



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BEYOĞLU BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

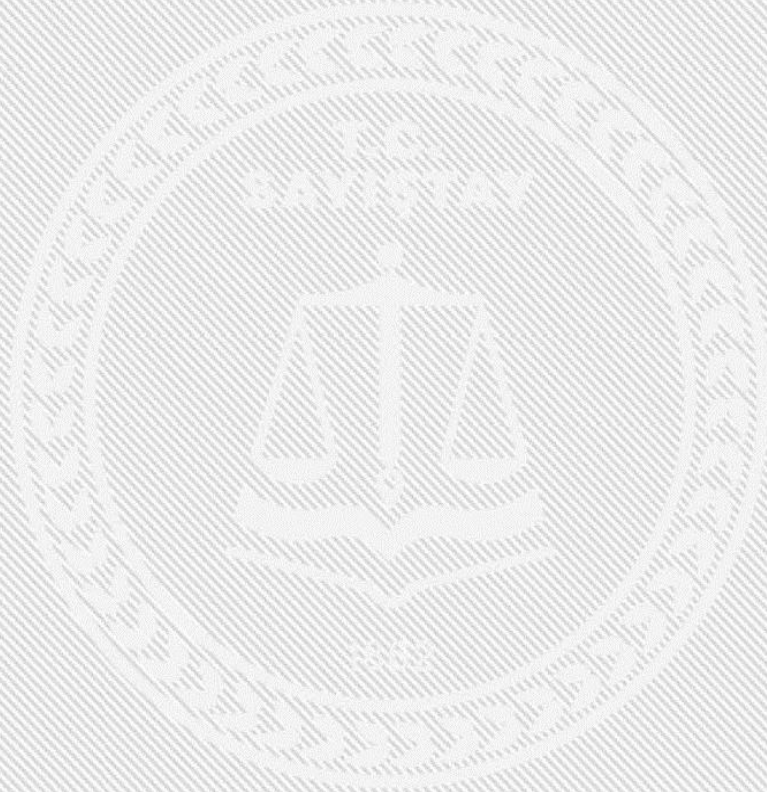
İÇERİK

İSTANBUL BEYOĞLU BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL BEYOĞLU BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	26

İSTANBUL BEYOĞLU BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	21

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, kurumun bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Beyoğlu Belediyesi'nin 2015 yılı mali yapısına ilişkin bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2014 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi

GİDER TÜRÜ	NET BÜTÇE ÖDENEĞİ	BÜTÇE PAYI	GERÇEKLEŞME TUTARI	GERÇEKLEŞME ORANI
01-PERSONEL GİDERLERİ	34.562.104,13	%14,05	28.952.102,93	%83,77
02-SOS.GÜV.KUR.DEV.PRİM GİD	5.864.261,94	%2,38	4.494.583,67	%76,64
03-MAL VE HİZMET ALIM GİD	161.402.079,97	%65,61	138.130.007,13	%85,58
04-FAİZ GİDERLERİ	797.173,20	%0,32	797.173,20	%100,00
05- CARİ TRANSFERLER	4.451.742,25	%1,81	3.792.203,09	%85,18
06- SERMAYE GİDERLERİ	32.224.809,68	%13,10	16.611.658,70	%51,55
09- YEDEK ÖDENEK	6.697.828,83	%2,72	0,00	%0,00
TOPLAM	246.000.000,00	%100,00	192.777.728,72	%78,36

Tablo 2: 2014 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi

GELİR TÜRÜ	BÜTÇE TAHMİNİ	PAYI	TOPLAM TAHAKKUK	2015 YILI TAHSİLATI	PAYI	TAHAKKUK TAHSİLAT ORANI
01- VERGİ GELİRLER	110.240.000,00	%44,81	145.684.935,68	89.057.921,98	%36,20	%61,13
03- TEŞEBBÜS VE MULKİYET	11.000.000,00	%4,47	10.582.551,10	5.680.167,21	%2,31	%53,67

GEL.						
04-ALINAN BAĞIŞ VE YRD.	26.000.000,00	%10,57	1.851.689,00	1.851.689,00	%0,75	%100,00
05-DİĞER GELİRLER	60.500.000,00	%24,59	55.355.513,81	53.866.571,39	%21,90	%97,31
06-SERMAYE GELİRLERİ	38.500.000,00	%15,65	730.033,22	596.832,30	%0,24	%81,75
09-RED VE İADELER	-240.000,00					
TOPLAM	246.000.000,00	%100,00	214.204.722,81	151.053.181,88	%100,00	%70,52

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.

- Geçici ve kesin mizan,
- Yevmiye defteri,
- 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,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler;

uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Beyoğlu Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması

Beyoğlu Belediyesi tarafından işletme hakkı 29 yıllığına kiralanana (Maliye Hazinesi adına) Orman Genel Müdürlüğü mülkiyetindeki Kefken A Tipi Mesire Yeri'nde mevcut 270 m2 alanlı sosyal tesisin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında mevzuata aykırı olarak pazarlık usulü ile 25 yıllığına Kültür Kenti Vakfı'na kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde; *“Bu Kanununun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”*; 36'ncı maddesinde ise; *“Bu Kanununun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”* denilmektedir.

Yukarıdaki Kanun hükümlerine göre; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve 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.

Diğer taraftan; mezkur Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği “Pazarlık usulü ile yapılacak işler” başlıklı 51'nci maddesinin (g) bendinde ise; *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...”* denilmek suretiyle pazarlık usulüne hangi istisnai koşullarda başvurulabileceği belirlenmiştir.

Bu çerçevede, mezkûr Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için “idare” kavramı kullanılırken, (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” kavramı yerine “Devletin özel mülkiyetinde (...)” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan (...)” kavramlarının kullanılmış olması, kanun koyucu açısından

“devlet” kavramının “idare” kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir. Dolayısıyla, pazarlık usulü ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir.

Yukarıdaki düzenleme kapsamında Belediyelerin konumu ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belirlenmiştir. İlgili Kanun hükümlerine göre, 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.

Diğer taraftan, 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 belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu doğrultuda, söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’in “Amaç” başlıklı 1’nci 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’ncü maddesinde ise;

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

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

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

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK’nın 13’ncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün;

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

b) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak” görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve kullanma izni verilmesi işlemlerini yapma yetkisi münhasıran Devlet tüzel kişiliğine verilmiştir ve söz konusu yetki, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü eliyle kullanılabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre ise, belediyeler Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğundan, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazları ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin kiralanması ve kullanım izni verilmesinde belediyelerin herhangi bir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

Her ne kadar, Kefken A Tipi Mesire Yeri İşletme Hakkının Kiraya Verilmesi İşi'ne ait İhale Şartnamesi'nin 39.12.2 no'lu maddesinde “Pazarlık usulü ile ihale edilen mesire yerlerinde yer alan yapı ve tesislerin tamamının işletmeciliği üçüncü kişi veya kuruluşlara kiraya verebileceği gibi, yapı ve tesislerden gelir getirici özelliği olanlar birden fazla kişi veya kuruluşlara da kiraya verilebilecektir.” denilmekte ise de yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereği Devlet tüzel kişiliği haricindeki kurumlar tarafından pazarlık usulünün kullanılması mümkün olmadığından, ilgili şartname hükmünün geçerliliği bulunmamaktadır. Belediye, ancak 2886 sayılı Kanun'da esas usul olarak belirtilen Kapalı Teklif Usulü ile söz konusu sosyal tesisin işletme hakkını kiralayabilecektir.

Konu, Kültür Kenti Vakfı açısından incelendiğinde ise; Mütevelli Heyeti ve Yönetim Kurulu'nda kimi Belediye Meclis Üyeleri, Başkan Yardımcıları ve belediye çalışanlarının görev yaptığı tespit edildiğinden, Vakfın Belediye ile organik bağının bulunduğu değerlendirilmekte olup, bu kapsamda ilgili sosyal tesisin işletme hakkının vakfa tahsis edilebilmesi amacıyla mevzuata aykırı olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci

maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık yönteminin kullanıldığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak; her ne kadar ilgili mesire yerinin işletme hakkı 29 yıllığına Belediye tarafından kiralanmış olsa da, söz konusu yerin Hazine taşınmazı statüsü devam ettiği ve bu statüdeki yerlerin kiralanması veya kullanma izni verilmesi yetkisi münhasıran Hazineye ait olduğundan, Belediye'nin ilgili sosyal tesisin işletme hakkını Kültür Kenti Vakfı'na 25 yıllığına 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre pazarlık usulü ile kiralamasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsi geçen yerin Kira Sözleşmesinin fesih edilmesine yönelik işlem başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulgu konusu yerin kira sözleşmesinin fesih edilmesine yönelik işlem başlatıldığı ifade edilmekle birlikte, konunun takibeden denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufunda Bulunmayan Muhtelif Taşınmazlar Üzerinde Bulunan Kafeteryaların İşletme Hakkının Üçüncü Kişiyeye Verilmesi

Belediye tarafından Aynalıkavak Semt Konağı, Okmeydanı Semt Konağı ve Turabibaba Kütüphanesi olarak kullanılan taşınmazların eklentilerinde yer alan ancak mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğü ile Fatih Sultan Mehmet Vakfı'na ait olmakla birlikte herhangi bir tahsis işlemi bulunmayan üç adet kafeteryanın işletme hakkının hiçbir usule bağlı olmaksızın Belediye tarafından üçüncü kişiye tahsis edildiği ve söz konusu kişinin ilgili kafeteryalarda ticari faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Aynalıkavak Semt Konağı, Okmeydanı Semt Konağı ve Turabibaba Kütüphanesi Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Fatih Sultan Mehmet Vakfı tarafından belirli bir bedel karşılığında Belediye'ye tahsis edilmiştir. Belediye bu taşınmazları sosyal amaçlı olarak kullanmaktadır. Söz konusu kafeteryalar, adı geçen taşınmazların eklentilerinde bulunmakla birlikte bahse konu kurumlarca bu alanla ilgili herhangi bir tahsis işlemi yapılmamıştır. Bu sebepten, Belediyenin söz konusu kafeteryalar üzerinde bir tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Ancak mevcut durumda, Belediye, dilekçe ile başvuran gerçek kişiye Aynalıkavak Semt Konağı ve Turabibaba Kütüphanesi eklentisinde bulunan kafeteryaların 2015 yılı Kasım

ayı itibariyle, Okmeydanı Semt Konağı eklentisinde bulunan kafeteryanın ise 2016 yılı Şubat ayı itibariyle bedelsiz olarak tahsisini gerçekleştirmiştir.

Konunun denetimimiz sırasında yetkililerle paylaşılmasının ardından, Belediye; işletme hakkı karşılığında Aynalıkavak Semt Konağı ve Turabibaba Kütüphanesi eklentisinde bulunan kafeteryalar için geriye dönük olarak 2015 yılı Kasım ayından itibaren, Okmeydanı Semt Konağı eklentisinde bulunan kafeterya için ise 2016 yılı Şubat ayından itibaren “işgaliye” adı altında bir ödeme tahakkuk ettirmiştir.

Ancak, söz konusu kafeteryaların bulunduğu taşınmazların Belediye’ye tahsisi gerçekleşmediğinden, Belediye’nin ilgili yerler için bir herhangi bir tasarruf yetkisi de bulunmamaktadır. İlgili kafeteryaların işletme hakkı için sonradan tahakkuk ettirilen işgaliye bedelleri mevcut usulsüzlüğü gidermemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75’nci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere işgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasını ifade eden ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi idarelerin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunmayan taşınmazlar için zaten ecrimisil alması da mümkün değildir.

Diğer taraftan, Belediye söz konusu kafeteryaların bulunduğu taşınmazlar üzerinde fuzuli şagil durumunda olduğundan mevcut durumda, ilgili taşınmazların malikleri olan Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Fatih Sultan Mehmet Vakfı tarafından başlatılacak hukuki takibata muhatap olma riskini taşımaktadır.

Sonuç itibariyle, Belediye’nin özel mülkiyetinde olmadığı gibi, hüküm ve tasarrufunda dahi bulunmayan söz konusu kafeteryaların işletme hakkını üçüncü kişiye tahsis etmesi ve bu kişi ya da kişilere menfaat temin etmesi ilgili mevzuata aykırıdır. Söz konusu kafeteryaların

işletme hakkı karşılığında “işgaliye” adı altında tahsil edilen bedel, mevzuata aykırılığı gidermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Semt Konakları ve Kütüphane eklentisinde bulunan çay ocaklarının, Vakıflar Genel Müdürlüğünce Belediyemize kiralanınan parsel sınırları içerisinde kaldığı düşünülerek, üçüncü kişiye işgaliye karşılığı kullandırılmasında; 2886 sayılı Kanuna göre özel mülkiyetimizde olmadığından kiralama yapılamamıştır. İşgaliye usulü gerektiğinde derhal tahliyesine imkan veren bir yöntem olarak tercih edilmiştir.

Ancak Belediyemiz kayıtları tetkikinde söz konusu çay ocaklarının, Vakıflar Genel Müdürlüğünce belediyemize kiraya verilen Semt Konakları ve Kütüphane parselleri içerisinde kalmadığı anlaşıldığından, ileride Vakıflar Genel Müdürlüğünce tarafımıza yöneltilmesi muhtemel davalara muhatap olunmaması açısından bu kişilerden ecrimisil, işgaliye v.s adı altında herhangi bir tahsilat yapılmasına son verilmiştir.

Söz konusu yerlerin Vakıflar Bölge Müdürlüğü ile görüşülerek kiralanması konusunda çalışmalar başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulgu konusu kafeteryaların işletmecisinden ecrimisil, işgaliye v.s adı altında tahsilat yapılması uygulamasına son verildiği ve söz konusu yerlerin Vakıflar Bölge Müdürlüğü ile görüşülerek kiralanması konusunda çalışmalar başlatıldığı ifade edilmekle birlikte, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Kira Süresi Biten Taşınmazların, İhale Yapılmaksızın Aynı Kişilere Kiraya Verilmeye Devam Edilmesi

Belediye mülkiyetindeki muhtelif taşınmazların kira süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kapsam başlıklı 1'inci maddesi ile Belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri

çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca, belediyeye ait taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına karar vermek yetkisi belediye meclisine; aynı Kanun'un 34'üncü maddesi uyarınca, söz konusu taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek yetkisi ise belediye encümenine verilmiştir.

Yapılan incelemede ise, belediye mülkiyetindeki muhtelif taşınmazların kira süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden Başkanlık Değerlendirme Komisyonu'nun onayı doğrultusunda kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verdiği görülmüştür.

Söz konusu taşınmazlardan;

1-Sıraselviler Caddesinde bulunan işyerinin hali hazırdaki kiracısının 2001 yılından bu yana aynı adreste ticari faaliyette bulunduğu, herhangi bir ihale olmaksızın bir önceki kiracının kiracılık hakkını devretmesi yoluyla kiracılığının başladığı ve 2001'den bugüne kadar herhangi bir ihale yapılmaksızın Başkanlık Değerlendirme Komisyonu'nun onayıyla kira bedeline belirli bir artış yapılarak birer yıllık süre uzatımı ile aynı kişiye yeniden kiraya verildiği,

2-Bereketzade Mahallesinde bulunan işyerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre 1999 yılında hali hazırdaki kiracısına 1 yıllık süre için kiraya verildiği, ancak, bugüne kadar yeni bir ihale yapılmaksızın Başkanlık Değerlendirme Komisyonu'nun onayı doğrultusunda kira bedeline belirli bir artış yapılarak aynı kişiye birer yıllık süre uzatımı ile yeniden kiraya verildiği,

3-Evliya Çelebi Mahallesinde bulunan işyerinin ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre 2003 yılında hali hazırdaki kiracısına 1 yıllık süre için kiraya verildiği, ancak, bugüne kadar yeni bir ihale yapılmaksızın Başkanlık Değerlendirme Komisyonu'nun onayı doğrultusunda kira bedeline belirli bir artış yapılarak aynı kişiye birer yıllık süre uzatımı ile yeniden kiraya verildiği, tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan esaslar ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle kiraya verilebileceği ve yenileme işlemlerinin aynı

usuller çerçevesinde yapılabileceği açıkken söz konusu üç taşınmazın yaklaşık 15 yıldır yeni bir ihale yapılmaksızın aynı kişilere tahsis edilmesi mevzuata aykırı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "6098 Sayılı 11/01/2011 tarihli Türk Borçlar Kanunu'nun 339. maddesinde; "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır*" denmektedir. Aynı kanunun 347. maddesinde "*konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdirmez. Ancak on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir. Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilir. Genel Hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilmesi durumunda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir*" denmektedir.

Söz konusu taşınmazlarımızın 31/12/2016 tarihinde kira sözleşmeleri sona erecek olup, Türk Borçlar Kanunu'nun 347. Maddesine istinaden 31/12/2016 tarihine kadar boş olarak Belediyemize teslim etmeleri hususlarında gerekli çalışmalarımız başlatılarak, ihtarnameler tebliğ edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, söz konusu taşınmazların 31/12/2016 tarihine kadar boş olarak Belediyeye teslim edilmeleri hususunda gerekli çalışmaların başlatılarak, ihtarnamelerin tebliğ edileceği belirtilmekle birlikte, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Tahakkuk Etmiş Yol Harcamalarına Katılım Paylarının Tahsilât Oranının Düşük Olması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Yol Harcamalarına Katılım Payı" başlıklı 86'ncı maddesinde; Belediyeler tarafından belirlenmiş şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan taşınmazların sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma

Payı alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin 27'nci fıkrasına göre ise; *"Bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir"* hükmü getirilmiştir.

Söz konusu madde metnine göre, 5/12/2012 tarihinden önce 2464 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak, bahse konu hüküm Anayasa Mahkemesi'nin 12.09.2013 tarih ve 2013/19 Esas, 2013/100 sayılı kararıyla iptal edilmiş olduğundan belediyelerin 5/12/2012 tarihinden önceki dönemlere ilişkin olarak henüz tarh edilmemiş yol harcamalarına katılma payını tarh ve tahakkuk ettirerek tahsil etmeleri gerekmektedir.

Beyoğlu Belediyesinin 2015 yılı Gelir Kesin Hesap Cetvelinin incelenmesi neticesinde, 2015 yılına toplam 136.936,77 TL tutarında Yol Harcamalarına Katılım Payı tahakkuku devretmişken, ilgili yıl içerisinde yalnızca 3.311,38 TL tutarında tahsilat gerçekleşmiş ve tahakkuk-tahsilat oranı %2,42 gibi düşük bir seviyede kalmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi hükümlerine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesine göre, gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsil iş ve işlemlerinden sorumlu olan görevliler bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu bulunmaktadır.

Yine Yönetmeliğin 19'uncu maddesine göre; *"Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır."*

Tüm bu nedenlerden dolayı ayrıntısı belirtilen gelir tahsilatının düşük kalması tahsilatla görevli kişiler açısından sorumluluk gerektirmekle birlikte bütçe açısından da belediyenin mali durumunu olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86. maddesi gereği, 2005 yılı öncesi 1.350.803,28-TL'si Yol Harcamalarına Katılım Payı tahakkuku yapılmış, bu tutarın 1.213.866,51 TL'si tahsil edilmiş olup 2015 yılına 136.936,77 TL tahakkuk devretmiştir. Söz konusu devir tahakkuk; geçmiş yıllardan gelen, mükellefine ulaşılamayan, çok ufak rakamlardan oluşan, satışı yapılmış gayrimenkullerin yeni maliklerine yansıtılmayan gibi sebeplerden tahsilinde çok zorlanılan devir rakamlarıdır. Kalan bakiyenin 2016 yılında tahsili çalışmalarına devam edilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, 2015 yılına devreden 136.936,77 TL bakiyenin 2016 yılında tahsili çalışmalarına devam edildiği belirtilmiştir. Konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın aktif ticari faaliyet yürüten işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun İşyeri Açma İzni Harcı başlıklı 81'inci maddesinde ise; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde sadece 7.158 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı tahsil ettiği tespit edilmiştir. Ancak İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Beyoğlu Belediyesi sınırları içinde toplam 16.332 adet aktif işyeri olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri

açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan işyerlerinin yaklaşık %56'sının (yaklaşık 9.000 adet), ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı ile ilgili 7227 adet işyerine ruhsat düzenlenmiş, 4874 adet işletmenin ise eksik belgeleri tamamlanmadığından işlemleri devam etmektedir. 2015 yılı içerisinde 3345 adet işyeri denetlenmiş, 233 adet işyeri ruhsatsız faaliyetten mühürlenmiş, 144 adet işyerine de mühür bozma zabtı düzenlenmiştir. 2396 adet işyerinin ise kapanışı yapılmıştır.

Belediyemiz sınırları dâhilinde bulunan binaların bir kısmının 1957 yılından önce yapılmış olması ve binaların kayıtlarının belediyemizde bulunmaması, bölgemizin büyük bir bölümünün koruma amaçlı "Kentsel SİT Alanı" ilan edilmesi, buna bağlı olarak binalara yangın merdiveni yapılamaması ve yangın merdiveni yapılabilmesi için Anıtlar Kurulundan izin alınması gerektiğinden ve bu kurumdaki işlemlerin 1 veya 2 yıl sürmesi, yine ilçemiz dâhilinde pek çok yapılarda yapı kullanma izin belgesi olmaması, özellikle Okmeydanı bölgesi olarak tabir edilen bölgenin vakıf ve hazine arazisi olması, şuan buralarla ilgili plan yapılıma aşamasında olduğundan ve tapuların verilmesi için çalışmaların halen devam etmesi, tapu kayıtlarında konut olarak gözükmekte iken fonksiyon değişikliği yapılarak işyeri şeklinde düzenlenen bağımsız bölümlerin çoğunun aynı şekilde kullanılması, ruhsat başvurusu sırasında istenen eksik belgelerin tamamlanamaması neden olmakta ruhsat işlemlerinin gecikmesine sebebiyet vermektedir. 4874 adet işyerinin çoğu bu durumdadır.

Taksim Meydanı ve çevresi ilçe sınırlarımız içerisinde kaldığından bu bölgede meydana gelen toplumsal olaylar esnafımızın ticaret yapamamasına neden olmakta, bu da akabinde işyerlerinde sürekli el değiştirmelere sebebiyet vermektedir. İş yeri açan esnaf, vergilerle ilgili cezalar kanun ve yasalarda ağır ve kat'i olduğundan vatandaş işyerini açmadan önce gidip vergi numarasını almakta, şikayet yada denetim yapılmadığı takdirde belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaya ihtiyaç duymamaktadır.

Yoğun denetimler ve akabinde yapılan mühürlemelere rağmen, iş yeri ilgilileri mühür kırarak işyerlerini açmakta, ekiplerce yapılan kontrollerde işyeri tekrar mühürlenerek savcılığa suç duyurusunda bulunulmakta konu mahkemeye taşınarak, mahkemece de mühür fekki yapan iş yeri ilgilisi cüzi bir idari para cezasıyla serbest kalmakta ve işine devam etmektedir.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Beyoğlu sınırları içerisinde toplam 16.331 adet aktif işyeri olduğu ifade edilmiş olup bu aktif işyerleri içerisinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 nci maddesinin (d) bendi "Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek." ve (f) bendi "Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek." hükümleri gereği Büyükşehir Belediyesinin sahibi olduğu binaların ve işlettiği yerlerin ruhsatları ile açık-kapalı otopark ruhsatları İstanbul Büyükşehir Belediyesi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü'nce verilmektedir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanunun 2 nci maddesinde "Madde 2 – Bu Kanun hükümleri; a) 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1 inci sınıf gayrisihhi müesseselere, b) Nerede açılırsa açılsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolum ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerlere, c) 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmelerine, d) (Mülga: 24/11/2004 – 5259/8 md.) e) (Ek: 24/6/1995 - KHK - 560/21 md.) 1 inci, 2 nci ve 3 üncü sınıf gıda maddesi üreten gayri sıhhi müesseselere. f) (Ek: 13/2/2011-6111/201 md.) 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık bürolarına, g) (Ek: 13/2/2011-6111/201 md.) 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca meslek mensuplarınca açılan bürolara, h) (Ek: 8/8/2011 - KHK- 650/23 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 18/7/2012 tarihli ve E.: 2011/113 K.: 2012/108 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 27/6/2013-6494/23 md.) 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre kurulan noterlik dairelerine, ı) (Ek: 4/4/2015-6645/78 md.) 27/1/1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolara, i) (Ek: 4/4/2015-6645/78 md.) 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna göre açılan muayenehane ve

müşterek muayenehanelere, Uygulanmaz." belirtilen işyerleri de yer almakta olup bu hüküm içerisinde kalan işletmeler ile 6197 sayılı Eczacılar Ve Eczaneler Hakkında Kanun'un 5 inci maddesi gereği eczanelere, yukarıda belirtilen kanun hükümlerden dolayı yaklaşık 4000'in üzerinde işyerine Başkanlığımızca işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı düzenlenememektedir.

Sonuç olarak 7227 adet işyerine ruhsat düzenlenmiş, 4874 adet işyerinin ruhsat işlemleri devam etmekte, 4000'in üzerinde işyerine de diğer kurumlarca ruhsat düzenlenmektedir. 2015 yılı içerisinde 3345 adet işyeri denetlenmiş, 233 adet işyeri ruhsatsız faaliyetten mühürlenmiş, 144 adet işyerine de mühür bozma zabtı düzenlenmiştir. 2396 adet işyerinin ise kapanışı yapılmıştır. Ruhsatsız işyerlerini ruhsatlandırma işlemlerini ve denetimlerimizi bundan sonra da yoğun bir şekilde devam ettireceğimizi bulgu doğrultusunda iş ve işlemler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, özetle, muhtelif sebeplerden dolayı kimi işyerlerine ruhsat düzenlenmediğini, ancak ruhsatsız işyerlerinin ruhsatlandırma çalışmalarının devam edeceğini belirtmişlerdir. Konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Tahakkuk Etmiş Bazı Kira Gelirlerinin Tahsilâtının Yapılmaması

Kurum ile kiracıları arasında yapılan sözleşmeye istinaden alınacak olan ve tahakkuku yapılan taşınmaz kira ve ecrimisil gelirlerinin toplam 734.997,23 TL'lik kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi hükümlerine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda detayı görüleceği üzere, 2014 yılından devreden ve 2015 yılında tahakkuk eden toplam 1.862.231,71 TL tutarında kira ve ecrimisil gelirinin ancak 1.127.235,28 TL tutarındaki bölümü tahsil edilmiş ve 734.996,43 TL tutarında tahakkuk artığı 2016 yılına devretmiştir. Diğer taraftan, ecrimisil gelirlerinin tahsilât oranı %46,37 düzeyinde kalmıştır.

Tablo 3: 2015 Yılı Gelir Ayrıntısı

Gelir Açıklaması	2014 Yılından Devir	2015 Yılı Tahakkuk	Toplam Tahakkuk	2015 Yılı Net Tahsilatı	2015 Yılı Devreden Tahakkuk Artığı	Oran
Ecrimisil Gelirleri	386.420,00	395.798,77	782.218,77	362.736,28	419.482,49	%46,37
Taşınmaz Kira Gel.	275.312,94	804.700,00	1.080.012,94	764.499,00	315.513,94	%70,79
Toplam	661.732,94	1.200.498,77	1.862.231,71	1.127.235,28	734.996,43	60,53%

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesine göre Gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsil iş ve işlemlerinden sorumlu olan görevliler bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu bulunmaktadır.

Yine Yönetmeliğin 19'uncu maddesine göre; *"Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır."*

Tüm bu nedenlerden dolayı ayrıntısı belirtilen kira ve ecrimisil gelirlerinin tahsilatının düşük kalması tahsilatla görevli kişiler açısından sorumluluk gerektirmekle birlikte bütçe açısından da belediyenin mali durumu olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Devreden Ecrimisil alacaklarımız incelendiğinde ise, 2016 yılında ... adresinde bulunan ..., ödeme yapmadığından 66.945,08 TL olan alacağımıza yönelik 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanununa istinaden bankalara Haciz Bildirisi gönderilmiştir.. Diğer ecrimisil alacaklarımızla ilgili analiz ve takip çalışmaları devam etmektedir.

Devreden kira alacakları incelendiğinde ... isimli kiracıya ait 223.363.00 TL kira borcu bulunmakta olup toplam devreden alacağın %70'ini oluşturmaktadır. Bu kiracı ve alacakla ilgili olarak; kira kontratı 01/01/2013 feshedilmiş, birikmiş kira borçları ile ilgili tapu ve banka hesaplarına haciz konulmuştur. Tahsilat servisimizle yaptığı yeni görüşmelerle ödemeler yeni bir taahhülle takvime bağlanmış olup ilk tahsilatlar yapılmıştır. Ayrıca daha önceden gayrimenkullerine ve bankalarına bulunan hacizler de kaldırılmamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, özetle, ecrimisil ve kira alacaklarının takip ve tahsilinin bulgumuz doğrultusunda yapılacağı belirtilmiş olup, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

BİLANÇO

AKTİF					PASİF				
		2013	2014	2015			2013	2014	2015
1	DÖNEN VARLIKLAR	135.349.398	145.712.641	161.481.800	3	KISA VADELİ YAB. KAYNAKLAR	126.108.869	179.360.057	225.019.775
10	Hazır Değerler	13.668.208	10.273.490	10.965.105	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0	0	0
100	Kasa Hes.	0	0	0	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0	0	0
102	Banka Hes.	13.741.308	10.273.490	10.965.105	32	Faaliyet Borçları	39.966.075	71.352.831	100.872.517
103	Verilen Çek ve G.Em. Hes.(-)	-73.100	0	0	320	Bütçe Emanetleri Hes.	39.966.075	71.352.831	100.872.517
108	Diğer Hazır Değerler Hes.	0	0	0	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	7.512.104	22.028.721	18.580.092
11	Menkul Kıymetler	0	0	0	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hes.	4.686.325	3.024.845	3.094.088
12	Faaliyet Alacakları	44.641.704	48.899.783	63.292.969	333	Emanetler Hes.	2.825.779	19.003.876	15.486.004
120	Gelirlerden Alacaklar Hes.	0	0	0	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yüküml.	78.630.691	85.978.504	105.567.167
121	Gelirlerden Takipli Al. Hes.	44.641.704	48.899.783	63.151.541	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hes.	18.907.520	21.524.897	27.454.724
122	Gelirler. Tec..ve Teh. Al.Hes.	0	0	0	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kes. Hes.	15.842.200	17.605.272	24.828.040
126	Verilen Depozito.Ve Tem. Hes.	0	0	141.428	362	Fonl Veya Diğ. K. İd. Adına Yap. Ta	893.580	1.090.672	1.412.025
127	Diğer Faal. Alacakları Hes.	0	0	0	363	Kamu İdareleri Payları Hes.	42.987.391	45.757.663	51.872.378
13	Kurum Alacakları	0	0	0	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0	0	0
14	Diğer Alacaklar	37.167	37.167	0	4	UZUN VAD. YAB. KAYNAKLAR	0	8.846.540	9.890.179
140	Kişilerden Alacaklar Hes.	37.167	37.167	0	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	0	0	0
15	Stoklar	0	0	0	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0	0	0
150	İlk Madde Ve Malzeme Hes.	0	0	0	43	Diğer Borçlar	0	0	2.699.031
16	Ön Ödemeler	0	0	721.526	438	Kamuya Olan Ertel. Veya Tak. Borç	0	0	2.699.031
160	İş Avans Ve Kredileri Hes.	0	0	0	47	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hes.	0	8.846.540	7.191.148
161	Personel Avansları Hes.	0	0	0	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hes.	0	8.846.540	7.191.148
162	Bütçe D. Avans Ve K..Hes.	0	0	721.526	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	0	0	0
19	Diğer Dönen Varlıklar	77.002.320	86.502.201	86.502.201	5	ÖZ KAYNAKLAR	165.178.572	121.604.689	40.561.363
190	Devreden KDV Hes.	77.002.320	86.502.201	86.502.201	50	Net Değer-Sermaye	65.683.258	53.256.850	39.908.071
191	İndirilecek KDV. Hes.	0	0	0	500	Net Değer Hes.	65.683.258	53.256.850	39.908.071
2	DURAN VARLIKLAR	155.938.043	164.098.645	113.989.516	52	Yeniden Değerleme Farkları	0	0	0
21	Menkul Varlıklar	0	0	0	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faal. Sonuçları	85.941.708	95.817.486	38.255.308
22	Faaliyet Alacakları	0	0	0	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faal. Son. Hes.	85.941.708	95.817.486	38.255.308
220	Gelirlerden Alacaklar Hes.	0	0	0	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faal. Sonuç.	-1.654.193	-1.654.193	-25.815.453
222	Gelir. Tec. Ve Teh. Al. Hes.	0	0	0	580	Geçmiş Yıl Olumsuz Faal. Son.Hes.	-1.654.193	-1.654.193	-25.815.453
23	Kurum Alacakları	0	0	0	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	15.207.799	-25.815.453	-11.786.563
24	Mali Duran Varlıklar	941.052	1.056.436	1.000.000	590	Dönem Olumlu Faal.Sonucu Hes.	15.207.799	0	0
240	Mali Kur. Yat. Serm. Hes.	941.052	56.436	0	591	Dönem Olumsuz Faal. Sonucu Hes.(-)	0	-25.815.453	-11.786.563
241	Mal Ve Hiz. Ü. K. Yat. Serm.	0	1.000.000	1.000.000					
25	Maddi Duran Varlıklar	154.996.991	163.042.209	112.989.516					
250	Arazi Ve Arsalar Hes.	48.273.418	42.070.774	68.808.791					
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düz. Hes.	13.831.021	6.601.566	380.835					
252	Binalar Hes.	23.651.969	36.113.950	24.623.302					
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hes.	1.812.062	1.858.399	2.046.001					
254	Taşıtlar Hes.	3.400.983	3.401.408	3.232.078					
255	Demirbaşlar Hes.	5.578.992	7.307.598	5.966.390					
256	Diğ. Mad.Dur. Varlıklar Hes.	37.045.953	42.212.965	0					
257	Birikmiş Amortis. Hes. (-)	0	0	-1.294.871					

T.C. Sayıştay Başkanlığı

258	Yapılmakta Olan Yat. Hes.	21.402.595	23.475.550	9.226.990
26	Maddi Olmayan Duran Varl.	0	0	0
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0	0	0
8	BÜTÇE HESAPLARI			
AKTİF TOPLAMI		291.287.441	309.811.286	275.471.317
BÜTÇE NOTLARI		2013	2014	2015
6	FALLİYET HESAPLARI			
9	NAZIM HESAPLAR	245.951.177	320.644.210	353.511.277
90	Ödenek Hesapları	182.261.293	179.869.319	192.777.729
900	Gönd. Bütçe Öd. Hes.	0	0	0
905	Ödenekli Giderler Hes.	182.261.293	179.869.319	192.777.729
91	Nakit D T.ve K. Ait M. K H	21.978.378	18.486.069	20.717.366
910	Teminat Mektupları Hes.	21.978.378	18.486.069	20.717.366
92	Taahhüt Hesapları	41.711.506	122.288.822	140.016.182
920	Gider Taahhütleri Hes.	41.711.506	122.288.822	140.016.182
NOTLAR TOPLAMI		245.951.177	320.644.210	353.511.277

PASİF TOPLAMI		291.287.441	309.811.286	275.471.317
BÜTÇE NOTLARI		2013	2014	2015
6	FALLİYET HESAPLARI			
9	NAZIM HESAPLAR	245.951.177	320.644.210	353.511.277
90	Ödenek Hesapları	182.261.293	179.869.319	192.777.729
901	Bütçe Ödenekleri Hes.	182.261.293	179.869.319	192.777.729
91	Nakit Dışı Tem. ve K. Ait Me. Kıy. H	21.978.378	18.486.069	20.717.366
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hes.	21.978.378	18.486.069	20.717.366
92	Taahhüt Hesapları	41.711.506	122.288.822	140.016.182
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hes.	41.711.506	122.288.822	140.016.182
NOTLAR TOPLAMI		245.951.177	320.644.210	353.511.277

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hes K	Yrd.H		GİDERİN TÜRÜ	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı
	K1	K2				
630	1	1	Memurlar	12.438.556	15.264.551	15.137.837
630	1	3	İşçiler	13.593.677	21.766.318	11.397.080
630	1	4	Geçici Personel	250.824	334.919	324.524
630	1	5	Diğer Personel	400.111	481.347	442.376
630	2	1	Memurlar	1.701.608	2.125.246	2.155.180
630	2	3	İşçiler	2.458.429	2.073.835	2.339.404
630	3	2	Tük. Y. Mal Ve M.Al.	14.369.408	16.968.993	18.845.536
630	3	3	Yolluklar	35.694	46.878	45.431
630	3	4	Görev Giderleri	1.341.626	684.238	146.393
630	3	5	Hizmet Alımları	71.537.016	80.609.260	111.064.892
630	3	6	Tem. Ve Tan.Gid.	1.429.197	925.842	453.770
630	3	7	M Mal,Ga.M. Hak A.	1.048.861	753.995	894.844
630	3	8	G. Mal Ba ve On. Gid.	1.256.058	768.626	3.064.935
630	3	9	Tede. ve Cenaze Gid.	1.444	1.444	1.565
630	4	2	D. İç Bo. Faiz Giderleri	1.115	444.198	797.173
630	5	3	Kar A. Güt. K.Y.Trsf	598.587	4.619.723	1.048.344
630	5	4	Hane H. Y.Transferler	1.422.492	1.393.239	2.083.446
630	5	8	Gelirlerden Ayr.Paylar	844.712	1.031.975	1.883.563
630	13	1	M.D. Varl.Amort. Gid	0	0	1.294.871
630	14	1	Kırtasiye Malzemeleri	478.158	795.500	108.559
630	14	2	Besl.G A.ve Mutf. Kul.	4.720	107.640	141.010
630	14	3	Tıbbi ve Lab.Sarf Mlz.	52.929	38.983	5.643
630	14	4	Yakıt, Y. K. ve K Yağ.	115.578	159.665	104.892
630	14	5	Temizleme Ekipm.	108.082	280.040	531.548
630	14	6	Giy. Mef. ve Tuh.Malz.	295.286	180.922	355.339
630	14	7	Yiyecek	424.028	409.886	698.390
630	14	8	İçecek	1.863	5.400	7.144
630	14	9	Canlı Hayvanlar	0	15.399	0
630	14	10	Zirai Maddeler	75.260	52.864	190.539
630	14	11	Yem	13.924	17.110	0
630	14	12	Bak. On. ve Ür.Mlzm.	160.047	0	100.065

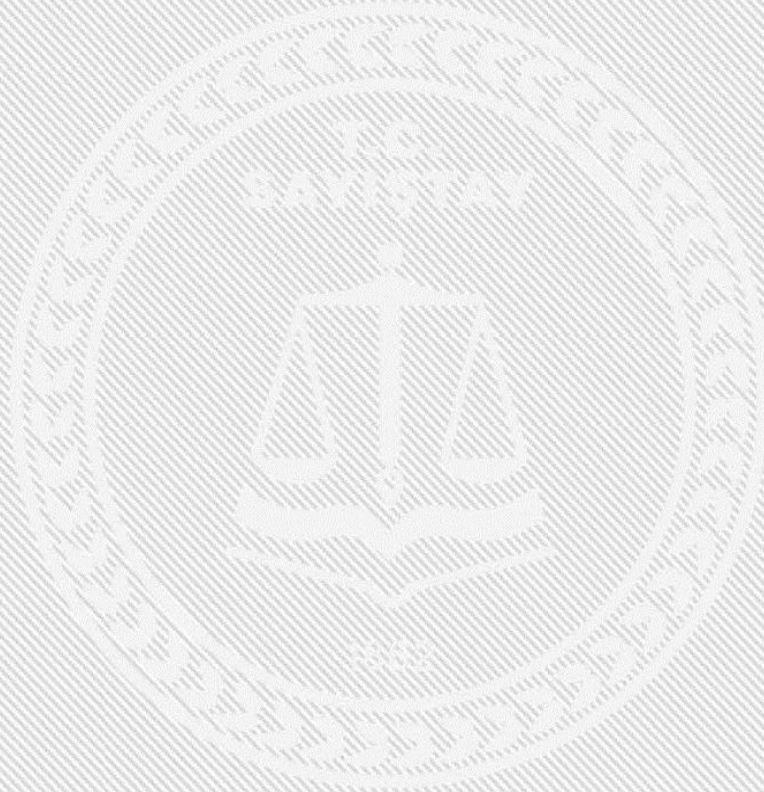
Hes K	Yrd.H		GELİRİN TÜRÜ	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı
	K1	K2				
600	1	2	Mülkiyet Üzerinden Al. Vergi	54.581.889	51.678.913	62.373.711
600	1	3	Dahilde Al. Mal ve H. Verg.	11.412.562	13.055.039	14.150.799
600	1	6	Harçlar	17.722.107	10.700.847	21.689.866
600	3	1	Mal ve Hizmet Satış Gel.	2.216.935	2.513.197	8.684.095
600	3	4	Kurumlar Hasılatı	5.695	1.359	964
600	3	6	Kira Gelirleri	971.556	1.064.430	1.200.499
600	4	4	Kur. ve Kişi. Al. Yard. ve Bağ.	12.937.203	1.536.936	5.725.818
600	4	5	Proje Yardımları	0	1.836.828	139.381
600	5	1	Faiz Gelirleri	580.631	375.052	440.161
600	5	2	Kişi ve Kur.Alınan Paylar	34.100.471	37.060.464	41.925.620
600	5	3	Para Cezaları	4.309.327	5.945.917	6.219.678
600	5	9	Diğer Çeşitli Gelirler	2.999.509	1.383.191	6.181.294

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	14	13	Yedek Parçalar	103.252	301.266	271.055				
630	14	15	Değ. B. ve S.A. Yayınl.	1.600	0	3.777.559				
630	14	16	Spor Malz.Grubu	6.977	20.420	19.311				
630	14	99	Diğer Tük. A. Malz.	58.966	287.904	786.230				
GİDERLER TOPLAMI				126.630.084	152.967.624	180.518.448	GİDERLER TOPLAMI	141.837.882	127.152.171	168.731.886
							FAALİYET SONUCU	15.207.799	-25.815.453	-11.786.563

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>

İSTANBUL BEYOĞLU BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	25
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. GENEL DEĞERLENDİRME	28
6. DENETİM BULGULARI.....	30

1. ÖZET

Bu rapor, Beyoğlu 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.

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

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

Yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Stratejik Plan'da amaçlar ve hedefler performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte belirlenmeli ayrıca gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır. Ancak 2015-2019 Stratejik Planı'nda toplam 24 adet stratejik amaç, 66 adet ise stratejik hedef belirlendiği tespit edilmiştir. Bu çerçevede idare tarafından hazırlanan Plandaki amaç ve hedef sayısının mevzuattaki hükümler çerçevesinde daha gerçekçi rakamlara çekilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Stratejik Planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda öngörüldüğü şekilde bir maliyet tablosunun bulunması ve bu doğrultuda kaynak planlamasının yapılmış olması gerekmektedir.

Stratejik Planda yer alan performans göstergelerinden tamamının “iyi tanımlanma” kriterini karşılaması gerekmektedir. Böylece, İdarenin hedeflerine yönelik başarıyı raporlayabilmek için ölçümleri sonradan değiştirmesi engellenmiş olacaktır.

Diğer taraftan, performans programında yer alan performans hedeflerinin stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik çıktı ve sonuç odaklı olması aynı zamanda bu hedeflerle

ilgili fakat birebir benzer olmaması ve stratejik planla tutarlı olması gerekmektedir.

Son olarak, faaliyet raporunda, tüm hedeflerin gerçekleşmesinde meydana gelen sapmalara ilişkin açıklamaların geçerli/ikna edici olması gerekmektedir.

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, Beyoğlu 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 Beyoğlu 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.

Beyoğlu Belediyesi'nin; 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 hedeflerin arasında mantıksal bağdan dolayı "ilgililik" kriterini, stratejik hedefler ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, stratejik hedeflerin kısmen açık ve anlaşılır olması sebebiyle "iyi tanımlanma" kriterini kısmen yerine getirdiği düşünülmektedir.

Beyoğlu Belediyesi'nin; 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 göstergeleri arasında mantıksal bağlantıdan dolayı "ilgililik" kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, performans hedeflerinin yeterince açık ve anlaşılır olmasından dolayı da "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirdiği düşünülmektedir.

Beyoğlu Belediyesi'nin; 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini, performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı kullanarak "tutarlılık" kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebilmesinden dolayı "doğrulanabilirlik" kriterini, yerine getirmiştir. Ancak; idare, planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almış olmasına rağmen sapmayı açıklayan nedenlerin bir kısmının inandırıcı ve ikna edici olmamasından dolayı "geçerlilik/ ikna edicilik" kriterini kısmen yerine getirdiği düşünülmektedir.

Beyoğlu Belediyesi'nin faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunu test etmek üzere belli kriterlere göre seçilen veri kayıt sistemleri incelendiğinde, kurumun

performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış oldukça iyi işleyen bir sistem kurduğu; performans bilgisinin nasıl üretileceğini düzenleyen bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesi bulunmasından dolayı, veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu düşünülmektedir.

Veri kayıt sistemleri üzerinde yapılan inceleme, performans bilgisinin doğruluğunu test etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak veri kayıt sistemleri hakkındaki olumlu değerlendirme, Beyoğlu Belediyesi'nin faaliyet raporunda sunduğu performans bilgisinin doğruluğu hakkında mutlak bir güvence sağlamamaktadır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Çok Sayıda Amaç ve Hedef Belirlenmesi.

Kalkınma Bakanlığı tarafından 28 Temmuz 2011 tarih 28008 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğin “Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar” başlıklı 4’ üncü bölümünde “Performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi” dikkat edilmesi gereken bir husus olarak belirtilmiştir.

Ayrıca Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu’nun “Amaçlar” başlıklı D bölümünde; *“Amaçlar, kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder.”* denilmekte ve amaçların özellikleri aşağıdaki şekilde sayılmaktadır:

- *“Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalıdır.*
- *Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.*
- *İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.*
- *Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılabileceğini ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.*
- *Hedefler için bir çerçeve çizmelidir.*
- *Durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.*
- *Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.*
- *Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.”*

Diğer taraftan, 2015-2019 Beyoğlu Belediyesi Stratejik Planı üzerinde yapılan incelemede, Planda 24 adet Stratejik Amaç belirlendiği ve her bir amaç için birçok alt Stratejik Hedef (toplamda 66 adet) öngörüldüğü tespit edilmiştir. Oysa yukarıda da belirtildiği gibi, amaçlar ve hedefler performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte belirlenmeli ayrıca gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır. Dolayısıyla idare tarafından hazırlanan Plandaki amaç ve hedef sayısının mevzuattaki hükümler çerçevesinde daha gerçekçi rakamlara çekilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Beyoğlu ilçesi gerek tarihi ve gerekse ticari ve turizme yönelik faaliyetleri dolayısıyla merkezi bir konuma sahip olması nedeniyle faaliyetlerinin

çeşitlilik göstermesi zaruridir. Nitekim Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin ilgili tasnif cetvelinde Beyoğlu ilçesi sanayi, ticaret ve turizm bölgesi olarak tespit edilmiştir. Bunların yanında kentsel dönüşüm yasası ve Beyoğlu İlçesinin durumu itibariyle bu konuda öncelikli bölge olması bu faaliyetlerine kentsel dönüşüm çalışmalarını da ilave etmiştir. Beyoğlu ilçesinin konumu ve mevcut durumunun yanında Belediye Kanunu kaynaklı görevleri ile birlikte Onuncu Kalkınma Planı ve diğer üst politika belgeleri olan Orta Vadeli Program ve Sektörel ve Tematik Strateji Belgeleri ile Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı belediyelere ve Belediyemize gerek sosyal ve gerekse şehirleşme alanında önemli görevler vaz etmektedir. İlçemizin mevcut durumu, belediyenin mevzuata dayalı görevleri ve sözü geçen üst politika ve strateji belgelerinin vaz ettiği hedefler ile birlikte üçüncü dönemini yaşayan bir belediye başkanının yönetiminde olması ve buna bağlı olarak vatandaş beklentilerinin de çeşitlenmiş olması zaruri olarak amaç ve hedeflerimizi çeşitlendirmek zorunda bırakmıştır. Belediyemizin amaç ve hedefleri hazırlanırken Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzunda amaç ve hedeflerin belirlenmesi konusunda yukarıda belirlenen kriterlere uyumuna azami ölçüde dikkat gösterilmiş (Stratejik Plan gerekçelerinde gösterilmiştir) fakat bahsedilen mevcut durumdan dolayı sayısal anlamda belediyenin amaç ve hedeflerini karşılayacak biçimde mümkün olduğunca sınırlandırılmaya çalışılmasına rağmen sayı yüksek çıkmıştır.

Bulgunun incelenmesi neticesinde, stratejik plandaki amaç ve hedef sayısının ilgili olanları birleştirmek suretiyle sayıca azaltılmaya gidilmesinin yararlı olacağı düşünülse de, bu yönde güncellemeye gidilmesini gerektirmektedir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinin 2. fıkrasında “Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir” denmektedir.

Bu bağlamda bir sonraki stratejik planımız bulgularınız dikkate alınarak hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında bir sonraki stratejik planının bulgumuz doğrultusunda hazırlanacağı belirtilmiş olup, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Performans Göstergelerinden 4 Tanesinin “İyi Tanımlanma” Kriterini Karşılama

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre kurumlar ulaşılmak istenen sonuçları, amaçlara göre açık bir şekilde ifade etmelidir. Aynı şekilde Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.” Başka bir deyişle idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır.

İyi tanımlanmamış göstergelerin performansa dayalı bütçeleme sistemlerine yönelik doğrudan risk ise kamu idarelerinin, hedeflerine yönelik başarıyı raporlayabilmek için ölçümleri sonradan değiştirebilmeleridir. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Yapılan incelemelerde, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Stratejik Planda bulunan performans göstergelerinden 4 tanesinin “iyi tanımlanma” kriterini karşılamadığı düşünülmektedir.

Tablo 1: İyi Tanımlama Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Hedef 1.1.4. Planlı ve imarlı yapılaşmaya yönelik mülkiyet sorunlarını çözmek	PG.1.1.4.1.Mülkiyet sorunlarını çözmeye yönelik taleplerin (sorunların) çözüme kavuşturulma oranı
Hedef 1.1.4. Planlı ve imarlı yapılaşmaya yönelik mülkiyet sorunlarını çözmek	PG.1.1.4.3.Gerekli kamulaştırmaların yapılma oranı
Hedef 3.5.1. Toplum içinde sosyal dengeyi korumaya yönelik sosyal yardımlar yapmak	P.G. 3.5.1.3.Sosyal market hizmeti kapsamında tespit edilen ihtiyaç sahiplerine ulaştırılma oranı
Hedef 3.5.2. Dezavantajlı grupların sosyal hayata katılımını sağlamak	P.G. 3.5.2.2. Uygun görülen ihtiyaç sahiplerine kredi verilme oranı

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Planımızda hedefler ölçülebilir olarak verilemediğinden, göstergeler ölçülebilir şekilde tanımlanmaya çalışılmıştır. Ancak bulgunuzda da yer aldığı üzere “iyi tanımlama” kriterlerine uymadığı belirtilmektedir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. Maddesinin 2 . fıkrasında “ Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir” denilmektedir .

Bu açıklamalar doğrultusunda göstergeyi değiştirebilmemiz mümkün görülüyorken, sayısal değişiklik yapabilmemizin mümkün olduğu görülmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4. Maddesinin 5. Fıkrasında ise “Kamu idarelerinin performans programını hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenerek, en geç Mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulmasıyla başlar” denmektedir.

Bir sonraki stratejik planımız bulguda yer alan hususlar dikkate alınarak hazırlanacak olup, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4. Maddesinin 5. Fıkrasındaki “..program dönemine ilişkin ...performans hedef ve göstergelerinin” belirlenmesi hükmüne dayanılarak 2017 yılı Performans Programında bulguda yer alan göstergelere ilave “ sade ve anlaşılır” göstergeler eklenecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi tarafından bir sonraki stratejik planın bulgumuz doğrultusunda hazırlanacağı ve 2017 yılı Performans Programında iyi tanımlama kriterine uygun göstergelerin ekleneceği belirtilmiştir. Konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Stratejik Planda, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda Öngörülen Şekilde Bir Maliyet Tablosunun Bulunmaması ve Kaynak Planlamasının Yapılmamış Olması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” bölümünde “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 bir 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 (Tablo 4).” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Stratejik Planda Maliyet Tablosunda sadece amaçlara yer verildiği ve hedeflere ilişkin maliyetlendirmenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, kuruluş, stratejik plan dönemi boyunca toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibarıyla hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceğinin tahmin edilmesi gerekmekte iken, Stratejik Planda buna ilişkin herhangi bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Plandaki hedeflerin belirlenmesinde maliyetlerinin de tespiti yapılmış, icmal olarak amaçlar düzeyinde maliyet tablosuna yer verilmiştir. Stratejik plan çalışmalarında maliyetlendirmeye ilişkin veri tabanı dosyası ekte sunulmuş olup, bir sonraki stratejik plan çalışmamızda maliyetlendirme çalışması hedefler düzeyinde sunulacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bir sonraki stratejik planda maliyetlendirme çalışmasının hedefler düzeyinde sunulacağı belirtilmiş olup, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Hedeflerinin, Stratejik Hedeflerle Aynı Olması

Kurumun 2015-2019 Stratejik Planı'nda belirlediği hedeflerin, 2015 Yılı Performans Programı'nda, aynen performans hedefi belirlenerek, bu şekilde performans hedeflerinin stratejik hedefler ile ilgililik kriterinin sağlanmaya çalışıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak tanımlanırken,

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte stratejik hedef, stratejik planda yer alan amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar, şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere performans hedefleri, idarelerin stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflerle ilgili aynı zamanda bunların yıllık uygulama dilimleri olarak çıktı ve sonuç odaklı iken; stratejik hedefler, beş yıllık zaman perspektifi ile Kurumun misyon ve

vizyonu ile uyumlu ayrıca kuruluş kanunda belirtilen yetki ve görevler çerçevesinde belirlenmiş, amaçları gerçekleştirmeye yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır.

Özetle, hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır.

Buradan hareketle Kurumun 2015 yılı performans programında yer alan performans hedeflerinin stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik çıktı ve sonuç odaklı olması aynı zamanda bu hedeflerle ilgili fakat birebir benzer olmaması ve stratejik planla tutarlı olması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programı Hazırlama Rehberinde, Performans Hedef ve Göstergelerinin belirlenmesinde; "Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren hedeflerdir. Ancak her birimin mutlaka performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi zorunlu değildir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür" dendiğinden, 2015 Yılı Performans Programında bazı performans hedefleri ile stratejik hedefler birebir benzer olarak belirlenmiştir. Çıktı ve sonuç odaklı olması yönünden de gösterge ve faaliyetlerle tanımlanmaya çalışmıştır.

2017 Performans Programındaki Performans Hedefleri bulguda yer alan hususlar dikkate alınarak düzenlenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, 2017 Performans Programında Performans Hedeflerinin bulgumuz doğrultusunda düzenleneceği belirtilmiş olup, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: 2015 Yılı Faaliyet Raporunda, Bazı Hedeflerin Gerçekleşmesinde Meydana Gelen Sapmalara İlişkin Açıklamaların Geçerli/İkna Edici Olmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinin 2 numaralı bendinde; "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. Buna göre faaliyet raporlarının “Performans Sonuçları Tablosunda”, performans programında öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin ve bunlarda meydana gelen sapmaların gösterilmesi, söz konusu sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamaların ise bu tablonun açıklamalar satırında yer alması gerekmektedir.

Yönetmeliğin söz konusu hükmüne rağmen 2015 Yılı Faaliyet Raporunda sapma gösteren aşağıdaki göstergelerden 3 adedinde geçerli bir nedenin sunulmadığı, 1 adedinde ise pozitif sapmanın planlama ve kaynakların etkin kullanımındaki zayıflığa işaret ettiği düşünülmektedir.

Tablo 2: Geçerli/İkna Edici Olduğu Değerlendirilmeyen Sapma Açıklamaları

Gösterge	Hedef	Sonuç	Açıklama	Değerlendirme
3.2.1.3.-Yapılacak spor tesisi sayısı (Adet)	1	0	Karayolları Genel Müdürlüğü marifetiyle Kalaycıbahçe’de spor tesisi yapılmıştır.	Geçerli bir neden sunulmadığı düşünülmektedir.
5.1.1.2.-Gelir Bütçe oranı (Yüzde)	80	61	2015 yılında 246.000.000 gelir bütçesi öngörülmüş, 151.053.181TL tahsilat yapılmış olup gerçekleşme oranı %61’dir.	Geçerli bir neden sunulmadığı düşünülmektedir.
5.1.1.8.-Tahakkuk ve tahsilat oranı (Yüzde)	80	71	2015 yılında 214.204.722 TL tahakkuk yapılmış, 151.053.181 TL tahsil edilmiş olup tahakkukun tahsilata oranı %70,5’dir.	Geçerli bir neden sunulmadığı düşünülmektedir.
1.5.2.3.-Dökülen beton miktarı(m ²)	20.000	548.293	Baskı betondan prestij yollar yapılmasına önem verildiği için 20.000 m ² olan hedef 548.293 m ² olarak gerçekleşmiştir.	Her ne kadar pozitif bir sapma meydana gelmiş olsa da bu durumun planlama ve kaynakların etkin kullanımındaki zayıflığa işaret ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 yılı İdare Faaliyet Raporumuz Belediye Meclisince 07.04 2016 tarih 41 sayılı kararı ile kabul edilmiştir. Bir sonraki İdare Faaliyet Raporu ve Performans Programı bulguda yer alan tenkitler doğrultusunda hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bir sonraki İdare Faaliyet Raporu ve Performans Programının bulgumuzda yer alan tenkitler doğrultusunda hazırlanacağı ifade

edilmiş olup, konunun müteakip denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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>