ilişkin taksitlerden dokuz adedinin 2015 yılında süresinde ödenmediği görülmüştür. Taksitlerin süresinde ödenmemesi sebebiyle Belediye geç ödeme zammı ödemek durumunda kalmıştır.

6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun “Süresinde Ödenmeyen Taksitler” başlıklı 17 nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde;

“Bu Kanuna göre ödenmesi gereken taksitlerden; bir takvim yılında iki veya daha az taksitin, süresinde ödenmemesi veya eksik ödenmesi halinde, ödenmeyen veya eksik ödenen taksit tutarlarının son taksiti izleyen ayın sonuna kadar, gecikilen her ay ve kesri için 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanacak geç ödeme zammı ile birlikte ödenmesi şartıyla bu Kanun hükümlerinden yararlanır. Süresinde ödenmeyen veya eksik ödenen taksitlerin belirtilen şekilde de ödenmemesi veya bir takvim yılında ikiden fazla taksitin süresinde ödenmemesi veya eksik ödenmesi halinde matrah ve vergi artırımına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla bu Kanun hükümlerinden yararlanma hakkı kaybedilir. Bu hüküm her bir madde ve alacaklı idareler açısından taksitlendirilen alacaklar için ayrı ayrı uygulanır.”

6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”un 73'üncü maddesinin 10'uncu fıkrasının (a) bendinde;

“Bu maddeye göre ödenmesi gereken taksitlerden; bir takvim yılında iki veya daha az (2014 takvim yılı için bir) taksitin, süresinde ödenmemesi veya eksik ödenmesi hâlinde, ödenmeyen veya eksik ödenen taksit tutarlarının son taksiti izleyen ayın sonuna kadar, gecikilen her ay ve kesri için 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanacak geç ödeme zammı ile birlikte ödenmesi şartıyla bu madde hükümlerinden yararlanır. Süresinde ödenmeyen veya eksik ödenen taksitlerin belirtilen şekilde de ödenmemesi veya bir takvim yılında ikiden fazla (2014 takvim yılı için birden fazla) taksitin süresinde ödenmemesi veya eksik ödenmesi hâlinde bu madde hükümlerinden

yararlanma hakkı kaybedilir. Bu hüküm alacaklı tahsil daireleri açısından taksitlendirilen alacaklar için ayrı ayrı uygulanır.”

hükümleri yer almaktadır. Görüldüğü üzere her iki Kanun gereğince yapılandırılan kamu borçlarına ilişkin taksitlerin süresinde ödenmemesi durumunda geç ödeme zammı hesaplanacağı, bir takvim yılı içerisinde ikiden fazla taksitin süresinde ödenmemesi durumunda ise söz konusu borca ilişkin yapılandırma hakkının kaybedileceği hüküm altına alınmıştır.

6111 ve 6552 sayılı Kanun hükümlerinden faydalanılarak yapılandırılan borç taksitlerinin süresinde ödenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde geç ödeme zammına sebep olunacağı gibi yukarıda yer alan Kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bir takvim yılında ikiden fazla taksitin süresinde ödenmemesi durumunda Kanun hükümlerinden faydalanma hakkının kaybedileceği hususu göz ardı edilmemelidir.

Kamu idaresi cevabında; “6111 ve 6552 sayılı Kanunlar kapsamında Belediyenin çeşitli kamu idarelerine olan yapılandırılmış borçlarına ilişkin taksitlerin ödenmesi konusunda azami özen gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevapta, Belediyenin çeşitli kamu idarelerine olan yapılandırılmış borçlarına ilişkin taksitlerin ödenmesi hususunda azami özen gösterileceği belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 2: Ambalaj ve Cam Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İşleminde Gelir Elde Edilmemesi

Belediye, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde kendisine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla 27.08.2014 tarihinde cam atıklarının toplanmasını kapsayan bir sözleşme; 01.11.2013 tarihinde de ambalaj atıklarının toplanmasını kapsayan bir protokol imzalamıştır. Ancak Belediyenin söz konusu firmalara verdiği imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde etmediği tespit edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları”nı düzenleyen 15'inci maddesinin (g) fıkrasında; “*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktadır.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde; ambalaj atıklarıyla ilgili olarak belediyelere bazı görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 24'üncü maddesinin birinci fıkrasında; ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine göre belediyelerin sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Adı geçen Yönetmelik'in 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde; belediyelerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini kendisi veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştireceği, (b) bendinde ise; ambalaj atıklarını kaynağında toplama-ayırma faaliyetini kendisi gerçekleştirecek olan belediyelerin toplama ayırma tesisi kurma ve bu tesise çevre lisansı alma zorunluluklarının olduğu belirtilmiştir.

Edirne Belediyesi cam atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini 27.08.2014 tarihinde imzaladığı üçlü sözleşmeye göre; ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini ise 01.11.2013 tarihinde imzaladığı protokol hükümlerine göre yerine getirmektedir.

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda bazı kuruluşlar yetkili kılınmışlardır. Bu kuruluşlar da ambalaj atıklarının toplanmasında imtiyaz sahibi şirketlerden hizmet alımı yapmakta ve bedelini düzenlenen fatura karşılığında söz konusu şirketlere ödemektedir. Söz konusu şirketlere ambalaj atığı toplama imtiyazı belediyeler tarafından, yapılan üçlü sözleşme ile verilmektedir. Ancak yapılan incelemede, Edirne Belediyesi tarafından söz konusu imtiyaz hakkı verilmesi karşılığında, herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir.

Ambalaj atıkları ve cam atıklarının toplanması konusunda imtiyaz devrinin, Belediyece 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde açılacak ihale yoluyla, en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya verilerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde kendisine verilen görevleri yerine getirmek maksadıyla 27.08.2014 tarihinde cam atıklarının toplanmasını kapsayan bir sözleşme; 01.11.2013 tarihinde de ambalaj atıklarının toplanmasını kapsayan bir protokol imzalamıştır. Ancak söz konusu firmalara verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmemesiyle ilgili olarak sorumlu birim uyarılmış olup gelir elde edilip edilememesi konusu incelenerek bir çözüme ulaşılabacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, söz konusu firmalara verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmemesiyle ilgili olarak sorumlu birimin uyarıldığı ve gelir elde edilip edilmeme hususunun incelenerek bir çözüme ulaşılabacağı bildirilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Kira Süresi Biten Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü ile Kira Sürelerinin Uzatılması

Yapılan incelemede Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların kira sürelerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g maddesine göre pazarlık usulü uygulanmak suretiyle uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2' nci maddesinde; *“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”*

36' ncı maddesinde; *“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”*

Pazarlık usulüyle yapılacak işleri sayan 51'inci maddesinin g bendinde; *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralınması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,...”* hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel prensiplerinden olduğu ve bu prensibin gereği olarak, Kanun'un 36' ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün “Esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Kaldı ki; yukarıda zikredilen kiralama işlerine ait ihalelerin, Kanunun 51/g maddesi kapsamında pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira, 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralınması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için – söz konusu hüküm doğrultusunda – pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1' inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "*Devletin özel mülkiyetindeki*" ve "*Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler*" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasa'nın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmıştır.

Öncelikle, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların "Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 74' üncü maddesi gereğince, Hazinesinin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir.

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni

verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise;

“f) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,

g) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,

ğ) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri” ifade etmektedir.

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nın 13'üncü maddesi ile;

“a) Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,

b) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralınması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve bu yerleri için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak”

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapıldığından bahse konu husus açıkça teyit edilmektedir.

Ayrıca, yukarıda belirtilen Danıştay 13 üncü Dairesinin Kararına ilave olarak Danıştay 8 inci Dairesinin 21.11.2001 tarih ve E:1999/5091, K: 2001/5181 sayılı Kararında da aynı husus bir kez daha teyit edilmiş ve söz konusu Kararda; “Kayseri İli, Tomarza İlçesi, Pusatlı Köyü sınırları içinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda AR:71511 sayılı maden arama ruhsatı sahibi olan davacının, madencilik faaliyeti için izin verilmesi yolundaki başvurusunu, maden arama yapılabilmesi ve faaliyette bulunulabilmesi için hazineye ait ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiralınması gerektiği koşuluna bağlayan Tomarza Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada; 178 sayılı KHK'nın 543 sayılı KHK ile değişik 13/b maddesinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Milli Emlak Genel Müdürlüğünce kiraya verileceği, 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesinde de, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınmasının pazarlık usulüyle ihalesinin yapılabileceği, 202 seri nolu Milli Emlak Genel Tebliğinin IV Bölümünde de, Hazinenin özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların Bakanlıktan önceden izin alınmak suretiyle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile

ruhsat sahiplerine kiraya verileceği yolundaki hükümler karşısında, faaliyet izni verilmesi için anılan taşınmazların pazarlık usulü ile kiralanması yönündeki işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davayı reddeden Kayseri İdare Mahkemesinin 12.10.1999 gün ve 693 sayılı Kararının; hukuka aykırı olduğu öne sürülerek, 2577 sayılı Yasanın 49 uncu maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemine karşın İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçenin usul ve Yasaya uygun olduğu ve bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına” oybirliği ile karar verilmiştir.

Açıklanan gerekçelerle Belediye Meclisinin 05.11.2014 tarih ve 308 sayılı kararına istinaden kira süreleri sona eren taşınmazların pazarlık usulü ile aynı kişilere yeniden kiralanmasının mevzuata aykırı bir uygulama olduğu kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Kira Süresi Biten Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü ile Kira Sürelerinin Uzatılması ile ilgili Sayıştay başkanlığının görüşleri ilgili birime iletilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevapta, bulgu konusu edilen hususların ilgili birime iletildiği belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 4: İç Kontrol Sisteminin Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Mevzuat Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

Kurumda yapılan incelemeler sonucunda; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 55' inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, denetime ilişkin standart ve yöntemler ise Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 20.11.2006 tarihli ve (12) sayılı kararı ile Kamu İç Denetim Standartları belirlenmiş bulunmaktadır. Kamu İç Kontrol

Standartları ise İç Kontrol Modeli (COSO), Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Kanun'un verdiği bu yetki doğrultusunda, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiş bulunmaktadır.

Anılan Tebliğde ayrıca, kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gerekli çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5' inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, Kanuna ve İç Kontrol Standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce, görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre, kamu idareleri tarafından görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin olarak belirlenebilecek ayrıntılı standartlar, 5018 sayılı Kanun'a, ilgili diğer mevzuata ve Kamu İç Kontrol Standartları'na uygun olmak ve idareye münhasır spesifik süreçlere ilişkin olmak zorundadır. Tebliğ'de ayrıca idarelerce gerek görülmesi halinde hazırlanabilecek olan İdare Ayrıntılı İç Kontrol Standartlarının, idarelerin yasal ve idari yapıları ile personel ve mali durumları gibi her bir idarenin kendine özgü koşulları dikkate alınarak katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve üst yönetici onayı ile Maliye Bakanlığı'na gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Ancak, Maliye Bakanlığı'nın 04.02.2009 tarihli ve B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı yazısı ile, bazı kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak amacıyla anılan Tebliğ kapsamında yapılması gereken

çalışmaları tamamlamadıkları, söz konusu çalışmaların yürütülmesinde bazı tereddütlerin olduğu gerekçesiyle iç kontrole ilişkin çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi” hazırlanarak kapsama dahil bütün idarelere duyurulmuştur. Yine konu ile ilgili çalışmaların en geç 30.06.2009 tarihine kadar tamamlanarak Üst Yönetici onayını takiben Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kurumda yapılan incelemeler sonucunda; iç kontrole ilişkin eylem planının 25.08.2009 tarihinde 46.22.0.EDİ.0.12/2117 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığı’na gönderildiği, ancak o tarihten sonra iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi ile ilgili olarak herhangi bir çalışmanın yapılmadığı, kurumda ön mali kontrol teşkilatının oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmemesi ile ilgili olarak yapılan uyarılar dikkate alınmış olup gerekli çalışmalar yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevapta, iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 5: Ön Ödeme İşlemlerinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Avans talebine ilişkin harcama talimatlarında avansın hangi iş için talep edildiğinin açıkça belirtilmediği ve harcama birimlerinde birden fazla mutemet görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Ön Ödeme” başlıklı 35’inci maddesinin ilk fıkrasında, “*Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.*” hükmü yer almaktadır.

Bu maddeye istinaden hazırlanarak 21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 5'inci maddesinde ön ödemelerin hangi iş için verilmişse yalnızca o iş için kullanılabilceği, 9'uncu maddesinde ise her bir harcama birimi için yalnızca bir mutemet görevlendirilebileceği ifade edilmektedir.

Belediye harcama birimlerinde birden fazla sayıda mutemet görevlendirildiği, harcama talimatlarında “*muhtelif giderlerde kullanılmak üzere*” gibi muğlak ifadelere yer verildiği ve birimlerde kullanılacak kırtasiye ve diğer sarf malzemesi alımlarının çoğunlukla mutemetlere avans verilmesi suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Harcama birimlerinin öngörülebilir ihtiyaçlarını önceden tespit ederek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan usullerden biri ile satın almaları gerekir. Zira 4734 sayılı Kanuna göre ihtiyaçların uygun koşullarda temin edilmesi gerekir. Avans verilerek gerçekleştirilen satın almalarda bu hususun tespiti olanaksız hale gelmektedir. Öte yandan avans talebine ilişkin harcama talimatlarında avansın hangi iş için verildiğinin açık ve net bir biçimde belirtilmesi gerekir. Zira Yönetmelik'e göre avanslar hangi iş için verilmişse yalnızca o iş için kullanılmalıdır. Harcama talimatlarında “*muhtelif giderlerde kullanılmak üzere*” şeklinde geniş ve muğlak ifadelere yer verilmesi Yönetmelik hükmünün gerektirdiği kontrol mekanizmasını işlevsiz kılmaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, her bir harcama birimi için yalnızca bir avans mutemedi görevlendirilmesi ve ön ödeme işlemlerine ilişkin harcama talimatlarında avansın hangi iş için talep edildiğinin açık bir biçimde ifade edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ön Ödeme İşlemlerinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması Avans talebine ilişkin harcama talimatlarında avansın hangi iş için talep edildiğinin açıkça belirtilmediği ve harcama birimlerinde birden fazla mutemet görevlendirilmesiyle ilgili olarak tüm birimler uyarılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevapta, denetim bulgusunda belirtilen hususlarla ilgili olarak tüm birimlerin uyarıldığı belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 6: Temsil ve Ağırhama Giderlerinin Ödenmesinde İlgili Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Edirne Belediyesi'ni ziyarete gelen yerli ve yabancı misafirlerin temsil ve ağırhama giderleri için yapılan harcamalarda Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne göre eklenmesi gerekli olan belgelerin eklenmediği ve harcamaların kapsamının belirtilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Temsil, ağırhama, tören, fuar ve tanıtma giderleri" başlıklı 37 inci maddesinde; "*yabancı konuk ve heyetlerin ağırhlanması amacıyla görevlendirilecek personel ve ilgili yönetmeliklere göre görevlendirilecek mihmandarlar tarafından yapılan temsil ve ağırhama giderlerinin ödenmesinde; Mihmandar Hesap Cetvelinin (Örnek: 26) ödeme belgesine ekleneceği ve ziyafete ilişkin temsil ve ağırhama giderlerinin ödenmesinde alınacak harcama talimatında, davetli ve misafirlerin sayısı ile mihmandarın yapacağı harcamaların neleri kapsayacağına belirtileceği*" hükmü yer almaktadır.

Buna rağmen ödeme emri belgelerine Mihmandar Hesap Cetvelinin eklenmediği görülmüştür. Ayrıca belirli tarih aralığında yapılmış olan harcamalarda davetli ve misafirlerin sayısı ile mihmandarın yapacağı harcamaların neleri kapsayacağı belirtilmeden genel bir şekilde ödemeler yapılmıştır.

Yerli ve yabancı misafirlerin temsil ve ağırhama giderleri için yapılan harcamalarda Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne göre eklenmesi gereken belgelerin eklenerek mihmandarın yapacağı harcamaların neleri kapsayacağına belirtilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Temsil ve ağırhama giderlerinin ödenmesinde ilgili mevzuat hükümlerine uyulmaması ile ilgili olarak harcamayı yapan birimler ödeme evraklarını, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Temsil, ağırhama, tören, fuar ve tanıtma giderleri" hükmüne uygun olarak düzenlenmesi yönünde uyarılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevapta, bulguda yer alan hususlarla ilgili olarak temsil, tören ve ağırhama giderlerini yapan birimlerin uyarıldığı belirtilmiş olup konuyu takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 7: Gelir Kalemlerine İlişkin Tahsilat Oranının Düşük Düzeyde Kalması

Edirne Belediyesi'nin "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ni oluşturan gelir kalemlerinden bazılarının tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve 2015 Yılına ait 186.325.490,05 TL toplam tahakkuktan 48.251.527,98 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

"Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir."

şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'inci maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Edirne Belediyesi’ne ait 2015 Yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli’nde önemli olarak görülen, ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 1: Gelir Tahsilat Oranları

Gelirin Kodu				Açıklama	Toplam Tahakkuk (TL)	2015 Yılı Net Tahsilat (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahakkuk Tahsilat Oranı (%)
I	II	III	IV					
1	2	9	51	Bina Vergisi	7.626.736,19	4.404.529,60	3.222.206,59	57,75
1	2	9	52	Arsa Vergisi	3.913.462,93	1.989.343,08	1.924.119,85	50,83
1	2	9	53	Arazi Vergisi	272.617,75	114.031,86	158.585,89	41,83
1	2	9	54	Çevre Temizlik Vergisi	3.321.032,41	1.255.005,50	2.066.026,91	37,79
1	3	9	51	Eğlence Vergisi	67.327,87	22.537,64	44.790,23	33,47
1	6	9	53	İşgal Harcı	2.845.687,44	1.017.031,00	1.828.656,44	35,74
5	2	4	51	Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	110.915,53	14.576,99	96.338,54	13,14
5	3	9	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Para Cezaları	2.990.182,69	870.509,21	2.119.673,48	29,11

Tahakkuk ettirilen Kurum gelirlerinden süresinde ödenmeyenler hakkında, ilgili mevzuatında öngörülen usuller çerçevesinde takip işlemlerinin yapılarak alacakların tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Gelir Kalemlerine İlişkin Tahsilât Oranının Düşük

Düzyde Kalmasına, Bazı Alacakların 6552 Sayılı Kanun Kapsamında Yeniden Yapılandırılması da sebep olmuştur. Alacaklarımızla ilgili olarak icra takip çalışmaları başlatılmış ve takip tahsilât konusunda azami dikkat gösterilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, gelir kalemlerine ilişkin tahsilât oranının düşük düzeyde kalmasında, bazı alacakların 6552 sayılı Kanun kapsamında yeniden yapılandırılmasının da etkili olduğu, Kurum alacakları ile ilgili olarak icra takip çalışmalarının başlatıldığı ve takip tahsilât konusunda azami dikkat ve özenin gösterildiği belirtilmiş olup konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

EDİRNE BELEDİYE BAŞKANLIĞI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU			
GELİR			
Hesap	Yardımcı	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
Kodu	Hesap		TL
600		GELİRLER HESABI	144.424.429,99
600	01	VERGİ GELİRLERİ	18.514.444,12
600	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	50.983.279,81
600	04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	1.589.591,06
600	05	DİĞER GELİRLER	73.299.550,62
600	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	37.564,38
		GELİRLERİN TOPLAMI	144.424.429,99
GİDER			
Hesap	Yardımcı	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
Kodu	Hesap		TL
630		GİDERLER HESABI	144.452.545,07
630	1	PERSONEL GİDERLERİ	25.206.527,13
630	2	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ	3.328.734,12
630	3	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	71.293.325,56
630	4	FAİZ GİDERLERİ	16.063.851,80
630	5	CARİ TRANSFERLER	2.429.367,48
630	7	SERMAYE TRANSFERLERİ	983.633,70
630	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	100
630	12	GELİR. RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDER.	8.647.097,25
630	13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	2.588.019,14
630	14	İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	13.887.888,89
630	20	SİLİNER ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	24.000,00
		GİDERLERİN TOPLAMI	144.452.545,07
		FAALİYET SONUCU (+/-)	-28.115,08

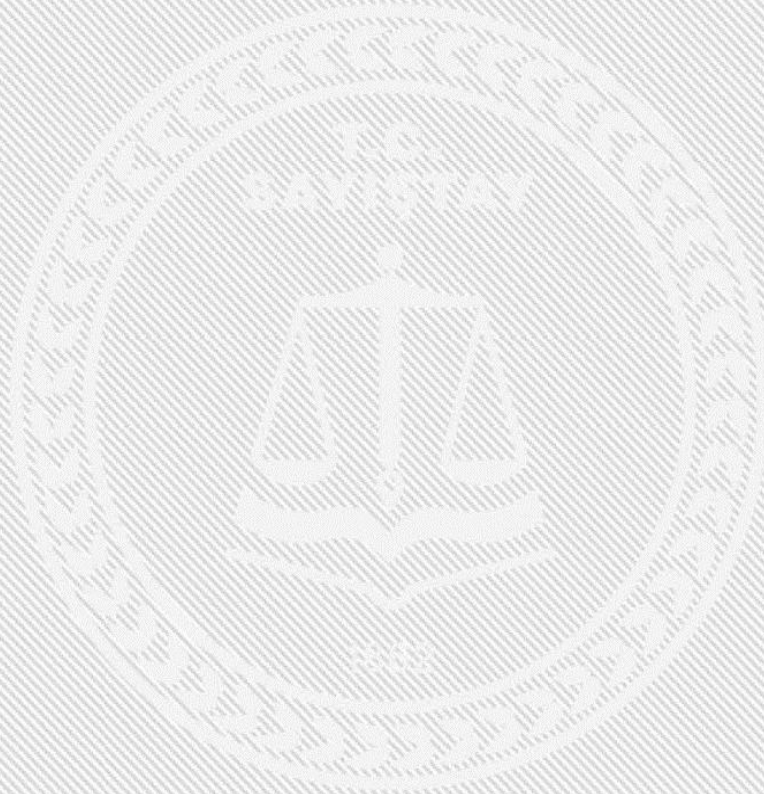
EDİRNE BELEDİYESİ 2015 YILI KAPANIŞ BİLANÇOSU			
AKTİF			
1 Dönen Değerler			84.685.907,24
10 Hazır Değerler		701.327,65	
102 Banka Hesabı		767.628,93	
103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri He		-108.058,84	
104 Proje Özel Hesabı		20.149,16	
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hes		21.608,40	
12 Faaliyet Alacakları		82.296.533,58	
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı		1.644.692,18	
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesab		35.488.504,58	
122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacakt		10.063.923,65	
126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı		35.099.413,17	
14 Diğer Alacaklar		1.054.407,57	
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı		1.054.407,57	
16 Ön Ödemeler		633.638,44	
162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı		631.338,44	
165 Mahsup Dn. Aktarılan Avans ve Krediler		2.300,00	
2 Duran Varlıklar			194.114.640,27
24 Mali Duran Varlıklar		8.290.622,45	
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler		8.239.834,58	
241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatır		50.787,87	
25 Maddi Duran Varlıklar		185.818.692,58	
250 Arazi ve Arsalar Hesabı		23.604.814,69	
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı		96.546.219,98	
252 Binalar Hesabı		53.434.618,47	
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı		3.938.071,28	
254 Taşıtlar Hesabı		5.908.455,64	
255 Demirbaşlar Hesabı		5.163.704,16	
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-18.036.721,55	
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesab		15.259.529,91	
260 Haklar Hesabı		889.495,90	
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		889.495,90	
29 Diğer Duran Varlıklar		5.325,24	
294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Dur		113.024,91	
299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-107.699,67	
AKTİF TOPLAM			278.800.547,51
9 NAZIM HESAPLAR			50.339.731,34
90 ÖDENEK HESAPLARI			
900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı			
906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kul.Öd.Hes.			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	91 NAKİT DIŞI TEM.VE KİŞİ.AIT		10.358.051,80	
	910 Teminat Mektupları Hesabı	10.358.051,80		
PASİF				
3	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar			95.367.394,00
90	KAMU İÇ MAFİ BORÇLAR		902.966.19,54	
	900 Banka Kredileri Hesabı	902.966.19,54		
32	Faaliyet Borçları		34.832.992,31	
	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	34.832.992,31		
33	Emanet Yabancı Kaynaklar		46.035.469,40	
	330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	4.491.141,48		
	333 Emanetler Hesabı	41.544.327,92		
36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler		13.515.407,61	
	360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	556.777,71		
	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri H	461.886,82		
	362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına	1.105.895,98		
	368 Vadesi Geçmiş Ertelemiş veya Taksitle	11.390.847,10		
37	Borç ve Gider Karşılıkları		20.558,54	
	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	20.558,54		
4	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar			62.156.066,85
	40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar		40.439.793,26	
	400 Banka Kredileri Hesabı	40.439.793,26		
	43 Diğer Borçlar		13.364.304,29	
	438 Kamuya Olan Ertelemiş veya Taksitlend	13.364.304,29		
	47 Borç ve Gider Karşılıkları		3.985.825,61	
	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	3.635.833,11		
	479 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesab	349.992,50		
	48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider T		4.366.143,69	
	481 Gider Tahakkukları Hesabı	4.366.143,69		
5	Öz Kaynaklar			121.305.201,74
	50 Net Değer		87.279.772,94	
	500 Net Değer/Sermaye Hesabı	87.279.772,94		
	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları		34.025.428,80	
	570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçlar	34.025.428,80		
	FAALİYET TOPLAMI (OLUMSUZ)			-28.115,08
PASİF TOPLAM				
278.800.547,51				
9	NAZİM HESAPLAR			50.339.731,34
	90 ÖDENEK HESAPLARI			
	901 Bütçe Ödenekleri Hesabı			
	907 Mahsup Dönemine Aktarılan Öd.Hesabı			
	91 NAKİT DIŞI TEM.VE KİŞİ.AIT		10.358.051,80	
	911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	10.358.051,80		
	913 Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri			
	92 TAAHHÜT HESAPLARI		39.981.679,54	
	921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	39.981.679,54		

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>

EDİRNE BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	23
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	24
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	24
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	25
5. GENEL DEĞERLENDİRME	26
6. DENETİM BULGULARI.....	28

1. ÖZET

Bu rapor, Edirne Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 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.

Edirne Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Stratejik Planda, maliyet kaynak ilişkisine yer verilmemiştir. Planda belirtilen faaliyetlerin yıllık olarak toplam maliyetleri belirlenmeli ve bu maliyetleri kurumun hangi kaynaklarla gerçekleştireceği ortaya konulmalıdır.

Stratejik Planda, "İzleme ve Değerlendirme" bölümüne yer verilmemiştir. Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme seviyelerinin ne şekilde ölçüleceğinin bu bölümde açıklanması gerekmektedir.

Stratejik Planda, ölçülemeyen hedefler için tespit edilen performans göstergelerinin bir kısmında yıllar itibariyle ulaşılması planlanan hedefler belirtilmemiştir. Performans hedef ve göstergelerinin ölçülebilirliğinin sağlanması açısından mevcut durum ve yıllar itibariyle ulaşılması planlanan hedeflere Planda yer verilmesi gereklidir.

Performans Programında, performans hedeflerinin büyük bölümü için herhangi bir faaliyet belirlenmemiştir. Performans hedeflerinin faaliyetler ile ilişkilendirilip bu hedeflere ulaşmada katlanılacak maliyetlerin net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir.

Performans Programında, Performans Programı Hazırlama Rehberine göre yer alması gereken tablolardan Tablo 3- İdare Performans Tablosu, Tablo 4- Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu ve Tablo 5- Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tablolara yer

verilmemiş Tablo 2- Faaliyet Maliyetleri Tablosu ise Rehberde öngörülen şekline uygun hazırlanmamıştır.

Performans Programında yer alan performans göstergelerinden bazılarında Faaliyet Raporunda yer verilmemiş, bazılarının ise miktarları değiştirilmiştir. Tutarlılık ilkesi gereğince, Performans Programında yer alan göstergelere Faaliyet Raporunda değiştirilmeden yer verilmesi gerekir.

Faaliyet Raporunda bütçe ve performans hedeflerinde meydana gelen sapmaların nedenleri genel olarak ortaya konulmamıştır.

Performans Ölçüm Sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik Veri Kayıt Sistemi oluşturulmamıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 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, Edirne 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 Edirne 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 aşağıdaki tabloda yer alan performans denetimi kriterleri kullanılmıştır.

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
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı
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
Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor 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

Edirne Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak "sunum" kriterini kısmen, stratejik amaçlar ve stratejik hedefler arasındaki mantıksal bağ kısmen kurulduğundan "ilgililik" kriterini kısmen, stratejik hedefler ve performans göstergelerinin mevzuatta öngörülen

usullere kısmen uygun hazırlayarak “ölçülebilirlik” kriterini kısmen, stratejik hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması hasebiyle “iyi tanımlanma” kriterini yerine getirmiştir.

Edirne Belediyesi; 2015 Yılı Performans Programı’nı hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen, performans hedefleri ve performans göstergelerini mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “ilgililik” kriterini kısmen, performans hedefleri ve performans göstergelerinin kısmen ölçülebilir olmasından dolayı “ölçülebilirlik” kriterini kısmen, performans hedeflerinin yeterince açık ve anlaşılır olmasından dolayı da “iyi tanımlanma” kriterini yerine getirmiştir.

Edirne Belediyesi; 2015 Yılı Faaliyet Raporu’nu hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebilmesinden dolayı “doğrulanabilirlik” kriterini, idarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlerin tamamının ortaya konulmaması nedeniyle “geçerlilik/ ikna edicilik” kriterini kısmen, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen, performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında kısmen tutarlı olması nedeniyle “tutarlılık” kriterini kısmen yerine getirmiştir.

Veri kayıt sistemleri üzerinde yapılan incelemede, yılsonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler doğrultusunda faaliyet raporunda kullanılarak birim ve idari faaliyet raporu oluşturulduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: “Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu” nun ve “Kaynak Tablosu” nun Hazırlanmaması

Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “beş yıllık tahmini maliyet tablosu” nun ve “kaynak tablosu” nun Planda yer almadığı görülmüştür.

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 itibariyle hangi kaynaklardan elde edileceği ise kaynak tablosunda gösterilmelidir.

Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır. Ancak bu iki unsura Stratejik Planda yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu 1’de yer alan eleştiriler doğrultusunda çalışmalar yapılarak hedeflerimiz için öngördüğümüz kaynak ihtiyaçlarımız ve hangi kaynaklardan elde edileceği belirlenerek Stratejik Planda yer alması sağlanacaktır" denilmektedir.

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

BULGU 2: 85 Adet Performans Göstergesinde Yıllar İtibariyle Ulaşılması Planlanan Hedeflerin Belirtilmemiş Olması

2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Planda yer alan 85 adet performans göstergesinde yıllar itibariyle ulaşılması planlanan hedeflerin belirtilmediği görülmüştür.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun 5E bölümünde amaçlara ulaşmak için belirlenecek hedeflerin ölçülebilir nitelikte olması gerektiği; 5F bölümünde ise, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik

performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılacağından, bu göstergelerin ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere 2015-2019 Stratejik Planında ölçülemeyen hedefler için belirlenen toplam 191 adet performans göstergesinden 85 adedinde mevcut durum ve yıllar itibariyle ulaşılması planlanan hedeflere yer verilmediğinden, ilgili performans hedeflerinin ölçülebilirliği sağlanamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu 2’de yer alan eleştiriler dikkate alınarak, performans göstergesinde yıllar itibariyle ulaşılması planlanan hedefler belirtilecek ve ilgili performans hedeflerinin ölçülebilirliği sağlanacaktır.” denilmektedir.

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

BULGU 3: Stratejik Planda “İzleme ve Değerlendirme” Bölümünün Bulunmaması

2015-2019 Stratejik Planı’nda “İzleme ve Değerlendirme” bölümünün bulunmadığı görülmüştür.

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; izleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur. Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır.

Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme seviyelerinin ne şekilde ölçüleceği Planın “İzleme ve Değerlendirme” bölümünde açıklanmalıdır. Söz konusu bölüm ve açıklamalara Planda yer verilmemesi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme açısından önemli bir eksikliklerdir.

Kamu idaresi cevabında; “Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme

seviyelerinin ne şekilde ölçüleceğinin, Planın "İzleme ve Değerlendirme" bölümünde açıklanması sağlanacaktır. Söz konusu bölüm ve açıklamalara Planda yer verilerek, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye uygunluğu esas alınacaktır." denilmektedir.

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

BULGU 4: Stratejik Planda Yer Alan 14 Amaçtan 1 Adedinin "Stratejik Amaç" Niteliğinde Olmaması

Stratejik Planda 2 numaralı stratejik amaç olarak yer verilen "Sağlıklı Çevre İçin Halkı Bilinçlendirmek" amacının, Plan bütün olarak değerlendirildiğinde "Stratejik Amaç" niteliğinde olmadığı görülmüştür.

Şöyle ki; Stratejik Planda 1 numaralı amaç olarak yer verilen "Sağlıklı Çevreye Sahip Bir Kent Oluşturmak" daha genel bir ifade olarak 2 numaralı stratejik amacı da kapsar niteliktedir. Dolayısıyla bu iki amaç birlikte değerlendirildiğinde "Sağlıklı Çevre İçin Halkı Bilinçlendirmek" konusunun stratejik amaç olarak değil, 1 numaralı stratejik amacın altında "Hedef" olarak yer almasının planın bütünlüğü açısından daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu 4'te yer alan eleştiriler doğrultusunda Stratejik Planda Yer verdiğimiz Amaçların "Stratejik Amaç" Niteliğinde Olması sağlanacaktır."

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

BULGU 5: Stratejik Planda Yer Alan 52 Adet Hedeften 2 Adedinin İlgisiz Olması

Stratejik Planda yer alan hedeflerin "İlgililik" kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; Planda yer alan 52 adet hedefin 50 adedinin ilgili, 2 adedinin ilgisiz olduğu yani % 96'sının ilgili, % 4'ünün ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen hedeflere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo: 1		
Amaç	Hedef	Değerlendirme
Amaç 2 Sağlıklı Çevre İçin Halkı Bilinçlendirmek	Hedef 2.1. Belediye çalışanlarına ve hemşerilerimize ilk yardım eğitimleri vermek	Belirlenen hedeflerin stratejik amaçla ilgisi bulunmamaktadır.
	Hedef 2.2. İlköğretim kurumlarına ilk yardım eğitimleri vermek	

Kamu idaresi cevabında; “Stratejik Planda yer alan hedeflerin "İlgililik" kriteri açısından daha doğru değerlendirme yapılarak kriterlere uygun hedefler olması sağlanacaktır” 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 53 Performans Hedefinin 45'i İçin Faaliyetlerin Belirlenmemesi

Performans Programında yer verilen 52 adet performans hedefinin 45'i için herhangi bir faaliyet belirlenmediği görülmüştür.

Faaliyetler performans hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğini ortaya koymaktadır. Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla performans hedeflerinin faaliyetler ile ilişkilendirilip bu hedeflere ulaşmada katlanılacak maliyetlerin net bir şekilde ortaya konması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Eleştiriler doğrultusunda, hedeflerimiz faaliyetler ile ilişkilendirilerek hedeflere ulaşmada katlanılacak maliyetlerin net bir şekilde ortaya konması sağlanacaktır.” denilmektedir.

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

BULGU 7: Performans Programında Yer Alması Gereken Bazı Tabloların Bulunmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre Performans Programında yer alması gereken tablolardan Tablo 3- İdare Performans Tablosu, Tablo 4 Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu ve Tablo 5- Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tabloların Performans Programında yer almadığı, Tablo 2- Faaliyet Maliyetleri Tablosunun ise Rehberde öngörülen şekline uygun hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Performans Programı Hazırlama Rehberine göre Performans Programında yer alması gereken tablolar Rehberde öngörülen şekline uygun hazırlanması sağlanacaktır.” denilmektedir.

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

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 8: Performans Hedef ve Gerçekleşmeleri Konusundaki Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi

42 adet performans göstergesinde 2015 yılı için planlanan hedeflerin altında gerçekleşme olmasına karşın Faaliyet Raporunda bunların gerekçelerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “*Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı*” başlıklı 18 inci maddesinde; birim ve idare faaliyet raporlarının “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği belirtilmektedir. İlgili maddede; “*Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*” denilmektedir.

Bu itibarla hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda kurum, sapma

nedenlerini mantıklı ve inandırıcı gerekçelerle açıklamalıdır. Gerçekleşme düzeyi hedeflerin altında olmasına rağmen Faaliyet Raporunda sapma gerekçelerine yer verilmeyen bazı göstergeler aşağıda gösterilmektedir.

Tablo: 2

Gösterge	Planlanan	Gerçekleşen
Toplanan atık pil miktarı	4000	3102
Toplanan Atık motor yağı miktarı	75000	48713
Toplanan Ötl miktarı	195000	104330
Toplanan çöp miktarı	85637	84680
Verilen eğitim adedi	30	25
Program Sayısı (Adet/ Yıl)	6	0
Yıllık Tahsis Yapılan Araç Sayısı	1800	420
Eğitime katılan sürücü sayısı adet/ yıl	200	40
Materyal Sayısı (adet / yıl)	6000	0
Toplantı Sayısı (adet/yıl)	10	1

Kamu idaresi cevabında; “Kurumumuz hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda, sapma nedenlerini mantıklı ve inandırıcı gerekçelerle açıklayarak, performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verecektir.” denilmektedir.

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

BULGU 9: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin Faaliyet Raporuna Aynen Alınmaması

2015 Faaliyet Raporunda yer alan toplam 205 performans göstergesinden 127 adedinin miktarlarının 2015 Performans Programından farklı olduğu, ayrıca Performans Programında yer alan performans göstergelerinden 15 adedine de Faaliyet Raporunda yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 8 inci

maddesinde “Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır. Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır.” denilerek kamu idarelerinin faaliyet raporlarını hazırlarken tutarlılık ilkesine riayet etmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Performans hedeflerine ulaşma düzeyinin önceden belirlenen kriterler doğrultusunda ölçülebilmesine imkan tanıyan performans göstergelerinin Performans Programında yer alan ifade ve sayısal miktarlarının Faaliyet Raporuna aynen alınması, yukarıda belirtilen "Tutarlılık" ilkesinin gereklerinden biridir. Performans Programında yer verilen hedeflerden Faaliyet Raporuna aynen alınmayan bazı göstergeler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo: 3

Performans Göstergesi	Performans Programında 2015 Yılı Hedefi	Faaliyet Raporunda 2015 Yılı Hedefi
1.1.6. Verilen Eğitim Adedi	30	Raporlanmamıştır.
1.1.7. Toplanan Elektronik Atık Miktarı (kg)	5000	Raporlanmamıştır.
1.1.5. Toplanan Çöp Miktarı (kg)	85.637	84.680
9.7.1 Ulaşımın Aksadığı Saat Toplamı (Yıllık)	25	250
9.8.1. T, M, S ve J Harf Gruplarının karıştığı kaza sayısı adet / yıl	160	33
9.11.1.Toplu taşımadan yararlanan dezavantajlı kişi sayısı (kişi/gün)	750	3000
13.1.2. E-Belediye Sayfasından Ödeme Gerçekleştiren Mükellef Sayısı	2675	5934

Kamu idaresi cevabında; “Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 8 inci maddesinde "Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır” denildiğinden Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde

hazırlanacaktır.” denilmektedir.

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

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 10: Performans Ölçümlerinin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Yapılmasını Sağlayacak Bir Veri Kayıt Sisteminin Kurulmaması

Edirne Belediyesi’nde Stratejik Plan ve Performans Programında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyinin sağlıklı bir şekilde ölçülmesini sağlayacak bir veri kayıt sisteminin oluşturulmadığı görülmüştür.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dâhilinde gerçekleşebilir.

Uygulamada, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yılsonunda, hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “İlgili maddede yer alan eleştiri ve tespitler doğrultusunda performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olacağına, hangi periyotlar da bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulması sağlanacaktır.” denilmektedir.

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

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