T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ADANA SARIÇAM BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ADANA SARIÇAM BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

ADANA SARIÇAM BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **25**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ADANA SARIÇAM BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 11
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 12
9. EKLER 19

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Teşkilat Şeması 3
Tablo 2:Belediyenin Kurduğu ve Ortak Olduğu Şirketler 4
Tablo 3: 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 4
Tablo 4: 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 5
Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. 2886 sayılı Kanuna Göre İhale Edilmiş Olup Kira Süreleri Sona Eren Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

2. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

3. Belediyeye Ait Taşınmazlar İçin Yönetmelikte Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması, Mevcut Kullanım Şekli İle Tapudaki Kaydı Birbirine Uygun Olmayan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

4. Kurumda İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Düzenlemelerin Yapılmamış Olması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İlçe Belediyeleri tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
3) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

www.balioglu.net

İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve

çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

www.balioglu.net

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

Denetim ve soruşturma işleri ise İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile

gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanununu "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49 uncu maddesinin 7 inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilir.

www.balioglu.net

Adana Sarıçam Belediyesinin 21 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Belediyesi teşkilât yapısında, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı ve aşağıdaki tabloda personel yapısı gösterilen hizmet birimleri yer almaktadır.

Tablo 1:Teşkilat Şeması

Birimler (Müdürlükler)	Memur Sayısı	İşçi Sayısı	Sözleşmeli Personel Sayısı	Toplam
Zabıta Müdürlüğü	31	3	0	34
Temizlik İşleri Müd.	3	4	1	8
Spor İşleri Müdür	1	1	2	4
Mali Hizmetler Müd.	11	6	4	21
İmar Ve Şehircilik Müdürlüğü	10	1	4	15
Emlak İstimlak Müd.	5	1	3	9
Muhtarlıklar Müdürlüğü	1	0	0	1
Teftiş Kurulu Müd.	1	0	0	1
Özel Kalem Mürlüğü	7	1	5	13
İnsan Kaynakları Müdürlüğü	6	0	0	6
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	7	3	4	14
Fen İşleri Müdürlüğü	5	7	2	14
Kırsal Hizmetler Müdürlüğü	1	0	3	4
Basın Yayın Halkla İlişkiler Müd	3	0	0	3
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	2	3	2	7
Ruhsat Ve Denetim Müdürlüğü	3	0	0	3

Yazıişleri Müdürlüğü	3	1	3	7
Hukukişleri Müdürlüğü	1	0	2	3
Sağlık İşleri Müdürlüğü	1	0	4	5
Park Ve Bahçeler Müdürlüğü	1	0	4	5
Kültür Ve Sosyal İşler Müdürlüğü	2	0	0	2

Belediyede istihdam edilen toplam 179 personelin 105'ini memur, 31'ini işçi ve 43'ünü ise sözleşmeli personel oluşturmaktadır.

Belediyenin kurduğu ve sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2:Belediyenin Kurduğu ve Ortak Olduğu Şirketler

Şirket Adı	Sermaye	Kuruluş Tarihi
Sarıçam Belediyesi Personel Hizmetleri A.Ş	50.000,00 -TL	30.03.2018
Sarıçam İmar İnşaat Turizm Tarım Bilgisayar Yön.San. Ve Tic. A.Ş	50.000,00 –TL	15.09.2015

1.3.Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	Değişim Oranı (D=(C-A)/A) (%)
Personel Giderleri	10.280.112,08	12.066.966,44	14.330.406,44	39
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	1.350.588,99	1.589.307,59	2.145.848,99	58
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.065.879,85	48.641.841,26	63.530.830,89	81
Faiz Giderleri	1.455.743,71	2.000.582,38	4.124.060,91	183
Cari Transferler	4.284.257,48	5.143.259,63	7.447.666,85	73
Sermaye Giderleri	11.017.453,34	20.716.322,19	33.540.597,65	204
Sermaye Transferleri	0	0	0	0
Borç Verme	0	145.000,00	300.000,00	0
Yedek Ödenekler	0	0	0	0
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**63.454.035,45**	**90.303.279,49**	**125.419.411,73**	**97**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2016- 2018 döneminde yüzde 97 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde ise; giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın yüzde 204 ile Sermaye Giderleri kalemi ile yüzde 183 ile Faiz Giderleri kaleminde olduğu görülmektedir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	Değişim Oranı (D=(C-A)/A) (%)
Vergi Gelirleri	21.280.828,83	23.481.582,52	20.671.321,84	-02
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	1.663.997,45	2.342.175,86	1.523.332,80	-08
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	1.865.915,03	1.888.808,51	1.776.638,69	-04
Diğer Gelirler	36.572.259,19	33.138.262,48	40.812.242,84	11
Sermaye Gelirleri	1.623.228,70	1.331.383,80	5.632.944,15	247
Bütçe Gelirleri Toplamı	**63.006.229,20**	**62.182.213,17**	**70.416.480,32**	**11**
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	69.200,93	70.531,56	107.572,39	55
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**62.937.028,27**	**62.111.681,61**	**70.308.907,93**	**12**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, önceki yıllara göre gelirler yüzde 12 oranında artış göstermiştir. Artışın temel sebebi Diğer Gelirler ile Sermaye Gelirleri kalemlerindeki artıştır..

Belediye'nin 2018 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir

Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2018YILI GİDER BÜTÇE (A)(tahmini)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=(B/A)
Personel Giderleri	16.764.000,00	14.321.972,30	85
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	2.840.000,00	2.154.283,13	76
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	85.182.000,00	63.530.830,89	75
Faiz Giderleri	4.350.000,00	4.124.060,91	95
Cari Transferler	9.500.000,00	7.447.666,85	78
Sermaye Giderleri	50.685.000,00	33.540.597,65	66
Sermaye Transferleri	-	-	-
Borç Verme	300.000,00	300.000,00	100
Yedek Ödenekler	850.000,00	-	0
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**170.871.000,00**	**125.419.411,73**	**73**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Giderleri %73 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alımları Giderleri % 75 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderlerinde ise % 95 oranında olup, başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmamıştır.

www.balioglu.net

Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2018 YILI GELİR BÜTÇESİ (A)(tahmini)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=B/A)
Vergi Gelirleri	76.200.000,00	20.671.321,84	27
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.871.000,00	1.523.332,80	39
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	7.600.000,00	1.776.638,69	23
Diğer Gelirler	64.900.000,00	40.812.242,84	63
Sermaye Gelirleri	18.850.000,00	5.632.944,15	30
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**171.421.000,00**	**70.416.480,32**	
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Topl.	-550.000,00	-107.572,39	
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**170.871.000,00**	**70.308.907,93**	**41**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Gelirleri % 41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Sermaye Gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

1.4.Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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

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

- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

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, 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.

www.balioglu.net

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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurumun muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır.

Bunun için de, öncelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu gereğince, bu Kanuna tabi kurumların, iç kontrol amacına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem

süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem kazanmaktadır.

Ancak kurumda, iç denetçi, belediye müfettişi ve mali hizmetler uzmanları bulunmamakta olup, bu Kanunun öngördüğü şekilde iç kontrol birimi oluşturulmamış ve iç denetim birimi kurulmamıştır. Belediye harcama birimleri ve muhasebe birimi tarafından her hangi bir ön mali kontrol işlemi uygulanmamakta ve gerçekleştirme görevlileri tarafından, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhinin düşülerek imzalanmadan harcama yapılmaktadır.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda Öngörülen mali işlem süreç akış şemalarının hazırlanmamıştır.

Birimlerin görev tanım yönergesi hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede, mali işlem sürecinde önleyici, tesbit edici, düzeltici kontrol faaliyetlerinin ve izleme faaliyetlerinin istenen düzeyde olmadığı görülmektedir..

www.balioglu.net

Kurumda, muhasebe işlemleri, her türlü gelir, taşınır, hakediş uygulamaları, evrak takip işlemleri bilgisayar sistemi aracılığıyla yapılmaktadır. Bilişim sisteminin güvenilirliğinin ise yeterli düzeyde olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumda iç kontrol faaliyetlerine ilişkin bir çalışma yapılmamıştır. Personel için kurum içi eğitim çalışmaları yeterli düzeyde değildir. Etik sözleşmesi tüm çalışanlarca imzalanmamıştır. İç kontrol sistemine ilişkin olarak yıllık değerlendirme ve eksikliklerin üst yöneticiye bildirilmesi faaliyeti bulunmamaktadır. Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip edebildiği bir yönetim bilgi sistemi mevcut değildir.

Genel olarak harcama birimlerinde ve her türlü gelir gider faaliyetlerinin yer aldığı muhasebe birimlerinde yetişmiş personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Muhasebe yetkililiği görevi, sertifika sahibi muhasebe yetkilisince yerine getirilmektedir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmemiş, yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiş ve yazılı olarak bildirilmemiştir.

Gelir işlemlerinin tarh, tahakkuk, tahsil ve muhasebe işlemlerinin farklı birimlerce yerine getirilmesi nedeniyle birimler arası koordinasyon eksikliği bulunmaktadır.

Sonuç olarak; Belediyede iç kontrol sisteminin yeterli ve istenen düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Sarıçam Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde yer alan hesap alanları hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Tapuda kayıtlı belediye taşınmazlarının değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayı ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, *"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır."* hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Madde de tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlara ilişkin değer tespitleri Yönetmeliğe uygun olarak yapılarak ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmemiştir.. Belediyeye ait **320** adet tam parsel ve **688** adet hisseli parsel bulunmaktadır. Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Taşınmaz yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Taşınmazların değerleme ve kayıt işlemleri Yönetmelik hükümlerine göre gerçekleştirilmediğinden, mali tablolarda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak yapılması ve taşınmazların ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitleri kamu İdarelerine ait taşınmazların yönetmeliğe uygun olarak değer tespitleri yapılarak 250-251-252 nolu hesaplara kaydı yapılmıştır.

Sonuç olarak Belediyeye ait taşınmazların değer tespit çalışmaları yapılmamış, dolayısıyla yeni değerleri ile muhasebe kayıtlarında yer almamıştır. Kurum cevabında değerleme çalışmalarının yapıldığı, taşınmazların yeni değerleri ile muhasebe kayıtlarına alındığı belirtilmektedir. Ancak, bu düzeltme yılı geçtikten sonra yapılmış olup, 2018 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 2886 sayılı Kanuna Göre İhale Edilmiş Olup Kira Süreleri Sona Eren Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanan taşınmazlarından kira süresi dolduğu halde tahliye edilmemiş bazı taşınmazları, ecrimisil karşılığında kullandırılmaya devam edilmektedir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi gereğince; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilmesi aksi takdirde ecrimisil alınması gerekmektedir. Ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilmesi sağlanmalıdır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan denetimde Belediye tarafından bazı taşınmazların ecrimisil karşılığında kullandırıldığı ve söz konusu taşınmazların tahliye ettirilmesi için yetkili mülkiye amirine başvurulmadığı tespit edilmiştir.

İşgal edilen taşınmazlar için belediyenin talebi üzerine o yerin mülki amiri tarafından en geç 15 gün içinde tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve Belediye tarafından taşınmazların yeniden ihale edilmek suretiyle kiralanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Belediye kanununun 15'nci maddesi ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'nci maddesi hükümlerine göre işlem yapılmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak Belediyede kiraya verilen bazı taşınmazlar kira süresi dolduğu halde tahliye edilmemiş ecrimisil karşılığında kullandırılmaya devam edilmiştir. Kurum cevabında, bundan sonraki uygulamaların mevzuata uygun yapılacağı belirtilmiştir. Taşınmazların kira süresi sonunda tahliye ettirilip yeniden ihaleye çıkılmadan ecrimisil karşılığı kullandırılması, 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

2018 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye sınırlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten 286 adet işletme olduğu tespit edilmiştir.

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

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"İşyeri Açma İzni Harcı"* başlıklı 81'inci maddesinde; *"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* Hükmü yer almaktadır.

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde toplam 2634 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. Ancak Kurumun Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan işyeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise 2920 aktif işletme olduğu görülmüştür. Yapılan denetleme sonucunda 286 adet ruhsatsız işyeri tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; 2464 sayılı Belediye Kanunu'nun işyeri açma izin harcı başlıklı 81.nci maddesinde *"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması iş yeri açma izin harcına tabidir"* hükmüne göre 2018 mali yılı içinde yapılan çalışmalar esnasında 155 adet işyerinin daha ruhsatı verilerek ruhsatlandırılmıştır. Geriye kalan 131 adet işyerinin müracaatları alınarak işlemleri başlatılmıştır.

Sonuç olarak Belediye mücavir alanı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan çalışan işyerleri bulunmaktadır. Kurum cevabında işyerlerinin ruhsat işlemlerinin başladığı ve devam ettiği belirtilmiştir. Belediye sınırları içerisinde ruhsat alınmadan işyeri açılması ve ticari faaliyette bulunulması, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine aykırıdır.

BULGU 3: Belediyeye Ait Taşınmazlar İçin Yönetmelikte Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması, Mevcut Kullanım Şekli İle Tapudaki Kaydı Birbirine Uygun Olmayan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyeye ait taşınmazların kayıt işlemlerinin yapılmasında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin, taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun" Taşınır ve Taşınmaz İşlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde;

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

02.10.2006 Tarih ve 26307 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazları için, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yine aynı yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Aynı Yönetmeliğin "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde de; "Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar" ve "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesine göre; "(1) Kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir." Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere rağmen, kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için, Yönetmelikte öngörülen formlar ve icmal cetvelleri oluşturulmamıştır. Taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmasına yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

Bu işlemlerin yapılmamış olması, Belediyeye ait taşınmazların tapuda kayıtlı olup olmama durumları ile Orta Mal veya Genel Hizmet Alanları olma hallerinin bilinememesine sebep olmaktadır. Ayrıca muhasebe kayıtlarının taşınmazların kullanım durumlarına göre ilgili hesaplara kaydedilmemiş olması Mali tablolardan bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Belediyeye ait taşınmazların kayıt işlemlerinin yapılmasında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin, taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlere göre, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "T*aşınır ve taşınmaz işlemleri"* başlıklı 44'ncü maddesine göre işlem yapılacaktır.

Sonuç olarak Kurum taşınmazlarının kayıt işlemlerinin yapılmasında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin, taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlerine uyulmamıştır. Kurum cevabında, bulgu konusu hatanın giderilmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Belediye taşınmazlarına ilişkin Yönetmelikte öngörülen cetvellerin oluşturulmaması ve tapu kayıtları ile uyumlu hale getirilmemesi sonucu mevzuat hükümlerine uyulmadığı gibi taşınmazların ilgili hesaplara kaydedilmemesinden dolayı mali tablolarda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olunmuştur.

BULGU 4: Kurumda İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Düzenlemelerin Yapılmamış Olması

Belediye harcama birimi ve muhasebe birimi tarafından yerine getirilmesi gereken ön mali kontrol işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 57'inci maddesinde; kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşacağı; 58'inci maddesinde; ön malî kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin

www.balioglu.net

gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu; kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontrollerde, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği belirtilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "*Ön malî kontrol süreci*" başlıklı 12'nci maddesinde;

"... Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılır. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemden önceki işlemleri de kontrol ederler. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanır ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulur.

Harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirir. Ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Bu gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda, ödeme emri belgesi üzerine " Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülerek imzalanır. ."

"*Kontrol usulü*" başlıklı 13' üncü maddesinde ise;

"Harcama birimlerinde ve malî hizmetler biriminde yapılan kontrol sonucunda, malî karar ve işlemin uygun görülmesi halinde, dayanak belgenin üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülür veya yazılı görüş düzenlenir.

Malî karar ve işlemin uygun görülmemesi halinde ise nedenleri açıkça belirtilen bir görüş yazısı yazılarak kontrole tâbi karar ve işlem belgeleri eklenmek suretiyle ilgili birimine gönderilir.

Malî hizmetler birimince, Usul ve Esasların 17 (Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları) ve 26 ncı (Yurtdışı kira katkısı) maddeleri uyarınca yapılan kontrollerde yazılı görüş düzenlenmesi zorunludur. Bu yazıda, yapılan kontrol sonucunda malî karar ve işlemin uygun

www.balioglu.net

görülüp görülmediği, uygun görülmemişse nedenleri açıkça belirtilir. Mevzuatına uygun olarak giderilebilecek nitelikte eksiklikleri bulunan malî karar ve işlemlerde, bu eksiklikler ve nasıl düzeltilebileceği hususları belirtilmek ve bunların düzeltilmesi kaydıyla işlemin uygun görüldüğü şeklinde yazılı görüş düzenlenebilir." Hükümleri yer almaktadır.

14'üncü maddesinde ise; Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin malî hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu, kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin malî hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı, malî hizmetler birimi yöneticisinin, bu yetkisinin sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yazılı olarak yardımcısına veya birimin iç kontrol alt birim yöneticisine devredebileceği, malî hizmetler birimi yöneticisinin harcama yetkilisi olması durumunda ön malî kontrol görevinin, iç kontrol alt birim yöneticisi tarafından yürütüleceği, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemlerin kontrolünün, birimin iç kontrol alt birimi tarafından yerine getirileceği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol görevinin, ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği, İfade edilmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin harcama birimleri tarafından ön mali kontrol işlemlerinin yapılması ve gerçekleştirme görevlileri tarafından, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhinin düşülerek imzalanması gerekmektedir. Ayrıca harcama birimlerinin mali işlem süreç akış şemalarının bulunmaması, harcama için onay alınmasından ödemenin tamamlanmasına kadar olan süreç içindeki kontrollerin, hatalı işlemleri önlemede yetersiz kalmasına yol açabilecektir. İç Denetim biriminin ve ön mali kontrol biriminin oluşturulmaması ve ödemelerin ön mali kontrole tabi tutulmadan yapılması sonucu açıklanan mevzuat hükümlerine aykırı hareket edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumumuzda iç kontrol ve ön mali kontrol düzenlemesi 2019 mali yılı içerisinde yapılacaktır.

Sonuç olarak Harcama birimi ve muhasebe birimi tarafından yerine getirilmesi gereken ön mali kontrol işlemleri yapılmamaktadır. Kurum cevabında bulgudaki tespit doğrultusunda iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Kurumda iç kontrol ve ön malî kontrole ilişkin düzenlemelerin yapılmamış olması nedeniyle ilgili mevzuat hükümlerine uyulmadığı görülmektedir.

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

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

SARIÇAM BELEDİYESİ 2018 YILI BİLANÇO

AKTİF HESAPLAR		2018 YILI
I	**DÖNEN VARLIKLAR**	**33.809.341,27**
A	**Hazir Degerler**	**921.142,44**
1	KASA HESABI	0,00
2	ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00
3	BANKA HESABI	889.670,37
4	VERILEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMIRLERI HESABI	0,00
5	PROJE ÖZEL HESABI	0,00
6	DÖVIZ HESABI	0,00
7	DÖVIZ GÖNDERME EMIRLERI HESABI (-)	0,00
8	DIGER HAZIR DEGERLER HESABI	0,00
9	BANKA KREDI KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	31.472,07
B	**Menkul Kiymet ve Varliklar**	**0,00**
1	MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00
2	DIGER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00
C	**Faaliyet Alacaklari**	**32.126.580,04**
1	GELIRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00
2	GELIRLERDEN TAKIPLI ALACAKLAR HESABI	32.124.340,04
3	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHIRLI ALACAKLAR	0,00
4	Verilen Depozito ve Teminatlar Hs.	2.240,00
D	**Kurum Alacaklari**	**0,00**
1	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	0,00
2	TAKIPTEKI KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00
E	**Diger Alacaklar**	**268.631,61**
1	KISILERDEN ALACAKLAR HESABI	268.631,61
F	**Stoklar**	**0,04**
1	ILK MADDE VE MALZEME HESABI	0,04
2	TICARI MALLAR HESABI	0,00
3	DIGER STOKLAR HESABI	0,00
G	**Ön Ödemeler**	**302.376,11**
1	IS AVANS VE KREDILERI HESABI	0,00
2	PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00
3	BÜTÇE DISI AVANS VE KREDILER HESABI	302.376,11
4	AKREDITIFLER HESABI	0,00
5	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN AVANS VE	0,00
6	PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE	0,00

PASİF HESAPLAR		2018 YILI
III	**KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	**68.422.076,57**
A	**Kisa Vadeli Iç Mali Borçlar**	**6.056.275,95**
1	BANKA KREDILERI HESABI	6.056.275,95
2	KAMU IDARELERINE MALI BORÇLAR HESABI	0,00
3	CARI YILDA ÖDENECEK TAHVILLER HESABI	0,00
4	KISA VADELI DIGER IÇ MALI BORÇLAR HESABI	0,00
B	**Kisa Vadeli Dis Mali Borçlar**	**0,00**
1	CARI YILDA ÖDENECEK DIS MALI BORÇLAR HESABI	0,00
C	**Faaliyet Borçlari**	**32.377.706,62**
1	BÜTÇE EMANETLERI HESABI	32.377.706,62
2	BÜTÇELESTIRILECEK BORÇLAR HESABI	0,00
D	**Emanet Yabanci Kaynaklar**	**13.825.577,49**
1	ALINAN DEPOZITO VE TEMINATLAR HESABI	3.910.167,99
2	EMANETLER HESABI	9.915.409,50
E	**Alinan Avanslar**	**0,00**
1	ALINAN SIPARIS AVANSLARI HESABI	0,00
2	ALINAN DIGER AVANSLAR HESABI	0,00
F	**Ödenecek Diger Yü**	**9.696.403,66**
1	ÖDENECEK VERGI VE FONLAR HESABI	729.098,19
2	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLIK KESINTILERI	1.701.501,62
3	FONLAR VEYA DIGER KAMU IDARELERI ADINA	1.305.483,65
4	KAMU IDARELERI PAYLARI HESABI	0,00
5	VADESI GEÇMIS, ERTELENMIS VEYA	5.960.320,20
G	**Borç ve Gider Kars...**	**182.445,99**
1	KIDEM TAZMINATI KARSILIGI HESABI	182.445,99
2	DIGER BORÇ VE GIDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
H	**Gelecek Aylara Ait**	**6.283.666,86**
1	GELECEK AYLARA AIT GELIRLER HESABI	0,00
2	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	6.283.666,86
I	**Diger Kisa Vadeli Y**	**0,00**
1	HESAPLANAN KATMA DEGER VERGISI HESABI	0,00
2	SAYIM FAZLALARI HESABI	0,00
3	DIGER ÇESITLI KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR	0,00
IV	**UZUN VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	**86.695.539,21**
A	**Uzun Vadeli Iç Mali**	**36.312.082,87**

www.balioglu.net

7	DOGRUDAN DIS PROJE KREDI KULLANIMLARI	0,00
H	**Gelecek Aylara Ait Varliklar**	**0,00**
1	GELECEK AYLARA AIT GIDERLER HESABI	0,00
I	**Diger Dönen Varliklar**	**190.611,03**
1	DEVREDEN KATMA DEGER VERGISI HESABI	190.611,03
2	INDIRILECEK KATMA DEGER VERGISI HESABI	0,00
3	SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,00
II	**DURAN VARLIKLAR**	**221.037.430,19**
A	**Menkul Kiymet ve Varliklar**	**0,00**
1	MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00
2	DIGER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00
B	**Faaliyet Varliklari**	**871.105,49**
1	GELIRLERDEN ALACAKLAR HESABI	49,67
2	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHIRLI ALACAKLAR	871.055,82
C	**Kurum Alacaklari**	**0,00**
1	KURUMCA VERILEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	0,00
D	**Mali Duran Varliklar**	**5.539.626,23**
1	MALI KURULUSLARA YATIRILAN SERMAYELER	4.989.626,23
2	MAL VE HIZMET ÜRETEN KURULUSLARA YATIRILAN	550.000,00
E	**Maddi Duran Varliklar**	**214.575.944,33**
1	ARAZI VE ARSALAR HESABI	80.960.322,20
2	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERI HESABI	78.105.451,85
3	BINALAR HESABI	27.038.330,77
4	TESIS, MAKINE VE CIHAZLAR HESABI	1.555.468,94
5	TASITLAR HESABI	3.291.672,14
6	DEMIRBASLAR HESABI	4.211.542,57
7	DIGER MADDI DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00
8	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-7.411.528,67
9	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	26.824.684,53
10	YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00
F	**Maddi Olmayan Duran**	**0,00**
1	HAKLAR HESABI	1.042.560,20
2	ÖZEL MALIYETLER HESABI	0,00
3	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-1.042.560,20
G	**Gelecek Yillara ait**	**0,00**
1	GELECEK YILLARA AIT GIDERLER HESABI	0,00
H	**Diger Çesitli Duran Varliklari**	**50.754,14**
1	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDI DURAN	212.083,50
2	DIGER ÇESITLI DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00
3	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-161.329,36
	AKTİF TOPLAM	**254.846.771,46**

1	BANKA KREDILERI HESABI	36.163.752,94
2	KAMU IDARELERINE MALI BORÇLAR HESABI	148.329,93
3	TAHVİLLER HESABI	0,00
4	UZUN VADELI DIGER IÇ MALI BORÇLAR HESABI	0,00
B	**Uzun Vadeli Dis Mali**	**0,00**
1	DIS MALI BORÇLAR HESABI	0,00
C	**Diger Borçlar**	**19.130.668,14**
1	ALINAN DEPOZITO VE TEMINATLAR HESABI	0,00
2	KAMUYA OLAN ERTELENMIS VEYA	19.130.668,14
D	**Alinan Avanslar**	**0,00**
1	ALINAN SIPARIS AVANSLARI HESABI	0,00
2	ALINAN DIGER AVANSLAR HESABI	0,00
E	**Borç ve Gider Kars**	**290.921,93**
1	KIDEM TAZMINATI KARSILIGI HESABI	290.921,93
2	DIGER BORÇ VE GIDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
F	**Gelecek Yillara Ait**	**30.961.866,27**
1	GELECEK YILLARA AIT GELIRLER HESABI	0,00
2	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	30.961.866,27
G	**Diger Uzun Vadeli**	**0,00**
1	DIGER UZUN VADELI YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
V	**ÖZKAYNAKLAR**	**99.729.155,68**
A	**Net Deger Hesabi**	**118.709.709,25**
1	NET DEGER HESABI	118.709.709,25
B	**Yeniden Degerleme**	**0,00**
1	YENIDEN DEGERLEME FARKLARI HESABI	0,00
C	**Geçmis Yillar Faaliyet**	**24.291.265,61**
1	GEÇMIS YILLAR OLUMLU FAAL?YET SONUÇLARI	24.291.265,61
D	**Geçmis Yillar Olum**	**-17.163.214,60**
1	GEÇMIS YILLAR OLUMSUZ FAALIYET SONUÇLARI	-17.163.214,60
E	**Dönem Faaliyet S**	**-26.108.604,58**
1	DÖNEM OLUMLU FAALIYET SONUCU HESABI	0,00
2	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU	-26.108.604,58
	PASİF TOPLAM	**254.846.771,46**

www.balioglu.net

9	**NAZIM HESAPLAR**	**17.292.844,98**
90	**Ödenek Hesaplari**	**0,00**
900	GÖNDERILECEK BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
901	BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
905	ÖDENEKLI GIDERLER HESABI	0,00
906	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN KULLANILACAK	0,00
907	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN ÖDENEKLER	0,00
91	**Nakit Disi Teminatlar**	**7.579.460,33**
910	TEMINAT MEKTUPLARI HESABI	7.579.460,33
911	TEMINAT MEKTUPLARI EMANETLERI HESABI	0,00
912	KISILERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00
913	KISILERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERI HESABI	0,00
92	**Taahhüt Hesaplari**	**9.713.384,65**
920	GIDER TAAHHÜTLERI HESABI	9.713.384,65
921	GIDER TAAHHÜTLERI KARSILIGI HESABI	0,00
	TOPLAM	**17.292.844,98**
	AKTIF GENEL TOPLAM	**272.139.616,44**

9	**NAZIM HESAPLAR**	**17.292.844,98**
90	**Ödenek Hesaplari**	**0,00**
900	GÖNDERILECEK BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
901	BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
905	ÖDENEKLI GIDERLER HESABI	0,00
906	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN KULLANILACAK	0,00
907	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN ÖDENEKLER	0,00
91	**Nakit Disi Teminatlar**	**7.579.460,33**
910	TEMINAT MEKTUPLARI HESABI	0,00
911	TEMINAT MEKTUPLARI EMANETLERI HESABI	7.579.460,33
912	KISILERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00
913	KISILERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERI HESABI	0,00
92	**Taahhüt Hesaplari**	**9.713.384,65**
920	GIDER TAAHHÜTLERI HESABI	0,00
921	GIDER TAAHHÜTLERI KARSILIGI HESABI	9.713.384,65
	TOPLAM	**17.292.844,98**
PASIF GENEL TOPLAM		**272.139.616,44**

www.balioglu.net

SARIÇAM BELEDİYESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hes. Kodu		GİDERİN TÜRÜ	2016 YILI	2017 YILI	CARİ YIL(2018)
630	01	PERSONEL GIDERLERI	10.476.359,37	12.066.966,44	14.279.865,31
630	02	SOSYAL GÜVENLIK	1.350.588,99	1.589.307,59	2.150.902,65
630	03	MAL VE HIZMET ALIM	27.712.331,04	41.422.505,32	54.271.721,93
630	04	FAIZ GIDERLERI	18.294.058,92	3.971.462,23	20.465.492,32
630	05	CARI TRANSFERLER	10.561.241,22	3.961.488,89	6.776.634,32
630	07	SERMAYE TRANSFERLERI	0,00	328.500,96	0,00
630	12	GELIRLERIN RET VE	8.094.797,12	5.947.132,01	11.469.030,94
630	13	AMORTISMAN GIDERLERI	482.741,29	437.267,28	367.188,85
630	14	TÜKETİM MALZEMELERİ	8.420.099,83	7.533.021,58	9.652.208,17
630	20	SILINEN ALACAKLARDAN	46.387,85	1.043.567,02	0,00
630	99	Diğer Giderler	0,00	4.332.100,09	0,00
GİDERLER TOPLAMI			**85.438.605,63**	**82.633.319,41**	**119.433.044,49**
Hes. Kodu		**GELİRİN TÜRÜ**	**2016 YILI**	**2017 YILI**	**CARİ YIL(2018)**
600	01	VERGI GELIRLERI	30.894.724,14	33.105.561,05	41.965.643,14
600	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKIYET	1.699.280,79	2.401.247,05	1.519.791,23
600	04	ALINAN BAĞIŞ VE	1.865.915,03	1.957.681,01	1.842.189,47
600	05	DIĞER GELIRLER	35.972.867,87	43.011.433,48	47.996.816,07
GELİRLER TOPLAMI			**70.432.787,83**	**80.475.922,59**	**93.324.439,91**
FAALİYET SONUCU(+/-)			**-15.005.817,80**	**-2.157.396,82**	**-26.108.604,58**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
2886 sayılı Kanuna Göre İhale Edilmiş Olup Kira Süreleri Sona Eren Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünün 1.maddesinde bu husus bulgu konusu yapılmıştır.
4734 Sayılı Kanunun 21 ve 22 nci Maddeleri Kapsamında Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşü Alınmadan % 10'luk Sınırın Aşılmış Olması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Elektrik Bedeli Ödemelerinde, Ödeme Emri Belgesi Üzerinde Yapılması Gereken Damga Vergisi Kesintilerinin, Fatura Tutarı Üzerinde Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünün 3.maddesinde bu husus bulgu konusu yapılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ADANA SARIÇAM BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **25**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **26**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **27**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **27**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **27**

6. **DENETİM BULGULARI** **29**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Temizlik İşleri Müdürlüğü Performans Hedefi Tablosu……34

Tablo 2: Örnek Seçilen Performans Göstergeleri Tablosu……...36

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Hedeflerin ve Göstergelerin Ölçülebilir Şekilde İfade Edilmemesi

2. Stratejik Planda Maliyet Tablosu ile Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

3. Stratejik Planda Paydaş Analizinin Yapılmamış Olması

4. Performans Hedeflerinden Bir Kısmının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

5. Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin Ölçülebilir Olmaması

6. Performans Programının İdare Düzeyinde Hazırlanması Yerine Harcama Birimleri Düzeyinde Hazırlanması

7. Faaliyet Raporlarında Amaç ve Hedeflere İlişkin Sonuçlara Yer Verilmemesi

8. Performans Ölçümlerinin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Yapılabilmesi İçin Gerekli Olan Kurumsal Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

6085 sayılı Kanunun 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.

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

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Adana Sarıçam Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 Mali Yılı Performans Programı ve 2018 Mali Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu'nun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı görülmüştür. Adana Sarıçam Belediyesi'nde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiştir.

Söz konusu belgelerin bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere (geçerlilik/ikna edicilik hariç) kısmen uymadığı kanaatine varılmıştır.

Kurumda performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere, verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğunu, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğini, hangi verilerin nasıl analiz edileceğini, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik önlem ve kontrollerin planlandığını gösteren, özetle, performans yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasını sağlayan bir veri kayıt sistemi henüz tam olarak oluşturulmamıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil, ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk olarak değil kurumun daha faaliyetlerini daha sağlıklı yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözmede destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için büyük önem taşımaktadır. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme, ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir yönetim aracıdır. Bu araçtan yarar elde edilebilmesinin temel şartı ise başta üst yönetim olmak üzere tüm personelin sistemin amacını ve tüm unsurlarını anlaması, tanıması, yararına inanması ve kararlılıkla uygulamaya koymasıdır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir.

2. KAMU İDARESİNİN 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.

www.balioglu.net

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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Adana Sarıçam Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Adana Sarıçam Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Stratejik Plan ile ilgili olarak kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede, Stratejik Plan'ın mevcudiyet, zamanlılık ve sunum (bulgumuzda belirtilen "Tüm Amaç Ve Hedefleri İçeren Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu'na Yer Verilmemesi" hususu hariç) kriterlerini karşıladığı ancak diğer kriterleri kısmen karşıladığı görülmüştür.

Adana Sarıçam Belediyesi 2015–2019 Stratejik Planında stratejik amaçlar belirlenmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için de stratejik hedefler belirlenmiştir. Ancak bazı stratejik hedefler için ölçülebilir ifadeler ve ölçmeye imkân verecek sayı, tarih, oran vb. kullanılmamıştır. Yine bazı stratejik hedefler için belirlenen performans göstergelerde içerik olarak ölçülebilir ifadeler kullanılmışsa da kıyaslama yapmaya imkân verecek herhangi bir sayı, oran kullanılmamıştır. Dolayısıyla bu göstergeler ölçülebilirlik kriterini karşılamamaktadır.

www.balioglu.net

2018 yılı Performans Programı ile ilgili olarak kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede, Performans Programı'nın mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı ancak diğer kriterleri kısmen karşıladığı görülmüştür. Performans programında performans hedeflerinin stratejik hedeflerle birebir aynı olduğu görülmüştür.

Adana Sarıçam Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede, Faaliyet Raporu'nun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı ancak geçerlilik/ikna edicilik kriteri hariç diğer kriterleri kısmen karşıladığı görülmüştür. Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılmaktadır. Bazı performans göstergelerine ilişkin hedefler ve gerçekleşmeler arasında sapma olmasına rağmen, performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin ikna edici gerekçelere faaliyet raporunda yer verilmediği görülmüştür.

Kurumda performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere, verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğunu, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğini, hangi verilerin nasıl analiz edileceğini, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik önlem ve kontrollerin planlandığını gösteren, özetle, performans yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasını sağlayan bir veri kayıt sistemi henüz tam oluşturulmamıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil, ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; Adana Sarıçam Belediyesi, performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Sistem planlama yönüyle genel olarak başarılı olmakla birlikte, ölçüm yönüyle geliştirilmeye ihtiyaç vardır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

www.balioglu.net

BULGU 1: Stratejik Hedeflerin ve Göstergelerin Ölçülebilir Şekilde İfade Edilmemesi

Stratejik planda, amaçlar ve göstergeler ölçülebilir şekilde belirlenmemiştir.

5018 sayılı Kanun'un "*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*" başlıklı 9'ncu maddesine göre kamu idareleri; stratejik planlarını, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla hazırlarlar. Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

2015-2019 Stratejik Planlama döneminde uygulanmakta olan, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun *"E- Hedefler"* başlıklı bölümünde; hedef, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaç olarak tanımlanmış; hedeflerin

miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği belirtilmiştir. Kılavuz'un *"F- Performans Göstergeleri"* başlıklı bölümünde; hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ve performans göstergelerinin de ölçülebilirliğinin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı hususlar, 2019 yılından itibaren uygulanacak olan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde de yer almaktadır.

Belediyenin 2015 - 2019 Stratejik Planında stratejik amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için hedefler belirlenmiştir. Ancak, aşağıda örnekleri verildiği üzere, bazı stratejik amaçlar ve bu amaçlara ilişkin belirlenen hedefler içerik olarak ölçülebilir ifadeler kullanılmışsa da, performansı ölçmeye yönelik olarak göstergelerde sayısal ve somut ifadeler yer almamıştır. Oysa hedeflerin ve performans göstergelerinin somut, ölçülebilir değerlerden oluşturulması gerekmektedir.

Stratejik amaç: Kurumsal kapasitenin arttırılması

Hedef: Çalışanların kapasitesini, verimliliğini ve motivasyonunu yükseltmek suretiyle, insan kaynakları yönetimini misyonu gerçekleştirmeye ve vizyona ulaşmaya yönelik geliştirmek.

Hedef: Uluslararası fonlardan ve diğer kaynaklardan daha çok yararlanmak için proje yönetimi ve uygulanması konusunda kapasitenin artırılmasını sağlamak.

Hedef: Kurumsal karar verme sürecini etkin yönetmek ve kararlara erişimi sağlamak.

Hedef: Hukuk süreçlerini etkinleştirmek ve farkındalığını artırmak.

Hedef: Destek hizmetlerini ve sosyal imkânları geliştirmek.

Kamu idaresi cevabında; 2020-2024 Dönemi Stratejik Plan hazırlıkları başlatılmış olup, söz konusu eksikliklerin giderilmesi sağlanacaktır. Bu kapsamda yayımlanan Belediyeler için Stratejik Planlama Rehberinde belirtilen yöntem ve süreçler izlenerek hataların giderilmesi sağlanacaktır. Ölçülebilir göstergelerin belirlenmesine özen gösterilecektir

Sonuç olarak Kurumun 2015- 2019 dönemini kapsayan stratejik planında bazı stratejik hedefler ve göstergeler ölçülebilir şekilde ifade edilmemiştir. Kurum cevabında yeni planlama döneminde bulgu konusu hataların giderileceği belirtilmiştir. Stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin somut, ölçülebilir değerlerden oluşturulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Stratejik Planda Maliyet Tablosu ile Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Belediyenin 2015-2019 Stratejik Planında, tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren "*maliyet tablosu"* ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren "*kaynak tablosu"*na yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kanunun *"Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme"* başlıklı 9'ncu maddesine göre kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

www.balioglu.net

2015-2019 Stratejik Planlama döneminde kullanılmakta olan, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun *"Maliyetlendirme*" başlıklı 6'ncı bölümünde de;

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

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir." Denildikten sonra maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminlerinin yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine, hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılması öngörülmüştür. Kılavuzda yer alan 4 numaralı "*maliyet tablosu*" yardımıyla da planın 5 yıllık tahminin maliyetinin ortaya konacağı belirtilmiştir.

Kurumun, Rehberde bahsedilen Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetleri, elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması maksadıyla, yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahmini Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle gerçekleştirilebileceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde yapılabilecek düzenlemelerin neler olduğu da aynı bölümde açıklanmıştır.

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda *"Maliyet Tablosu"* ve "*Kaynak Tablosu"* nun bulunmaması, kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulmaması ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilmesine imkan vermeyecektir. Bu durum ise, kalkınma planları, programlar ile benimsenen temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin tesbit edilen misyon, vizyon stratejik amaçlar ve ölçülebilir performans hedeflerin ulaşılabilirliğine ilişkin güveni etkileyecektir.

Kamu idaresi cevabında; Yeni Stratejik Plan hazırlık çalışmasında maliyetlendirme çalışması yapılarak rehberde yer alan tablo 7 hazırlanacaktır. Bu kapsamda her hedefin maliyeti stratejik planda, detaylı maliyetlendirmeleri ise yıllık hazırlanan performans programında yapılması sağlanacaktır.

Sonuç olarak Stratejik planında maliyet tablosu ile kaynak tablosuna yer verilmemiştir. Gönderilen cevapta, yeni dönem planlamada bulgu konusu hatanın giderileceği belirtilmektedir. Maliyet ve kaynaklar tablosunun stratejik planda yer alması, stratejik amaçlar ve ölçülebilir performans hedeflerin ulaşılabilirliğine ilişkin güveni etkilemektedir.

BULGU 3: Stratejik Planda Paydaş Analizinin Yapılmamış Olması

Stratejik planlamada, katılımcılar ve etkilenenler için bir paydaş analizinin yapılmadığı görülmektedir.

2015-2019 stratejik planlama döneminde uygulanmakta olan, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda aynen*; "Paydaş analizi 1- "Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi için yararlanıcıların taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum*

www.balioglu.net

analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir. ***İç Paydaşlar:*** *Kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş içindeki kişi, grup veya (varsa) ilgili/bağlı kuruluşlardır. Kuruluşun çalışanları, yöneticileri ve kuruluşun bağlı olduğu bakan, iç paydaşlara örnek olarak verilebilir."* Denildiği halde Stratejik Plan'da iç paydaşlara ilişkin herhangi bir tespite ve değerlendirmeye yer verilmemiştir. Aynı hükümler 2019 yılından itibaren kullanılacak olan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde de yer almaktadır.

Oysa kılavuza göre, paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi, planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması, paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi, paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dâhil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansını da artıracaktır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Belediyeler için Stratejik Planlama Rehberi kapsamında kuruma özgü paydaş analizleri gerçekleştirilerek, iç paydaş, dış paydaş ve vatandaş memnuniyeti analizleri anket yoluyla raporlandırılacaktır

Sonuç olarak Stratejik planlamada, katılımcılar ve etkilenenler için bir paydaş analizi yapılmamıştır. Kurum cevabında, yeni planlama döneminde bulgu konusu hatanın giderileceği belirtilmektedir. Stratejik Planlama Rehberi gereği yapılması gereken paydaş analiz çalışmaları, planın, faydalanacak olan kesim tarafından sahiplenilmesini sağlayacak ve başarısını artıracaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 4: Performans Hedeflerinden Bir Kısmının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

Yıllık performans programında yer alan bazı performans hedeflerinin çıktı sonuç ilişkisi taşımadığı görülmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in

4'ncü maddesine, performans programlarının bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak, idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından, idare düzeyinde hazırlanacağı belirtilerek, çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Yine, Performans Programı Hazırlama Rehberinde de performans hedeflerinin, çıktı-sonuç odaklı olması gerektiği ifade edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde, çıktı; idare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler, sonuç; idarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etkiler olarak tanımlanmıştır.

Aşağıdaki tabloda örnek olarak gösterilen bazı performans hedeflerinin bu kriterlere uymadığı anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 1: Temizlik İşleri Müdürlüğü Performans Hedefi Tablosu

İdare Adı		Sarıçam Belediye Başkanlığı	
Amaç		Yaşanabilir, yeşil ve temiz çevre oluşturmak ve sürdürülmesini sağlamak	
Hedef		Halkımızın Sağlıklı Bir Çevrede Yaşaması İçin Temizlik Hizmetlerinin Düzenli ve Etkin Yapmak	
Performans Hedefi		2018 yılında yetki çerçevesinde ilçedeki temizlik faaliyetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi sağlanacak.	
Açıklamalar			
Performans Göstergeleri	**2016**	**2017**	**2018**
1	Yapılan Yer Altı Konteyner Sayısı	100	
2	Ambalaj Atıklarıyla İlgili Bilgilendirme Amaçlı Dağıtılan Broşör Sayısı	3000	

Kamu idaresi cevabında; Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde yer alan 85 adet göstergeden yararlanılmasına özen gösterilecektir. Bu şekilde performans göstergelerinin hedefe ulaşıp ulaşmadığı ya da ne kadar ulaşıldığı ölçülebilir hale getirilmesi sağlanacaktır.

Sonuç olarak Yıllık performans programında yer alan bazı performans hedefleri çıktı sonuç odaklı hazırlanmamıştır. Kurum cevabında, yeni hazırlanacak olan performans programlarında bulgu konusu hususa dikkat edileceği belirtilmektedir. Performans Programı Hazırlama Rehberi gereği ve performans programının hedefine ulaşabilmesi için performans hedeflerinin, çıktı-sonuç odaklı olması gerekmektedir.

BULGU 5: Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin Ölçülebilir Olmaması

Performans programında yer alan bazı göstergelerin somut kriterlere dayandırılmadığı dolayısıyla ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanunun "*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*" başlıklı 9'ncu maddesine göre kamu idareleri; stratejik planlarını, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla hazırlarlar. Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri, performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılamadığını ölçebilmeli, aynı zamanda ulaşılabilir ve güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır. Performans göstergeleri önceden gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konmasında kullanılmaktadır. Bu nedenle bir performans göstergesinin, ölçülebilirliğin sağlanması açısından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Aynı zamanda performans ölçüm sistemi, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise bu hedeflere ne kadar ulaşılabildiğinin değerlendirmesine yardımcı olacak ölçütlerin(performans göstergelerinin) geliştirilmesi, yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur. Performans göstergeleri, kamu

idarelerince performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır. Performans göstergeleri, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere belirlenmektedir. Aşağıda örnekleri görüleceği üzere, bazı performans göstergelerinin sayı, oran, miktar şeklinde ölçülebilir olarak belirlenmediği anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Örnek Seçilen Performans Göstergeleri Tablosu

İdare Adı	**SARIÇAM BELEDİYE BAŞKANLIĞI**	
PERFORMANS HEDEFİ	**FAALİYETLER**	
4.5.1. 2018 yılında İlçede yeni yollar yapılması mevcut yolların bakım onarım faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak.	4.5.1.2. Satıh kaplama yapılması	Fen İşleri Müdürlüğü
4.5.1. 2018 yılında İlçede yeni yollar yapılması mevcut yolların bakım onarım faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak.	4.5.1.3. Sıcak asfalt serilmesi	Fen İşleri Müdürlüğü
4.5.1. 2018 yılında İlçede yeni yollar yapılması mevcut yolların bakım onarım faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak.	4.5.1.4. Kilit taşı yapılması	Fen İşleri Müdürlüğü
4.5.1. 2018 yılında İlçede yeni yollar yapılması mevcut yolların bakım onarım faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak.	4.5.1.5. Bordür taşı yapılması	Fen İşleri Müdürlüğü

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Sürekli başarıyı ölçmek amacıyla, anlamlı göstergelerin belirlenmesi, uygulama yılında bu göstergelerin izlenmesi yönünde birimlerde farkındalığı arttıracak çalışmalar yapılacaktır.

Sonuç olarak Performans programında yer alan bazı göstergeler somut kriterlere dayandırılmamış, dolayısıyla ölçülebilir olarak ifade edilmemiştir. Kurum cevabında, bundan sonra hazırlanacak olan programlarda bu hususlara dikkat edileceği belirtilmektedir. Performans göstergelerinin somut ve ölçülebilir nitelikte olması, amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığının belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

BULGU 6: Performans Programının İdare Düzeyinde Hazırlanması Yerine Harcama Birimleri Düzeyinde Hazırlanması

Performans programı, kurum düzeyinde hazırlanması gerektiği halde, harcama birimleri düzeyinde hazırlanmıştır.

Performans programlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu idarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesinin

(h) bendinde; performans programı "*Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetleri ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program*" olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise, performans programlarının; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanacağı ifade edilmiştir

Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere performans programları idare düzeyinde hazırlanmalıdır. Performans programı hazırlanma sürecinde idareler stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden hangilerine ne ölçüde öncelik vereceklerini (kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve dışı kaynaklarını göz önünde bulundurarak) belirler. idare düzeyinde belirlenen bu hedefler bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendirebileceği gibi harcama birimlerinden performans hedefiyle ilişkilendirilmeyen de olabilir. Yani performans programında asıl olan idare düzeyinde hedeflerin belirlenmesidir.

Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar ile performans programları ve faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiş dokümanlardır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi, hazırlanan dokümanların birbiriyle uyumlu olması ile mümkündür.

Belediyenin 2018 yılı Performans Programı yukarıdaki düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde incelendiğinde; performans programındaki hedeflere harcama birimi düzeyinde yer verildiği, idare performans programı haline getirilemediği görülmüştür. Bu durum; bir performans hedefine ilişkin performans gösterge sayısının artmasına neden olduğu gibi,bazı performans göstergelerinin de performans hedefleriyle ilgisinin kurulamamasına sebep olarak, performans programının stratejik planla karşılaştırılmasını güçleştirmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Birim Performans Programı hazırlama zorunluluğu ortadan kaldırılmasıyla birlikte, mayıs ayı içerisinde üst yönetici tarafından hangi birimlerin performans programı hazırlayacağının belirlenmesi şeklinde düzenleme yapılsa da geçiş süreci tamamlanamamıştır. Yeni Stratejik Planımızda bu yöndeki eksiklik giderilecektir

Sonuç olarak Performans programı, kurum düzeyinde hazırlanması gerektiği halde, harcama birimleri düzeyinde hazırlanmıştır. Kurum cevabında, yeni stratejik plan döneminde bu hususun düzeltileceği belirtilmektedir. Performans programının harcama birimleri düzeyinde hazırlanması sonucu, hem ilgili Yönetmelik hükümlerine uyulmamış, hem de bazı performans göstergelerinin performans hedefleriyle ilgisinin kurulamamasına neden olunmuştur.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 7: Faaliyet Raporlarında Amaç ve Hedeflere İlişkin Sonuçlara Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

Faaliyet raporunda stratejik plan ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflere yer verilmemiş, bu amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığına ilişkin açıklamalar yapılmamıştır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre faaliyet raporlarında değerlendirilir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinde;

"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

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.

Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda idare, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmelidir.

Belediyenin 2018 Faaliyet Raporu incelendiğinde; stratejik planda belirlenen amaçlar ve performans raporunda belirlenen hedeflerle ilgili olarak ulaşılan sonuçlar ve sapmalara ait bilgilere yer verilmediği görülmektedir.

Bu durum performans göstergelerine ilişkin 2018 yılı hedeflerinin gerçekçi bir şekilde ortaya konulmadığını göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında; İzlenebilir ve Ölçülebilir göstergeler belirlenmediğinden, Faaliyet Raporunda da değerlendirilme yapılamamaktadır. Yeni Stratejik Planımızda bu yöndeki eksiklik giderilecektir.

Sonuç olarak Faaliyet raporunda stratejik plan ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflere yer verilmemiş, bu amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığına ilişkin açıklamalar yapılmamıştır. Kurum cevabında söz konusu eksiklik kabul edilmiş olup, yeni dönem planlarında bulgu konusu hataların tekrarlanmayacağı belirtilmiştir. Faaliyet raporlarında amaç ve hedeflere ilişkin sonuçlara yer verilmemesi, hedeflerinin gerçekçi bir şekilde ortaya konulmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 8: Performans Ölçümlerinin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Yapılabilmesi İçin Gerekli Olan Kurumsal Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunlu olduğu belirtilmektedir. Doğru, güvenilir ve tarafsız bilgiye ise ancak sağlıklı işleyen bir veri kayıt sistemi ile ulaşılabilir.

Belediye performans yönetim sistemi ve onun bir parçası olan faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve raporlanması iş ve işlemlerinin koordinasyonunu Mali Hizmetler birimine bağlı strateji birimince yürütülmektedir. Strateji birimi, faaliyetlerle ilgili olarak belirlenen gösterge gerçekleşmelerini ilgili birimlerden alarak konsolide etmekte ve idare faaliyet raporunu

hazırlamaktadır. Ancak birimlerden elde edilen bilgilerin doğruluğunu kontrol etmek mümkün olmadığı gibi böyle bir süreç te bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, belediyenin performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı kurumsal bir veri kayıt sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Veri kayıt sisteminin kurulması için öncelikle anlamlı, izlenebilir ve ölçülebilir performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Yeni hazırlanacak stratejik planımızda bu sorunu giderilmesi sağlanacak ve mevzuata uygun veri kayıt sisteminin kurulması sağlanacaktır.

Sonuç olarak Performans ölçümleri için gerekli olan kurumsal veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır. Kurum cevabında, yeni plan döneminde bu eksikliğin giderileceği belirtilmektedir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde belirtildiği üzere, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olmasının sağlanması için doğru ve tarafsız işleyecek olan bir veri kayıt sisteminin olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net