



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

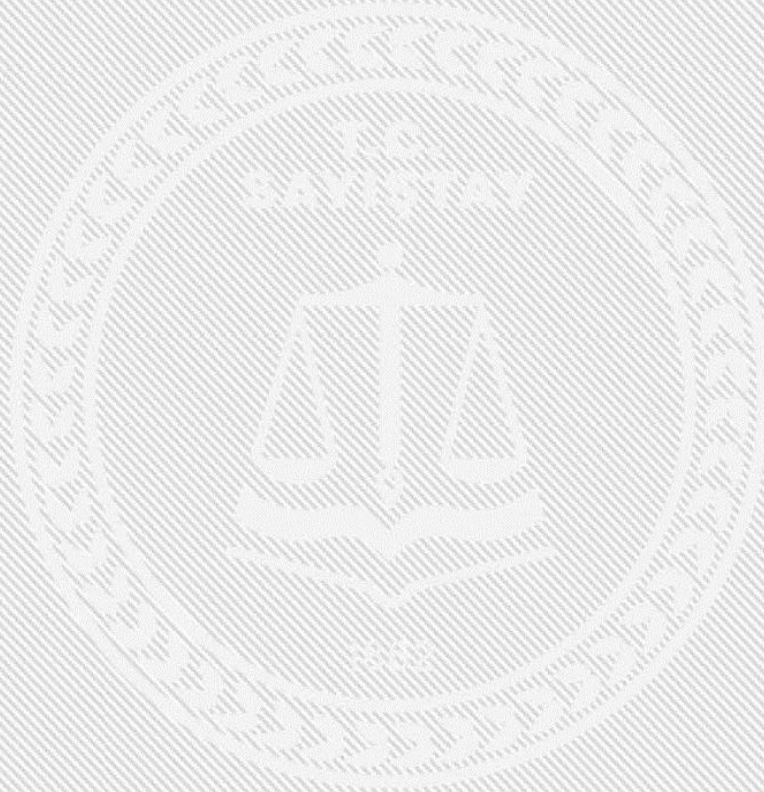
İÇERİK

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	33

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
8.	EKLER.....	24

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Denizli Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlar çerçevesinde belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması için faaliyet gösteren idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Denizli Büyükşehir Belediyesinin bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre mahalli idareler bütçesi sınıfında yer almaktadır.

Mali işlemlerin muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde yapılmaktadır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 420 nci maddesi hükmü gereği hazırlanan bütçe uygulama sonuçları tablosu verilerine göre, idarenin 2015 Yılı bütçe gelir ve giderlerinin gerçekleşme tutarları şöyledir:

Tablo 1: 2015 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu

BÜTÇE GİDERLERİ (TL)	
Personel Giderleri	34.553.537,26
SGK Devlet Primi Giderleri	5.891.920,48
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	154.659.916,02
Faiz Giderleri	38.503.014,15
Cari Transferler	15.580.682,13
Sermaye Giderleri	202.261.092,07
Sermaye Transferleri	8.250.000,00
TOPLAM BÜTÇE GİDERLERİ	459.700.162,11

BÜTÇE GELİRLERİ (TL)	
Vergi Gelirleri	9.501.600,72
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	80.490.252,79
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.415.370,14
Diğer Gelirler	349.181.292,55
Sermaye Gelirleri	18.750.958,85

TOPLAM BÜTÇE GELİRLERİ	471.339.475,03
-------------------------------	-----------------------

BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER (TL)	
Vergi Gelirleri	48.942,35
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	572.253,69
Diğer Gelirler	587.860,54
TOPLAM BÜTÇE GELİRLERİ RET VE İADELER	1.209.056,58

İdarenin, 31.12.2015 tarihi itibarıyla borç stokları ve borçlanmalara ilişkin tahakkuk etmiş faiz giderleri ise şöyledir:

Tablo 2: Denizli Büyükşehir Belediyesi 31.12.2015 Tarihi İtibarıyla Borç Stoku Tablosu

Borçlanma Kaynağı	Faiz (TL)	Ana Para (TL)	Genel Toplam (TL)
İller Bankası Kredileri	100.309.107,05	215.889.117,15	316.198.224,20
Özel Banka Kredileri	46.787.586,86	181.415.379,50	228.202.966,36
Hazine Garantili Kredi	2.507.602,66	17.886.308,66	20.393.911,32
Toplam	149.604.296,57	415.190.805,31	564.795.101,88

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 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,
- 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 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: Taşınmaz Mallara İlişkin Olarak Hibe veya Bedelsiz Devir İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Yapılan incelemelerde, taşınmaz hibe veya bedelsiz devir işlemlerinin kaydına ilişkin olarak tespit edilen hatalar, süreç dâhilinde aşağıda ifade edilmiştir:

-2015 Yılı içerisinde, hibe yoluyla edinilen ya da bedelsiz devredilen taşınmazlara ilişkin muhasebeleştirilmeler, işlemlerin gerçekleştiği tarihlerde yapılmadığı,

-Bahsi geçen işlemlere ilişkin muhasebeleştirilmelerin, yılsonunda tek seferde gerçekleştirildiği,

-Yılsonunda toplu gerçekleşen muhasebeleştirme kaydının, içeriğini oluşturan bireysel işlemlerin belgelerine dayanmadığı,

-Yılsonu toplu kayıt işleminin; Emlak ve İstimlak Birimi verilerinde yer alan taşınmaz değerleri toplamı ile muhasebe verilerinin kıyaslanması sonucunda tespit edilen farkın, hibe ve bedelsiz devir işlemlerinin yıl içerisinde kayıtlara alınmamasından kaynaklandığı varsayımıyla, 500-Net Değer Hesabına kaydedilmesi suretiyle gerçekleştirildiği,

-Emlak ve İstimlak Biriminin, yıl içerisinde satışı yapılan taşınmazları kendi kayıtlarından maliyet bedeliyle düşmesi gerekirken satış bedeli üzerinden düştüğü, bu nedenle yılsonu toplu kayıt işleminde veri kabul edilen Emlak ve İstimlak Birimi verilerinin de hatalı olduğu;

-Yukarıda yer verilen nedenlerle taşınmazlara ilişkin işlemlerin 2015 Yılı mali tablolarına hatalı yansdığı,

tespit edilmiştir.

-Ayrıca, hibe ya da bedelsiz devirlere ilişkin olarak ilgisine göre 600-Gelirler Hesabına ya da 630-Giderler Hesabına kaydedilecek tutarların, bu hesaplara kaydedilmeyerek yılsonunda 500-Net Değer Hesabına kaydedilmesi; gelecek yıllar mali tablolarında 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında ya da 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabında izlenecek tutarların, beş yıl dolmadan 500-Net Değer Hesabında izlenmesine neden olacaktır.

Emlak ve İstimlak Birimi, satışı gerçekleşen taşınmazları kayıtlarından 14.08.2015 tarihi itibariyle maliyet bedeli üzerinden çıkarmaya başlamıştır. Ancak geçmişe dönük düzeltmeler 2016 yılı içerisinde tamamlandığından, taşınmazlara ilişkin veriler 2015 Yılı mali tablolarına hatalı yansımıştır. İşlemlere ilişkin toplu muhasebe kaydı ise 31.12.2015 tarihinde yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “2015 yılı içerisinde, hibe yoluyla edinilen ya da bedelsiz devir edilen taşınmazlara ilişkin muhasebeleştirmelerin, işlemlerin gerçekleştiği tarihlerde gerekli bilgilerin zamanında gelmediğinden yapılamamış, bu yüzden bahsi geçen işlemlere ilişkin muhasebeleştirmeler yılsonunda tek seferde gerçekleştirilmiştir.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı satışı gerçekleşen taşınmazları kayıtları 14/08/2015 tarihi itibariyle güncellemeye başlamış ancak geçmişe ait düzeltmeler 2016 yılı içerisinde tamamlanmıştır. Bu sebeple 31/12/2015 tarihinde işlemlere ilişkin toplu muhasebe kaydı yapılmıştır.

2016 yılından itibaren hibe ve bedelsiz devirlere ilişkin olarak Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından kayıtlardaki değişiklikler ile ilgili bilgiler gönderilmekte olup, ilgisine göre 600 –Gelirler Hesabına ya da 630-Giderler Hesabına kaydedilmeye başlanmıştır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 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: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi

Büyükşehir Belediye sınırları içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Yine aynı Yönetmelikte işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmeliğe eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerine yönelik 19.11.2014 tarih ve 748 sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile tarife ve ücretler belirlenmiştir. Ancak bunların tahakkuk ve tahsillerine dair herhangi bir işlemde bulunulmadığı ve bu nedenle kurumun bu gelirden mahrum bırakıldığı, düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "27 Aralık 2012 tarih, 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmeliğe hükümleri gereğince konuyla ilgili telekomünikasyon altyapısı çalışması yapan kurumlardan geçiş hakkı ücretlerinin alınmasına yönelik çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmaların tamamlanmasını

müteakip ilgili ücretlerin, 'geriye dönük' ve 'sürekli' olacak şekilde tahsili için gereği yapılacaktır.

Ayrıca Yönetmelik hükümleri gereğince 2016 yılından itibaren 'Geçiş Hakkı Ücreti' tahsil edilmeye başlanmış olup tahakkuk fişleri ve tahsilât makbuzları ekte (EK-1) sunulmuştur" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 2: Büyükşehir Belediyesi İşletme Sahasındaki Jeotermal Kaynak İçin Kullanım Bedelinin Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu gereği Büyükşehir Belediyesinin işletme ruhsatı sahibi olduğu jeotermal veya doğal mineralli su kaynakları bedellerinin tahakkuk ve tahsil edilmediği görülmüştür.

6360 sayılı Kanun ile hükmi şahsiyeti sona eren Denizli İl Özel İdaresinin sahibi olduğu Pamukkale J – 453 işletme sahasındaki jeotermal kaynak arama ve işletme ruhsatları Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 27.03.2014 tarih ve 1825 sayılı kararı gereği Denizli Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Bu işletme sahasında Jandarma, Antik Havuz, İnciraltı, Gelinhamamı ve Beltes-2 kaynaklarının bulunduğu, ancak sadece Antik havuz kaynağının gelir getirici şekilde faaliyette olduğu anlaşılmıştır.

5686 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular devletin hüküm ve tasarrufu altında olup; buldukları arzın mülkiyetine tabi olmadıkları, kaynağa ilişkin herhangi bir faaliyetin yapılabilmesi için Kanuna göre ruhsat alınması zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanununun 3 üncü maddesinde işletme ruhsatı belirli bir alanda akışkanın üretilebilmesi ve değerlendirilebilmesi için projeye dayalı İdareden (İl Özel İdareleri veya Valilik Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları) alınan izin belgeleri olarak tanımlanmıştır. Adı geçen Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde işletme ruhsatına dayalı her türlü kullanım alanı ile ilgili hakların, ruhsat sahibi tarafından bedel karşılığında üçüncü kişilere kullandırılabilmesi, kiralama niteliğinde bu devrin yapılması halinde bunlara ilişkin sözleşmelerin yapılacağı belirtilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin ruhsat sahibi olduğu Pamukkale J – 453 işletme sahasındaki Antik Havuz Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı Döner Sermaye İşletmesi Merkez

Müdürlüğü (DÖSİMM) ile yaptığı sözleşme kapsamında Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) tarafından işletilmektedir.

Bu çerçevede 19.11.2014 tarih ve 748 sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclis kararı ile işletme sahasında bulunan Antik Havuz kullanım bedelleri belirlenmiş olup ücret tarifesine eklenmiştir. Belirlenen bu kullanım bedellerinin tahsili için bu kaynağı kullanan sıfatıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı ile yazışmalar yapılmıştır. Ancak Kültür ve Turizm Bakanlığı anılan bu payların tahsiline yönelik Büyükşehir Belediyesinin bu taleplerini olumlu karşılamamıştır.

Her ne kadar Hierapolis Örenyeri içerisinde yer alsada Antik Havuz suyunun rahatlatıcı bir etkiye sahip olması ve birçok hastalığa şifa vermesi gibi özelliklerinden dolayı İşletici tarafından Pamukkale Ören yeri giriş ücretine ilaveten Antik Havuz suyuna giriş ücreti de ayrıca alınmaktadır. Buradan çıkan suyun sıcaklığı jeolojik yapıya bağlı olarak yer kabuğu ısısının etkisiyle sürekli olarak bölgesel atmosferik yıllık ortalama sıcaklığın üzerinde olması, çevresindeki sulara göre daha fazla miktarda erimiş madde ve gaz içermesi veya çeşitli mineralleri barındırmasından dolayı tarih boyunca birçok medeniyet tarafından çeşitli hastalıkların tedavisinde kullanılmıştır. Nitekim burada antik bir havuzun varlığı bu durumu kanıtlamaktadır. Dolayısıyla buranın jeotermal kaynak veya doğal mineralli su olduğu noktasında şüphe bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediye Meclis Kararınca belirlenen kullanım tarifesi çerçevesinde 2015 Yılında işletme sahasındaki Antik Havuzdan yararlanan kişi sayısı dikkate alındığında Büyükşehir Belediyesinin 2015 Yılı için 2.268.323 TL (KDV dahil) gelir kaybına uğradığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz 19.11.2014 tarih ve 748 sayılı Meclis kararımız ile Pamukkale J-453 ruhsat numaralı işletme sahasında Antik Havuz Akışkan Kullanım Bedelleri belirlenmiş olup bu bedellerin tahsili için bu kaynağı kullanan sıfatıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı ile yazışmalar yapılmıştır. Ancak Bakanlık tarafından anılan bu bedellerin tahsiline yönelik belediyemizin bu taleplerine bu güne kadar olumlu cevap verilmemiştir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediye meclis kararı ile belirlenen kullanım tarifesine göre 2015 yılına ait 2.268.323,00-TL (kdv dahil)'lik Antik Havuz Akışkan Kullanım Bedeli

tahakkuk edilerek (EK-2) bakanlıktan belediyemize aktarılması hususunda 09.05.2016 tarih ve E.10041 sayılı yazımız (EK-3) ile talep edilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 3: Hierapolis Antik Kenti Giriş Ücretleri Üzerinden Büyükşehir Belediyesine Pay Ayrılmaması

Hierapolis Antik Kenti (Pamukkale) giriş ücretleri üzerinden Büyükşehir Belediyesi payı ayrılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay” başlıklı Mükerrer 97 nci maddesinin (a) bendinde aynen;

“Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

.....

Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır.” denilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan ve halen Kültür Bakanlığına bağlı Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü (DÖSİMM) ile yaptığı sözleşme kapsamında Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) tarafından işletilmekte olan Hierapolis Antik Kenti ücretlerinden belediyelere pay ayrılmadığı tespit edilmiştir. Adı geçen yer tarihi kent kalıntılarının sergilendiği ve biletle girilerek gezilebilen yerler olduğundan açık hava müzesi niteliği taşımaktadır. Bu sebeple buraya ait giriş ücretlerinden belediyelere % 5 pay ayrılması gerekmektedir.

Bugüne kadar bu yerden Belediyelere pay ayrılmamasına dayanak teşkil eden Danıştay 9 uncu Dairesinin 1995/2645 E. Nolu Kararında; tarihi harabe niteliğinde olup, Kültür Bakanlığı tarafından giriş ücretine tabi tutulmayan yerlerin il özel idarelerine bırakılması halinde burdan elde edilen gelirler il özel idare geliri sayılacağından bu gelirler üzerinden belediye payının hesaplanmayacağı belirtilmektedir.

Bulgu konusu tarihi yer, öncesinde Denizli İl Özel İdaresi tarafından işletilmekte ve buradan elde edilen gelirlerden adı geçen Danıştay Kararı gereği Belediyelere pay ayrılmamaktaydı. Ancak 6360 sayılı Kanun ile Denizli İl Özel İdaresinin hükmi şahsiyetinin ortadan kaldırılması üzerine söz konusu yerin işletmesi Kültür Bakanlığına devrolunmuştur. Kültür Bakanlığı- DÖSİMM marifetiyle işletilen Hierapolis ziyaretçilere antik bir kentin kalıntıları sunulmakta ve girişi ücrete tabi tutulmaktadır. Dolayısıyla 2464 sayılı Kanunun mezkûr maddesinde belirtilen müze olması ve girişin ücrete tabi tutulması kıstasları gerçekleşmektedir. Belirtilen bu sebeplerle Büyükşehir belediyesi mücavir sınırları içinde bulunan ve girişi ücrete tabi tutulan bu yerler için Belediye payının ayrılması gerekmektedir.

Kültür Bakanlığının işletmesine geçtiği 01.04.2014 tarihinden 31.08.2015 tarihine kadar Hireapolis Antik Kentinden 47.182.875,22 gelir elde edilmiştir. Yapılan hesaplama neticesinde Büyükşehir Belediyesinin gelir kaybının anılan tarihler arasında 589.785,95 TL olduğu görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz mücavir sınırları içerisinde bulunan Kültür ve Turizm Bakanlığı (DÖSİMM) marifetiyle işletilen ve giriş ücretine tabi tutulan Hierapolis Antik Kenti (Pamukkale)'nin Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın işletmesine geçtiği 01.04.2014 tarihinden itibaren günümüze kadar olan müze giriş ücreti payımız 27/04/2016 tarih ve 2207 / 9173 sayılı yazı (EK-4) ile bakanlıktan talep edilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 4: Konut veya Çatılı İşyeri Kiraya Verme İşlemlerine İlişkin Sözleşmelerin Süresi On Yılı Aşmasına Rağmen Encümen Kararıyla Sürenin Uzatılmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen 156 adet konut veya çatılı işyeri kiraya verme işleminde, kira sözleşme sürelerinin ilk sözleşmeye dayanarak on yılı aşkın süredir encümen kararıyla uzatıldığı tespit edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 347 nci maddesinde belirli süreli konut ve çatılı işyeri kiralamalarına ilişkin olarak, kiracının sözleşmenin sona erdiği yönünde bildirim bulunmadıkça sözleşme süresinin birer yıllık aralıklarla uzamaya devam edeceği; kiraya verenin sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği belirtilmiştir. Ancak kanunda belirtildiği şekilde bildirimde bulunmak koşuluyla kiraya verenin, on yıllık

uzama süresi sonunda herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere konut ve çatılı işyeri kiralamalarında, sözleşme süresin yapıldığı tarihten itibaren on yıllık sürenin dolmasıyla kiraya veren, sözleşmeye devam etme ya da herhangi bir sebep göstermeksizin son verme konusunda irade serbestisine sahip olmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun yukarıda belirtilen genel düzenlemeleri kapsamında idare, konut ve çatılı işyerlerine ilişkin kiralamalarda on yıl dolmadan sadece sözleşme süresinin sona erdiğini öne sürerek kira sözleşmelerine son veremeyecektir. On yıllık kiralama süresi dolduktan sonra ise 6098 sayılı Kanun çerçevesinde sözleşme süresini uzatma konusunda serbestiye sahip olsa da; bu Kanuna göre daha özel düzenlemeler içeren 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesinde yer alan kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hükmü gereği, kira sözleşmelerine son vermesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda; idarenin sözleşme süresi on yılı aşan 156 adet konut veya çatılı işyerine ait kira sözleşmelerini feshetmesi ve yeniden kiraya verilmesi uygun görülenlerin işlemlerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ilgili hükümleri çerçevesinde yenilemesi gerekirken, ilgili taşınmazlara ilişkin yeni ihale yapılmadan kiralama sürelerinin encümen kararıyla uzatılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “İdaremiz tarafından 156 adet işyeri kiraya verme işlemlerinde kira sözleşme süreleri ile sözleşmeye dayanılarak 10 yılı aşkın süredir encümen kararıyla uzatıldığı tespit edilen işyerlerinin kira sözleşmeleri 2016 Nisan ayından itibaren uzatılmayıp, tahliye kararı alınmaya başlanmıştır. Kira sözleşmesi biten işyerlerinin sözleşmeleri kira bitim tarihi itibarıyla uzatılmayacak olup tahliye edilerek, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ilgili hükümleri doğrultusunda yeniden ihale yapılacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 5: Matrahı Tespit Edilemeyen İlan ve Reklam Vergisine Tabi Konuların Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye Gelirleri Kanununun 12 nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir

alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, gerçek veya tüzel kişilerce Büyükşehir Belediyesi sınırları ile mücavir alanları içinde dağıtımı yapılan el ilanları, İlan ve Reklam Vergisine konu olmaktadır.

İdare, dağıtımı yapılmak istenen el ilanlarına ilişkin verginin matrahına ulaşmak için, ilanı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerden âdeti de içerecek şekilde beyan almakta; ayrıca vergisinin alındığına karine oluşturmak üzere, dağıtımı yapılacak el ilanlarını kendi matbaasında Belediye'ye özgü bir simge kullanarak işaretlemektedir. Belediye görevlilerince sahada yapılan yoklamalarda işaret bulundurmeyen el ilanlarının vergisinin ödenmediği anlaşılmakta ve durum belediye görevlilerince tutanak altına alınmaktadır.

Konuya ilişkin olarak yapılan incelemelerde, 2015 Yılı içerisinde vergilendirmesi yapılmamış 202 ayrı vergiyi doğuran olayın bulunduğu, bunlara ilişkin verginin aslı ve ziyarı hakkında herhangi bir tarh ve tahakkuk işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Konu hakkında idareden, vergilendirmesi yapılmadan dağıtımı yapılan el ilanlarının adedinin tespitinin mümkün olmadığı, bu nedenle idarece vergi matrahına ulaşılamadığı ve dolayısıyla tarhiyatın yapılmadığı; Belediye zabıta görevlilerinin, tespiti yapılan duruma ilişkin olarak ilgililer hakkında 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "Afiş asma" başlıklı 42 nci maddesi kapsamında idari para cezası uyguladığı bilgisi alınmıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanununun 1 inci maddesinde, bu Kanunun belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır. Aynı Kanunun "Re'sen vergi tarhi" başlıklı 30 uncu maddesinde, vergi matrahının tamamen veya kısmen defter, kayıt ve belgelere veya kanuni ölçülere dayanılarak tespitine imkan bulunmayan hallerde takdir komisyonları tarafından takdir edilen matrah veya matrah kısmı üzerinden verginin re'sen tarh olunacağı ifade edilmiştir. Aynı Kanunun 72 nci maddesinde ise takdir komisyonlarının illerde defterdarın veya tevkil edeceği memurun başkanlığı altında ilgili vergi dairesinin yetkili iki memuru ile seçilmiş iki üyeden kurulacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 102 nci maddesinde, Vergi Usul Kanununda mahallin en büyük malmemuruna (illerde defterdara) verilmiş görev ve yetkilerin, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 213 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde vergi dairesi;mükellefi tespit eden, vergi tarh eden, tahakkuk ettiren ve tahsil eden daire şeklinde tanımlandığından,

Büyükşehir Belediyeleri bünyesinde yer alan mali hizmetler daire başkanlıkları, 2464 sayılı Kanunun uygulanması bakımından vergi dairesi tanımı kapsamında yer almaktadır. Bu bağlamda belediyelere ait vergilendirme işlemleri için kurulacak takdir komisyonları; belediye başkanı veya tevkil edeceği memurun başkanlığı altında ilgili mali hizmetler biriminin yetkili iki memuru ile seçilmiş iki üyeden oluşacaktır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde, vergilendirilmesinin yapılmadığı anlaşılan el ilanlarına ilişkin ilan ve reklam vergisinin matrahına ulaşılamaması durumunda tarhiyat işleminin, belediye bünyesinde kurulacak takdir komisyonu tarafından tayin edilecek matrah üzerinden re'sen yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Raporda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, vergilendirilmesinin yapılmadığı anlaşılan el ilanlarına ilişkin ilan ve reklam vergisinin matrahına ulaşılamaması durumunda tarhiyat işleminin, belediye bünyesinde kurulacak takdir komisyonu tarafından tayin edilecek matrah üzerinden re'sen yapılması hususunda 26/04/2016 tarih E.1288 sayılı Başkanlık Makamı Oluru (EK-6) ile Takdir Komisyonu kurularak bir başkan ve yetkili iki memur görevlendirilmiştir.

Ayrıca komisyonda görev alacak seçilmiş iki üye için, Esnaf ve Sanatkarlar Odası ve Ticaret Odasına (25/04/2016 tarih E.8938 sayılı ve 25/04/2016 tarih E.8939 sayılı yazılarımız (EK-7)) yazı yazılmış olup komisyon kurulmasına mütakip matrahı tespit edilemeyen İlan ve Reklam Vergisine tabi konuların tarh ve tahakkuk işlemlerinin yapılmasına başlanacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 6: Vergi Ziyama Sebep Olduğu Tespit Edilenler Hakkında Mevzuatta Öngörülen Cezaların Uygulanmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 81 inci maddesi hükmü gereği işyeri açma izni harcına tabi olup da, konuya ilişkin ödevlerini yerine getirmeden faaliyet gösterdiği tespit edilen mükellefler hakkında, adı geçen harcın aslına ilişkin tahakkuk işleminin yapıldığı, ancak vergi ziyayı cezasının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 98 inci maddesinde; bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanununun 331, 341 ve 344 üncü maddelerinde sırasıyla;

- vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenlerin, bu Kanunda yazılı vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılacağı,
- vergi ziyainın, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesi anlamına geldiği,
- vergi ziyana sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası uygulanacağı, hükümlerine yer verilmiştir.

İşyeri açma izni harcına tabi olup da, konuya ilişkin ödevlerini yerine getirmeden faaliyet gösterdiği, Zabıta Dairesi Başkanlığı ekiplerince tutanak altına alınan mükellefler hakkında Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca, adı geçen harca ilişkin tahakkuk işlemi gerçekleştirilmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere, bahsi geçen mükellefler veya sorumlular hakkında vergi ziyai cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “İşyeri açma izni harcına tabi olup da, konuya ilişkin ödevlerine yerine getirmeden faaliyet gösterdiği, Zabıta Dairesi Başkanlığı ekiplerince tutanak altına alınan mükelleflere adı geçen harcin aslına ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemleri yapılmakta olup, 2016 yılında tutanakla tespit edilen mükellefler hakkında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 98’inci maddesinde belirtildiği üzere 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun vergi ziyai cezası hakkındaki hükümleri uygulanacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 7: Büyükşehir Belediyesine Dönüşüm Sürecinde Bazı Vergi Alacaklarının Mevzuata Aykırı Olarak Merkez İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Denizli Belediyesinin, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi sürecinde, Denizli

Belediyesine ait bazı alacakların anılan Kanun hükümlerine aykırı olarak merkez ilçe belediyelerine devredildiği tespit edilmiştir.

6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 1 inci maddesinin (1) No.lu bendinde; maddede adı sayılan illerde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulacağı ve bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürüleceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin (3) No.lu bendinde ise, büyükşehir belediyesine dönüştürölmek üzere adı sayılan ya da daha önce büyükşehir belediyesi bulunan illere bağılı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı ifade edilmiştir. Kanun Koyucu, büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyeleri için dönüştürölen belediyeler ifadesini kullanırken, belde belediyeleri için tüzel kişiliğı kaldırılan belediyeler ifadesi kullanmıştır.

Anılan Kanunun Geçici 1 inci maddesinde ise; bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürötmek üzere Kanunda tarif edildiğı şekliyle devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulacağı ifade edilmiştir. Kurulacak komisyonunun devir, tasfiye ve paylaşırmaya ilişkin yetkileri; belediyenin tüzel kişiliğı kaldırılacak belde belediyesi olmasına ya da büyükşehir belediyesine dönüştürölecek il belediyesi olmasına göre farklılaştırılarak aynı maddenin devamında sayılmıştır. Kurulacak komisyonların yetkileri, tüzel kişiliğı kaldırılan belediyeler için geçici maddenin (3) No.lu bendinde; büyükşehir belediyesine dönüştürölecek il belediyeleri için ise aynı maddenin (7) No.lu bendinde belirlenmiştir.

Buna göre kurulacak komisyonların yetkileri;

- tüzel kişiliğı kaldırılan belediyelere ilişkin olarak; personelin, her türlü taşınır ve taşınmaz malın, hak, alacak ve borçların devrine karar vermek (geçici 1 inci madde (3) No.lu bent),

- büyükşehir belediyesine dönüştürölen il belediyelerine ilişkin olarak ise; personelin, her türlü taşınır ve taşınmaz malın paylaşırılmasını gerçekleştirmek (geçici 1 inci madde (7) No.lu bent) şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere Kanun Koyucu, büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyelerinin personeli ile taşınır ve taşınmaz mallarını

paylaşımına konu ederken; hak, alacak ve borçlarının paylaşılmasına ilişkin komisyonlara yetkisi vermemiştir.

Denizli Belediyesinin 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi sürecinde yetkili komisyonun, Kanunun Geçici 1 inci maddesinin (7) No.lu bendine istinaden çalışma yürütmesi gerekirken, maddenin tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler için düzenlemeler içeren (3) No.lu benine dayanarak çalışma yürüttüğü; aşağıdaki tabloda detayları gösterilen Denizli Belediyesi lehine tahakkuk etmiş alacakları, adı geçen idarelere devrettiği tespit edilmiştir.

Tablo 3: Devir ve Tasfiye Komisyonu Tarafından Devri Kararlaştırılan Alacaklar

Alacağın Devredileceği İdare	Devri Kararlaştırılan Alacağın Konusu				
	Bina Vergisi (TL)	Arsa Vergisi (TL)	Arazi Vergisi (TL)	Çevre Tem. Vergisi (TL)	İlan ve Reklam Vergisi (TL)
Pamukkale Belediyesi	10.283.823,51	4.590.193,58	52.197,66	3.119.544,02	2.843.935,31
Merkez Efendi Belediyesi	11.434.916,74	8.479.833,71	24.260,02	1.871.726,41	4.944.619,92
Toplam	21.718.740,25	13.070.027,29	76.457,68	4.991.270,43	7.788.555,23

Komisyon kararına istinaden yapılan çalışmalarla, kurum mali tablolarından aşağıda detayları belirtilen aktarmalar yapılmıştır.

Tablo 4: Devri Gerçekleşen Alacaklar

Alacağın Devredileceği İdare	Devri Gerçekleşen Alacağın Konusu				
	Bina Vergisi (TL)	Arsa Vergisi (TL)	Arazi Vergisi (TL)	Çevre Tem. Vergisi (TL)	İlan ve Reklam Vergisi (TL)
Pamukkale Belediyesi	9.442.549,40	4.305.601,82	48.301,14	2.987.184,42	368.322,44
Merkez Efendi Belediyesi	10.832.012,18	8.039.403,61	19.843,40	4.464.634,51	1.052.079,55
Toplam	20.274.561,58	12.345.005,43	68.144,54	7.451.818,93	1.420.401,99

Daha sonra Denizli Büyükşehir Belediyesinin, ilgili belediyelerle yazışması neticesinde; komisyonun aktarımına karar verdiği alacaklardan 1.000.000,00 TL'si Pamukkale Belediyesinden tahsil edilmiş; geriye kalan alacakların ya da bu alacaklardan yapılan tahsilatların ise iadesi gerçekleşmemiştir.

Yukarıda yer verilen süreç dahilinde, Denizli Belediyesinin vergilendirme yetkisine sahip olduğu dönemde tahakkuk işlemleri tamamlanarak hesaplara alınan toplam 40.559.932,47 TL alacağın (devredilen toplam 41.559.932,47 TL – iadesi gerçekleşen 1.000.000,00 TL), Denizli Büyükşehir Belediyesi mali tablolarına aktarılması gerekirken (Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı gereği 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının 01.09.01-Kaldırılan Vergi Artıkları alt koduna); komisyon kararıyla adı geçen idarelere devredildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Emlak, çevre temizlik ve ilan ve reklam vergilerine ilişkin cevaplar üç kısım halinde sunulmuştur.

a) Emlak vergisine ilişkin olarak; 5393 sayılı Belediye Kanununun 59/i maddesinin Diğer gelirler başlığı altında “Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.” hükmünün yer aldığı belirtilmiş; ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında emlak vergisine yer verilmediği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, emlak vergisine ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisinin ilgili ilçe belediyelerinde olduğu; emlak vergisiyle ilgili alacakların ilgili ilçe belediyelerine devredilmemesi durumunda yeni kurulan ilçe belediyelerince genel emlak beyanı alınamayacağından tarh, tahakkuk ve tahsilat yapma imkanı da kalmayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığının, başka bir ilin ilçe belediyesinin konu hakkındaki sorusu üzerine vermiş olduğu görüşte yer alan; büyükşehir belediyesine dönüşüm neticesinde il belediyelerince tahsil edilen emlak vergilerinin ilçe belediyelerince tahsil edilmesi gerektiği hususu komisyon kararına dayanak gösterilmektedir. Bu görüş doğrultusunda, geçmiş dönemlere ait emlak vergisinin yeni kurulan ilgili belediyeler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil etmesi gerektiği ifade edilmektedir. Aksine durumun, geçmişe dönük beyannamelerin Denizli Büyükşehir Belediyesine verilmesi zorunluluğunu doğuracağından Vergi Usul Kanununa ve Emlak Vergisi Kanuna aykırılık oluşturacağı belirtilmektedir.

b) Çevre temizlik vergisine ilişkin olarak; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun çevre temizlik vergisi ile ilgili hükümlerine yer verilerek, geçmiş dönemlere ait işyeri çevre temizlik vergisinin yeni kurulan ilgili belediye tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil etmesi gerektiğinin değerlendirildiği ifade edilmektedir. Aksine

durumun, geçmişe dönük beyannamelerin Denizli Büyükşehir Belediyesi'ne verilmesi zorunluluğunu doğacağından Vergi Usul Kanununa ve Çevre Temizlik Vergisi Kanununa aykırı olacağı belirtilmektedir.

c) İlan ve Reklam Vergisine ilişkin olarak; Belediye Meclisinin 18/04/2014 tarih ve 211 sayılı kararıyla, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanında kalan cadde, bulvar, karayolu vb. alanların belirlendiği ve bunların dışında kalan alanlara ilişkin yetkinin ilgili ilçe belediyelerine devredildiği ifade edilmektedir. Geçmiş dönemlere ait belediyenin yetki ve sorumluluk alanı dışında kalan ilan ve reklam vergilerinin yeni kurulan ilgili ilçe belediyeleri tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

İdare cevabının sonuç kısmında; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ve ilan ve reklam vergisi alacaklarının, 6360 sayılı kanun kapsamında kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun karar ile devredildiği belirtilmektedir. Yapılan devrin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu çerçevesinde yetki, görev ve sorumluluk alanları dikkate alınarak yapıldığı; 6360 sayılı Yasanın emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi vb. vergilerin devredilemeyeceğine dair herhangi bir açık hüküm içermediği değerlendirilerek söz konusu Komisyon kararının uygulandığı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, Denizli İl Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesinden sonra, Bulguya konu edilen vergilere ilişkin olarak tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisinin ilçe belediyelerine geçtiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla dönüşümden önceki tarihlerde tarh ve tahakkuk edilerek idare lehine gelir kaydedilen ve alacak haline gelen vergilerin, ilgili ilçe belediyelerince tahsil edilerek bu idarelerin geliri sayılması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunun emlak vergisi, çevre temizli vergisi ve ilan ve reklam vergisinin devredilemeyeceğine dair herhangi bir açık hüküm içermediği; bu nedenle devrin gerçekleşebileceği yönünde değerlendirmede bulunulduğu belirtilmektedir.

Denizli İl Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüşümüyle birlikte bahsi geçen vergilere ilişkin olarak vergilendirme yetkisini kullanacak idarelerde değişiklik olsa da; bulguya konu edilen alacaklar, 2014 yılının Mart ayına kadar olanlar ile 2013 ve daha önceki yıllara ilişkin olarak İl Belediyesi döneminde tarh ve tahakkuku tamamlanan alacaklardır. Dolayısıyla Bulguda, Büyükşehir Belediyesine dönüşümden itibaren vergilendirme yetkisinin kimde olacağına ilişkin bir tereddüde yer verilmemiştir. Bulgunun konusu, dönüşümden

itibaren vergilendirme yetkisinin kimde olacağı değil; yetkili olmadıkları dönemde tarh ve tahakkuku tamamlanarak alacak haline dönüşen vergilerin, ilgili ilçe belediyelerinin geliri sayılamayacağıdır.

Denizli İl Belediyesi döneminde gerçekleştirilen yatırımlar ile yapılan borçlanmalar, ilgili döneme ilişkin gelirler dikkate alınarak bütçeleştirilmiştir. Dolayısıyla, yatırımlara ve borçlara ilişkin ödemeler aynı oranda devredilmeksizin sadece alacakların devredilmesi bütçeleme ilkeleri ile uyumlu olmayacaktır. Bu hususu göz önünde bulunduran Kanun koyucu ilgili komisyonlara, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin alacaklarının borçlarıyla birlikte devri yönünde yetki verirken; dönüştürülen belediyelerin alacak ve borçlarının devrine ilişkin yetki vermemiştir.

6360 sayılı Kanun devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonlarının yetkilerini tek tek sıralayacak belirlemiştir. Dolayısıyla İdarenin, Kanunda vergilerin devredilemeyeceğine dair herhangi bir açık hükmün bulunmamasından hareketle, alacakların devredilebileceği yönündeki değerlendirmesi yerinde değildir.

Dolayısıyla, İl Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüşüm sürecinde Tablo 4’de yer verilen vergi alacaklarının merkez ilçe belediyelerine devredilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Kamulaştırmatsız El Atma Eylemi Sonucunda Gerçekleşen Tazminat Ödemeleri ile Edinilen Taşınmaz Malların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Kamulaştırmatsız el atma eylemleri sebebiyle İdareye karşı açılan iki tazminat davasının İdare aleyhine sonuçlanması neticesinde İdare, yerel mahkeme kararlarını tehir-i icra talepli temyiz etmiş; icranın ertelenmesine ilişkin iki ayrı teminat tutarını ilgili icra müdürlüğünün banka hesabına yatırmıştır. Kararların, yerel mahkeme kararları doğrultusunda kesinleşmesi üzerine, ödenmiş olan teminatlar gider kaydedilmiştir.

Yukarıda gerçekleşme süreci anlatılan taşınmaz mal ediniminin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak tespit edilen hatalar aşağıda ifade edilmiştir:

-Kamulaştırmatsız el atma eylemi sonucunda fiili olarak İdarenin kullanımına geçen ancak henüz mülkiyeti kazanılmamış olan taşınmazların, 250-Arazi ve Arsalar Hesabına Borç / 500-Net Değer Hesabına Alacak kaydedilmek suretiyle mali tablolarda idareye ait taşınmaz mallar arasında gösterildiği,

-Mahkeme kararlarının kesinleşmesi üzerine kapatılan teminat hesapları karşılığında, yukarıda hatalı çalıştırılan 500-Net Değer hesabının borçlu çalıştırılarak iptali gerekirken, bunun yerine 630-Giderler Hesabının borçlu çalıştırıldığı; bu işlemler neticesinde dönem sonu itibariyle 500-Net Değer Hesabının olması gerekenden 1.265.898,22 TL fazla görüldüğü, 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının ise aynı tutarda olması gerekenden az görüldüğü,

-Taşınmaz mal edinimine ilişkin mahsuben ödeme niteliği taşıyan teminat hesaplarının kapatılmasına ilişkin toplam 1.265.898,22 TL'nin, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 165 inci maddesi gereği; 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç / 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken, ilgili tutarın bu hesaplarla ilişkilendirilmediği,

tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Kamulaştırmasız el atma eylemi sonucunda Mahkeme kararı ile İcra Müdürlüğü'nün hesaplarına tehiri icra için yapılan ödemeler 126 hesap kodunda izlenmekte olup, taşınmaza ait bilgilerin zamanında gelmemiş olması nedeniyle 630 Gider Hesabı kullanılmış, 830 Bütçe Giderleri Hesabı / 835-Gider Yansıtma Hesabı kullanılmamıştır.

Bundan böyle taşınmaz mal edinimine ilişkin mahsuben ödeme niteliği taşıyan teminat hesaplarının kapatılmasına ilişkin olarak; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 165 inci maddesi gereği 126- Verilen Depozito ve Teminatlar hesabına alacak, ilgili duran varlık hesabına (25 Maddi Duran Varlıklar) borç; 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına Alacak kaydedilecektir” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

BULGU 9: Tüpraş'a Bitüm Alımı Karşılığı Yapılan Avans Niteliğinde ve Aktifleştirilmesi Gereken Ödemelerin Doğrudan Giderleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait plent tesisinde kullanılmak üzere TÜPRAŞ'tan yıl içerisinde sürekli olarak bitüm alımı yapılmaktadır. TÜPRAŞ işletme politikası gereği söz konusu malın teslimini yapmadan önce bedelini talep etmektedir. Bu nedenle Belediye adına TÜPRAŞ nezdinde bir cari hesap bulunmaktadır. Bu cari hesaba yıl içerisinde Belediyenin

yaptığı ödemelerden TÜPRAŞ'ın Belediyeye teslimini yaptığı bitüm bedelleri mahsup edilmektedir. Dönem sonunda da hesap ile ilgili gerekli mutabakatlar yapılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi yıl içerisinde TÜPRAŞ'a yaptığı bu nitelikteki ödemelerini doğrudan giderleştirmek suretiyle muhasebeleştirmektedir. Ancak bunlar niteliği itibarıyla ön ödeme olduğundan yapılan tekil her ödeme karşılığı mal teslimi yapılmamaktadır. Dolayısıyla düzenlenen ödeme emirleri eklerine Harcama Belgeleri Yönetmeliği gereği eklenmesi zorunlu olan fatura ve benzeri kanıtlayıcı belgeler eklenememektedir. Faturalar ödeme emirlerinden bağımsız olarak ayrı bir şekilde dosyalanmaktadır. Ayrıca yapılan her ödeme ile örtüşebilecek herhangi bir fatura da bulunmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 166 ncı maddesi gereği yeraltı ve yerüstü düzenleri için iyileştirme, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılmasına ilişkin giderlerin maddi duran varlıkların maliyetine eklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla satın alınan bitüm genellikle yolların bakım ve onarımında kullanıldığından bu kapsamda TÜPRAŞ'a ön ödeme niteliğinde yapılan ödemeler öncelikle 259 Yatırım Avansları Hesabında, mal teslimi yapıldıktan sonra da teslim alınan mal miktarı kadar avansın kapatılarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, TÜPRAŞ'a yapılan toplam 8.708.155,01 TL doğrudan giderleştirilmek suretiyle hatalı raporlandığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Tüpraş'a doğrudan gider olarak gönderilen ödemelerin karşılığında mal alımı tamamlanıp hesaplar kapandıktan sonra 259-Yatırım Avansları Hesabı çalıştırılmaya başlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesi uygun olur.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015
BİLANÇO2015
OCAK-ARALIK

AKTİFLER		PASİFLER	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	252.194.526,61	III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	22.303.230,57
10- HAZIR DEĞERLER	31.381.368,24	32- FAALİYET BORÇLARI	1.685.288,90
102 BANKA HESABI	30.374.975,02	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	1.685.288,90
104 PROJE ÖZEL HESABI	246.608,00	33- EMANET YABANCI KAYNAKLAR	6.724.712,15
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	759.785,22	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3.249.998,25
11- MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	3.924.765,05	333 EMANETLER HESABI	3.474.713,90
118 DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	3.924.765,05	36- ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	2.911.292,41
12- FAALİYET ALACAKLARI	31.090.198,53	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	2.207.070,88
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.996.214,60	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	643.319,13
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	23.759.451,11	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	60.902,40
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	0,00
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.334.532,82	37- BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	10.981.937,11
14- DİĞER ALACAKLAR	210.958,79	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	10.881.937,11
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	210.958,79	379 DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	100.000,00
15- STOKLAR	11.001.908,36		
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	11.001.908,36	IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	580.085.634,19
16- ÖN ÖDEMELER	869.945,53	40- UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	397.304.496,65
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	869.945,53	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	397.304.496,65

165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	41- UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	17.886.308,66
19- DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	173.715.382,11	410 DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	17.886.308,66
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	173.715.382,11	43- DİĞER BORÇLAR	42.192,90
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,00	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	42.192,90
II- DURAN VARLIKLAR	2.859.560.248,33	47- BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	14.772.232,95
22- FAALİYET ALACAKLARI	128.813,28	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	14.372.232,95
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	128.813,28	479 DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	400.000,00
23- KURUM ALACAKLARI	24.017.352,04	48- GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDERLER TAHAKKUKLARI	150.080.403,03
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	24.017.352,04	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	476.106,46
24- MALİ DURAN VARLIKLAR	58.567.222,01	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	149.604.296,57
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	37.985.251,11	V- ÖZ KAYNAKLAR	2.509.365.910,18
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	20.581.970,90	50- NET DEĞER	2.573.350.623,62
25- MADDİ DURAN VARLIKLAR	2.776.823.350,46	500 NET DEĞER HESABI	2.573.350.623,62
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	2.433.116.023,12	57- GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	0,00
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	59.760.118,95	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	0,00
252 BİNALAR HESABI	106.549.662,55	58- GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-119.329.817,58
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	17.496.929,82	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-119.329.817,58
254 TAŞITLAR HESABI	93.768.182,15	59- DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	55.345.104,14
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	11.260.415,16	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	55.345.104,14
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	0,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	0,00
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-63.752.886,51		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	118.344.802,30		

259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	280.102,92		
26- MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	15.746.528,50		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-15.746.528,50		
29- DİĞER DURAN VARLIKLAR	23.510,54		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	1.144.428,73		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.120.918,19		
Aktif Toplam	3.111.754.774,94	Pasif Toplam	3.111.754.774,94

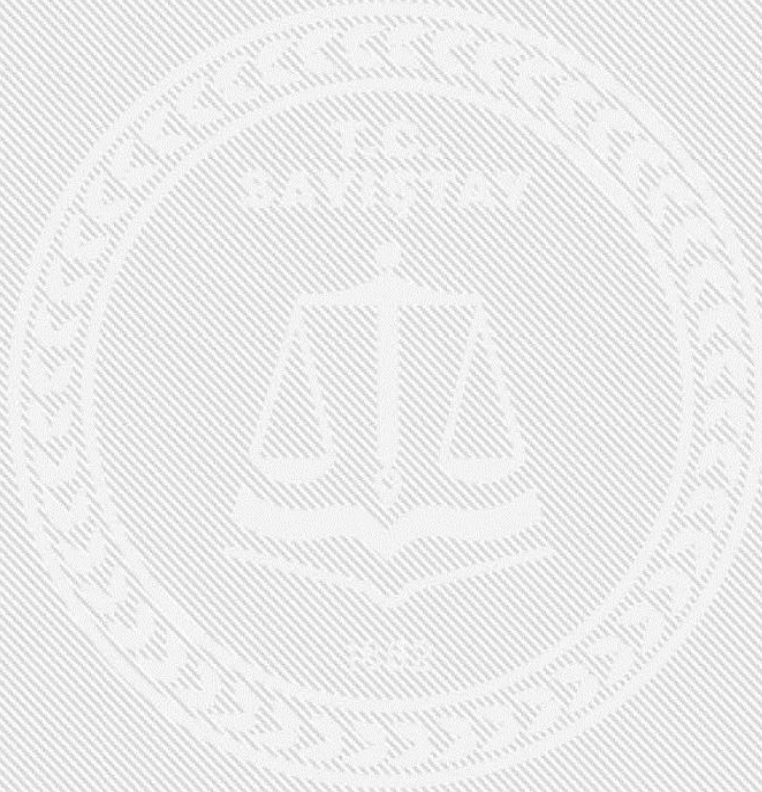
46.20.01. DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015													
01-01-2015/31-12-2015 TARİHLERİ ARASI													
FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU													
Hes.	Yardımcı Hesaplar				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)	Hes.	Yardımcı Hesaplar				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
	Kodu	I	II	III				IV	Kodu	I	II		
630	1				Personel Giderleri	36.001.621,62	600	1				Vergi Gelirleri	10.885.748,76
630	2				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.891.920,48	600	3				Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	77.229.752,26
630	3				Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	267.951.409,39	600	4				Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.715.810,91
630	4				Faiz Giderleri	53.053.039,80	600	5				Diğer Gelirler	363.402.486,04
630	5				Cari Transferler	7.339.021,38	600	11				Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	4.323.246,28
630	11				Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	2.423.252,25							0,00
630	12				Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	2.732.077,17							0,00
630	13				Amortisman Giderleri	21.555.219,10							0,00
630	14				İlk Madde ve Malzeme Giderleri	17.160.246,93							0,00
630	20				Silinen Alacaklardan	0,00							0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

				Kaynaklanan Giderler					
630	99			Diğer Giderler	104.131,99				0,00
					414.211.940,11				469.557.044,25
						FAALİYET SONUCU (+ / -)			55.345.104,14

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>

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	33
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	34
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	34
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	34
5. GENEL DEĞERLENDİRME	36
6. DENETİM BULGULARI.....	37

1. ÖZET

Bu rapor, Denizli Büyükşehir Belediyesinin 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.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Denizli Büyükşehir Belediyesi stratejik planını, performans programını ve faaliyet raporunu mevzuatın öngördüğü zamanda yayımlamıştır.

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

Denizli Büyükşehir Belediyesi veri kayıt sistemleri incelendiğinde, stratejik plan, performans program ve faaliyet raporu ile ilgili veri kayıt girişleri için kullanılan bilgisayar programının bulunduğu fakat, birimler tarafından hiç kullanılmadığı görüldüğünden etkin bir veri kayıt sisteminin kurulmadığı kanaatine varılmıştır.

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 Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmışından; 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, Denizli Büyükşehir Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Denizli Büyükşehir Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planını hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak “sunum” kriterini, stratejik amaçlar ve stratejik hedeflerin arasında mantıksal bağdan dolayı “ilgililik” kriterini, stratejik hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması nedeniyle “iyi tanımlanma” kriterini yerine getirmiştir. Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planında yer verilen hedeflerin ölçülebilir hedefler belirlendiği fakat; hedeflerin sayısal veya oransal olarak belirlenmemesi nedeniyle “ölçülebilirlik” kriterinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Denizli Büyükşehir Belediyesi; 2015 Yılı Performans Programını hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak “sunum” kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir şekilde belirlenerek “ölçülebilirlik” kriterini yerine getirmiştir. Fakat, performans hedefleri ve performans göstergeleri arasında mantıksal bağlantının kurulması “ilgililik” kriterinin yerine getirilmesinde hatalar yapıldığı görülmüştür.

Denizli Büyükşehir Belediyesi; 2015 Yılı Faaliyet Raporunu 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 alması ve sapmayı açıklayan nedenlerinin inandırıcı ve ikna edici olmasından dolayı “geçerlilik/ ikna edicilik” kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlanarak “sunum” kriterini, performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı kullanılarak “tutarlılık” kriterini yerine getirmiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılan paket programında stratejik plan, performans program ve faaliyet raporu ile ilgili veri kayıt sisteminin bulunduğu fakat, birimler tarafından söz konusu programın hiç kullanılmadığı görüldüğünden etkin bir veri kayıt sisteminin kurulmadığı kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda, hedefler; amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlamıştır. Yine aynı Kılavuzda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla hedefin ölçülebilir olarak belirlendiği durumlarda performans göstergesi belirlenmeyebilir. Ancak hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde performans göstergesi aracılığıyla bu hedefin ölçülebilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Kurum Stratejik Planının incelenmesinde, stratejik hedeflere ait performans göstergelerinin ölçülebilir olmadığı görülmüştür. Örneğin, "1.1.3 . Hizmetlerin geliştirilerek daha iyi yürütülebilmesi için iç kontrol sistemini kurmak ve sürekliliğini sağlamak" olarak belirlenen stratejik hedef ile ilgili performans göstergesi "..İç kontrol eylem planını gerçekleştirme oranı (%)" şeklinde belirlenmiştir. Bu performans göstergesinde herhangi bir sayısal değere yer verilmediği ve dolayısıyla performan göstergesinin ölçülebilir olmadığı görülmektedir. Performans göstergesi olarak iç kontrol eylem planının gerçekleşme oranı yüzde kaç olduğu rakamsal olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Kurumun 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planında yer alan performans göstergelerinin yüzde olarak yer verilenlerde yüzde kaç olduğu, gerçekleşme sayısı olarak yer verilenlerde ise sayıların kaç olduğunun belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak olan yeni dönem stratejik planında performans göstergeleri ölçülebilir göstergeler haline getirilerek bu husus dikkate alınacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiştir. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: Performans Programında Belirlenen Performans Göstergelerinin Performans Hedefleri ile İlgili Olmaması

Kamu İdareleri İçin Performans Hazırlama Rehberinde, gösterge, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçların olduğu şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan göstergenin, performans hedefi ile ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum Performans Programının incelenmesinde, Performans Hedefi “*Kent sağlığına ilişkin riskleri azaltmak ve halk sağlığını iyileştirmeye yönelik uygulamaları desteklemek*” şeklinde belirlenmiş ve bu performans hedefinin göstergesi “*Personele verilen sağlık hizmeti sayısı*” olarak ifade edilmiştir. Kent sağlığına ilişkin risklerin azaltılması ve halk sağlığını iyileştirmeye yönelik performans hedefi ile personele verilen sağlık hizmeti sayısı ilgisizdir.

Aşağıda tabloda bulguda açıklanan mahiyette performans hedefi ile ilgili olmayan performans göstergelerine yer verilmiştir.

Tablo 1: Performans Hedefleri ve Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	Performans Göstergesi (İlgisiz)
Kent sağlığına ilişkin riskleri azaltmak ve halk sağlığını iyileştirmeye yönelik uygulamaları desteklemek	Personele verilen sağlık hizmeti sayısı
	Mezarlık ve cenaze hizmetleri şikayet sayısı
Protokol faaliyetlerini ve destek hizmetlerini etkin yürütmek	Güvenlik hizmeti verilen bina sayısı (adet)
	Organize edilen toplantı sayısı
	Yapılan tanıtım sayısı
Kurumsal karar verme sürecini etkin yönetmek ve kararlara erişimi sağlamak	İç denetim programından sapma oranı (%)
	Planlanan toplantılara katılım oranı (%)
	Standart dosya planı ile uyumlaştırılan dosya oranı (%)
	Elektronik arşive aktarılan dosya oranı (%)
	Evrakların ilk defada ilgili birime havale edilme oranı (%)
Evrakların ilgili nihai birime ulaşma süresi (gün)	

Kültürel zenginliğin ve değerlerin korunması geliştirilmesi ve tanıtılmasını sağlamak	Sosyal ve kültürel mekanlardan faydalananların memnuniyet oranı (%)
Kentin düzen ve huzuru ile gıda güvenliğini sağlamaya yönelik zabıta hizmetlerini geliştirmek	Şikayetlerin sayısı (yıllık)
	Men edilen seyyar satıcı sayısı (yıllık)
	Toplanan dilenci sayısı (yıllık)

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak olan 2017 yılı Performans programında performans göstergelerinin performans hedefleri ile ilgisi kurulacaktır" denilmektedir

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiştir. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Veri Kayıt Sisteminin Kurulmaması

Kurumların, faaliyet sonuçları hakkında raporlama yaparken stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesini, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesini ve belirli periyodlarla raporlanmasını sağlayan önceden tanımlanmış bir izleme ve değerlendirme sistemi kurmaları gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılan paket programında stratejik plan, performans program ve faaliyet raporu ile ilgili veri kayıt sisteminin bulunduğu fakat; kullanılmadığı görüldüğünden veri kayıt sisteminin kurulmadığı kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2015-2019 Stratejik Plan ve buna bağlı olarak hazırlanan diğer programlar veri kayıt sistemimize 2016 yılında aktarılarak etkin bir izleme değerlendirme sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiştir. Konu sonraki denetim dönemlerinde 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>