



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ZONGULDAK BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



## **İÇERİK**

<b>ZONGULDAK BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ZONGULDAK BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>23</b>



**ZONGULDAK 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.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	6
7.	EKLER.....	16





# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Zonguldak Belediyesi'nde muhasebe kayıt sistemi 08.06.2005 tarihli ve 25839 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde çıkarılan ve 10.03.2006 tarihli 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre tutulmakta olup, kullanılan muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir.

2015 yılı gider bütçesi 115.000.000,00-TL olarak kabul edilmiştir. 2015 yılı Aralık ayı sonuna kadar yapılan harcamalar 104.289.461,61-TL olarak gerçekleşmiştir.

2015 yılı gelir bütçesi 115.000.000,00-TL olarak kabul edilmiştir. 2015 Aralık ayı sonuna kadar 89.325.250,25-TL olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 1: Bütçe Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu**

Kurum: ZONGULDAK BELEDİYESİ					Bütçe Yılı:2015			
Hesap Kodu	Ekonomik Kod				Bütçe Gelirinin Türü	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yıl( 2015 )
	I	II	III	IV				
800	01				VERGİ GELİRLERİ	8.149.334,67	9.123.757,48	8.087.085,66
800	01	2			MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	3.252.420,51	3.484.944,42	3.328.030,52
800	01	3			DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİSİ	2.398.283,76	2.816.474,97	2.915.822,36
800	01	6			HARCLAR	2.497.538,29	2.821.727,70	1.842.895,43
800	01	9			BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN VERGİLER	1.092,11	610,39	337,35
800	03				TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRİ	20.620.811,30	21.682.372,39	23.565.959,47
800	03	1			MAL VE HİZMET SATIŞ GELİRLERİ	1.202.336,12	1.223.403,14	1.594.233,12
800	03	4			KURUMLAR HASILATI	16.188.438,58	16.925.885,14	17.496.055,48
800	03	5			KURUMLAR KARLARI	515.303,10	461.282,37	353.296,43
800	03	6			KİRA GELİRLERİ	2.714.733,50	3.071.801,74	4.122.374,44
800	04				ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	58.920,34	111.350,00	200.081,68
800	04	4			KURUMLARDAN VE KİŞİLERDEN ALINAN YARDIM VE BAĞIŞLAR	58.920,34	111.350,00	200.081,68
800	05				DİĞER GELİRLER	40.159.963,02	49.041.332,89	56.264.443,25
800	05	1			FAİZ GELİRLERİ	653,64	946,21	243,46
800	05	2			KİŞİ VE KURUMLARDAN ALINAN PAYLAR	34.233.251,38	41.514.724,75	48.677.949,74
800	05	3			PARA CEZALARI	1.390.943,85	1.518.821,17	1.615.506,15
800	05	9			DİĞER ÇEŞİTLİ GELİRLER	4.535.114,15	6.006.840,76	5.970.743,90
800	06				SERMAYE GELİRLERİ	433.291,11	1.187.444,61	1.207.680,19
800	06	1			TAŞINMAZ SATIŞ GELİRLERİ	222.543,28	978.555,11	938.956,71
800	06	4			DEĞERLİ KAĞITLARIN SATIŞI	210.747,83	208.889,50	268.723,48
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI (A):						69.422.320,44	81.146.257,37	89.325.250,25
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER TOPLAMI (B):						,00	,00	,00
NET BÜTÇE GELİRİ (A-B) :						69.422.320,44	81.146.257,37	89.325.250,25

Örnek :89

**Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu**

Kurum: ZONGULDAK BELEDİYESİ					Bütçe Yılı: 2015			
Hesap Kodu	Ekonomik Kod				Bütçe Giderinin Türü	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yılı (2015)
	I	II	III	IV				
830	01				PERSONEL GIDERLERİ	24.742.958,84	25.549.780,73	34.232.751,26
830	01	1			MEMURLAR	5.920.150,53	7.349.686,63	8.075.320,63
830	01	3			İŞÇİLER	18.517.569,42	17.856.242,97	25.779.451,32
830	01	5			Diğer Personel	305.238,89	343.851,13	377.979,31
830	02				SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3.884.497,44	4.409.003,70	3.843.783,68
830	02	1			MEMURLAR	862.949,80	1.070.043,43	1.198.677,03
830	02	3			İŞÇİLER	3.021.547,64	3.338.960,27	2.645.106,65
830	03				MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	27.879.362,94	36.657.746,61	49.266.022,01
830	03	1			ÜRETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	498.666,12	659.788,26	4.282.457,63
830	03	2			TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	7.838.857,82	10.589.593,24	9.901.546,64
830	03	3			YOLLUKLAR	51.332,81	51.882,69	35.067,79
830	03	4			GÖREVE GİDERLERİ	1.040.470,46	750.000,00	1.071.332,05
830	03	5			HİZMET ALIMLARI	17.616.614,87	23.814.735,13	33.058.922,53
830	03	6			TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	164.103,23	127.470,97	205.817,93
830	03	7			MENKUL MAL, GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM	659.550,63	664.276,32	710.877,44
830	03	9			TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ	9.767,00	,00	,00
830	04				FAİZ GİDERLERİ	4.636.935,01	2.555.892,99	3.176.001,67
830	04	1			İç Faiz Ödemeleri	4.636.935,01	2.555.892,99	3.176.001,67
830	05				CARI TRANSFERLER	440.860,13	207.003,98	371.927,91
830	05	3			KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLARA YAPILAN TRANSFERLER	123.486,63	140.456,98	148.479,91
830	05	4			HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER	317.373,50	66.547,00	223.448,00
830	06				SERMAYE GİDERLERİ	16.183.090,98	40.150.543,03	13.395.475,08
830	06	1			MAMUL MAL ALIMLARI	1.791.774,48	44.747,14	193.355,91
830	06	5			GAYRİMENKUL SERMAYE ÜRETİM GİDERLERİ	11.273.717,12	35.809.466,85	10.965.348,42
830	06	6			MENKUL MALLARIN BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ	2.975.790,88	4.296.329,04	2.236.770,75
830	06	7			GAYRİMENKUL BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ	141.808,50	,00	,00
830	07				SERMAYE TRANSFERLERİ	190.680,37	206.879,95	3.500,00
830	07	1			YURTIÇI SERMAYE TRANSFERLERİ (Tesevüllere Yapılan Öz	187.680,37	200.879,95	,00
830	07	2			YURTDIŞI SERMAYE TRANSFERLERİ	3.000,00	6.000,00	3.500,00
<b>BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI :</b>						<b>77.958.385,71</b>	<b>109.736.850,99</b>	<b>104.289.461,61</b>

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

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

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

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

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Belediyenin İdari Teşkilatlanmasında Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün Bir Arada Bulunması

Zonguldak Belediye'sinde "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine aykırı olarak Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün bir arada faaliyet gösterdiği görülmüştür.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Söz konusu Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı, 3'üncü Maddesinde *Strateji geliştirme birimleri*, "*Strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler*", Müdür ise "*Strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlüklerin yöneticisi*" olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "Strateji geliştirme birimleri" başlıklı 4'üncü maddesinde ise;

*"Strateji geliştirme birimlerinin görevleri, aşağıda belirtilen fonksiyonlar kapsamında yürütülür:*

- a) *Stratejik yönetim ve planlama.*
  - 1) *Misyon belirleme.*
  - 2) *Kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma.*
  - 3) *Veri-analiz ve araştırma-geliştirme.*
- b) *Performans ve kalite ölçütleri geliştirme.*
- c) *Yönetim bilgi sistemi.*
- d) *Malî hizmetler.*

- 1) Bütçe ve performans programı.
- 2) Muhasebe, kesin hesap ve raporlama.
- 3) İç kontrol.

*İdarelerin görev alanı ve teşkilat yapılarına göre, bu fonksiyonlar alt birimler tarafından yürütülür. Bu fonksiyonlar birleştirilerek bir veya daha fazla alt birim tarafından yürütülebileceği gibi, bir fonksiyon birden fazla sayıda alt birim tarafından da yürütülebilir. Ancak, malî hizmetler fonksiyonu kapsamında yürütülen iç kontrol faaliyetinin, diğer faaliyetleri yürüten alt birim ve personelden ayrı bir alt birim ve personel tarafından yürütülmesi zorunludur. Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde, muhasebe yetkililiği görevi, strateji geliştirme biriminin muhasebe-kesin hesap ve raporlama fonksiyonunu yürüten alt birim yöneticisi tarafından yerine getirilir.”*

hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri bir arada değerlendirildiğinde Mali hizmetler fonksiyonunun Strateji Geliştirme Birimlerinin görevlerinden birisi olduğu açıkça görülmektedir. Dolayısıyla Mali Hizmetler biriminin, strateji geliştirme birimlerinin alt birimleri olarak örgütlenmesi gerekmektedir.

Zonguldak Belediyesinin teşkilat yapısı incelendiğinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün bir arada faaliyet gösterdiği görülmektedir. Bu durum Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Strateji Geliştirme Müdürlüğü bulunan idarelerde ayrıca mali hizmetler müdürlüğünün de bulunması kurum içerisinde ve Belediyenin Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı gibi kurumlarla olan ilişkilerinde de görev ve yetki karmaşasına sebebiyet vermektedir. Ayrıca aynı görevleri yapan iki ayrı harcama biriminin yöneticisine de müdür maaşı verilmesi ise kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmamasına yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** İdare bulgumuza katılarak gerekli düzeltmeyi gerçekleştireceğini belirtmiştir.

## **BULGU 2: İç Denetim Planı ile İç Denetim Programının Hazırlanmaması ve Yıllık İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi**

Zonguldak Belediyesi iç denetçisi tarafından, üç yıllık süreler (2013-2015) için hazırlanması gereken iç denetim planı ile buna uygun olarak her yıl hazırlanması gereken iç denetim programının hazırlamadığı ve 2015 yılında iç denetim raporu düzenlenmediği tespit edilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “İç denetim” başlıklı 63'üncü maddesinde: *“iç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti”* olarak tanımlanmış ve devamında da *“Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”*

denilmektedir.

Bu hükümle iç denetim faaliyetinin sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39'uncu maddesinde yer alan *“İç denetim planı; iç denetim faaliyetinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla denetimin kapsamını, denetlenecek alan ve konuları, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakları içerecek şekilde, birim yöneticileriyle görüşülerek ve Kurulca hazırlanan Kamu İç Denetim Strateji Belgesi de dikkate alınarak, üç yıllık dönemler için hazırlanır. Bu plan, her yıl risk değerlendirmesi sonuçlarına göre gözden geçirilerek, gerektiğinde değiştirilir.”* hükmüyle üçer yıllık dönemler için iç denetim planının; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 64'üncü maddesinde yer alan *“Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.”* hükmüyle ise yıllık iç denetim programının hazırlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 40'ıncı maddesinin birinci fıkrasında:



*“En riskli alan ve konulara öncelik verilmek ve denetim maliyeti de dikkate alınmak suretiyle, yöneticiler ve gerektiğinde çalışanlarla görüşülerek iç denetim planıyla uyumlu bir iç denetim programı hazırlanır. Bir yıllık dönemi geçmemek üzere hazırlanacak iç denetim programlarında; denetlenecek alanlar ve konular, iç denetçilerin isimleri belirtilerek, zaman çizelgesine bağlanır. Hazırlanan iç denetim programı üst yönetici tarafından onaylanır.”*

19.04.2013 ve 28623 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliğinin 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise:

*“İç denetim mevzuatına uygun şekilde hazırlanan üç yıllık iç denetim planı ve yıllık denetim programı, iç denetim birimi tarafından aralık ayı başında üst yöneticiye yazılı olarak sunulur ve üst yönetici tarafından aralık ayı sonuna kadar onaylanır. İç denetim plan ve programı, aralık ayı sonunda onaylanmaması halinde onaylanmış kabul edilir ve uygulamaya konulur.”*

denilmektedir.

Bu hükümlerle iç denetimin yapılacağı alan ve konuların belirlenmesinin nasıl olacağı ve sonucunda hazırlanacak iç denetim programının nasıl kesinleşeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı gibi yıllık iç denetim faaliyeti; üçer yıllık dönemler için hazırlanan iç denetim planına dayanan yıllık iç denetim programına göre yerine getirilecektir. İç denetim planı ve programı ise iç denetçi tarafından (kurum yöneticileri ve çalışanlarıyla yapılacak görüşmeler ve üst yöneticinin önerileri dikkate alınarak) riskli konu ve alanlara öncelik verilmek suretiyle hazırlanacak ve üst yönetici tarafından onaylanacaktır. İç denetim plan ve programı, Aralık ayı sonuna kadar onaylanmaz ise iç denetçinin hazırladığı haliyle kesinleşecek ve ona uygun olarak iç denetim faaliyeti yerine getirilecektir.

Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olan iç denetim faaliyetinin yararlı olabilmesi için risk odaklı, sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla yerine getirilmesi gerekmektedir.

Zonguldak Belediyesi'nde 2015 yılında iç denetim raporu düzenlenmemiştir. İç

denetim faaliyetinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla denetimin kapsamını, denetlenecek alan ve konuları, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakları içeren iç denetim planı ile bu plana uygun olarak her yıl hazırlanması gereken iç denetim programının hazırlanması gereklidir.

**Kamu idaresi cevabında;** İç Denetim Planı ile İç Denetim Programı ve Yıllık İç Denetim Raporu'nun düzenlenmeye başladığı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare bulgumuza katılarak gerekli çalışmalara başladığını belirtmiş olup, bulgu konusu hususlar müteakip denetimlerde izlenecektir.

### **BULGU 3: İhalelerde İhale Yetkilisinin Birim Müdürleri, İhale Komisyonu Başkanının İse Belediye Başkan Yardımcılarından Oluşması**

Zonguldak Belediyesi'nde ihalelerde ihale yetkilisinin birim müdürleri, ihale komisyonu başkanının ise belediye başkan yardımcıları olduğu görülmüştür. Bu durum; idare hukukunun genel ilkeleri ile 657 sayılı Kanunun amir-memur ilişkilerini düzenleyen hükümlerine aykırı olup, ihale süreçlerini olumsuz etkilemektedir.

4734 sayılı Kanunun ihale komisyonu başlıklı 6'ncı maddesinde, "*İhale yetkilisi, biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinin en az dört kişinin ve muhasebe veya malî işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonunu, yedek üyeler de dahil olmak üzere görevlendirir*" denilmektedir.

İhalenin karara bağlanması ve onaylanması başlıklı 40'inci maddesinde *de "İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar, (...) İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder."* denilmek suretiyle ihale yetkilisinin ve ihale komisyonunun yetkileri belirtilmiştir.

İhale yetkilisinin oluşturduğu ihale komisyonları dikkatle incelendiğinde, ihale komisyonu başkanının belediye başkan yardımcıları olduğu, hatta meclis üyeleri arasından meclisin başkan yardımcısı olarak görevlendirdiği kişilerin komisyon başkanı olmasının amir memur ilişkisi düşünüldüğünde, yukarıda bahsedilen yetkinin tam olarak kullanılmayacağı düşünülebilir.

Konuyla ilgili 11.03.2010 tarihli ve 2010/UH.III-767 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararında:

C...İdaresi tarafından 21.01.2010 tarihinde açık ihale usulü ile yapılan “Öğlen Yemeği Üretimi, Dağıtımı, Servisi ile Sonrası Temizlik ve Bulaşık Hizmeti Alımı” ihalesine ilişkin olarak T... Ltd. Şti.’nin 18.02.2010 tarihli itirazın şikâyet başvurusunda özetle; söz konusu ihalede ihale yetkilisinin, Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanı olduğu, ihale komisyonu başkanının ise, Üniversite Genel Sekreteri olduğu, ihale komisyonu başkanının, ihale yetkilisinin hiyerarşik üstü ve amiri konumunda bulunduğu, bu durumun idare hukukunun temel ilkeleri ve mevzuata aykırılık teşkil ettiği, dolayısıyla ihalenin iptal edilmesi gerektiği hususlarına yer verilmiştir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde söz konusu ihalelerde ihale yetkilisi konumundaki birim müdürlerinin amiri konumunda bulunan Belediye Başkan Yardımcısının komisyon başkanı sıfatıyla imzasının bulunduğu bir karar karşısında “objektif ve bağımsız” davranabilmesinin zorlaşabileceği ve bu durumun da ihalenin sağlıklı bir şekilde yapılmasını engelleyebileceği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmektedir.

***Sonuç olarak*** bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak kurum tarafından gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiş olup, söz konusu düzenlemeler müteakip denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 4: İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyet Yürüten İşletmelerin Varlığı**

Kurum kayıtlarının incelenmesi neticesinde, belediye sınırlarında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre işyerlerinin, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösterebilmeleri için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaları gerekmektedir.

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." denilmektedir.*

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 14.12.2015 tarihi itibarıyla sadece 7464 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden İşyeri açma ve çalışma ruhsat harcı tahsil ettiği tespit edilmiştir. Ancak Zonguldak Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Zonguldak Belediyesi sınırları içinde 8164 aktif işyeri olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan yaklaşık 700 işyerinin olması ve bunların ruhsatsız faaliyet göstermesi sebebiyle Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca ruhsatsız çalışan bu işyerleri, beldenin genel güvenlik, sağlık ve esenliğini riske atmaktadır. Ruhsatsız çalışan işyerlerine karşı kontrol mekanizmalarının daha etkin işletilmesi gerekir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediye Zabıta Müdürlüğü bünyesindeki kontrolle görevli personeller aracılığı ile denetimler yapılmaktadır. Denetimler devam etmekte olup İşyeri açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmeler olup olmadığı araştırması devam etmekte olup böyle bir işletmeye izin verilmemektedir, verilmeyecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kurum, ruhsatsız çalışan yerlerin tespitinin devam ettiğini ve ruhsatsız çalışmalarına müsaade edilmeyeceğini belirtmektedir. Müteakip denetimlerde bu husus takip edilecektir.

#### **BULGU 5: Tüketim Malzemeleri alımlarında 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına Hatalı Kayıt Yapılması**

Zonguldak Belediyesi'nin muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 150 ilk Madde ve Malzemeler Hesabına ilişkin alımlarda, hesabın hem borç hem de alacak çalıştırıldığı, ayrıca taşınır işlem fişine aynı belgede hem giriş hem de çıkış kaydı yapıldığı tespit edilmiştir

Taşınır Mal Yönetmeliğinde Dayanıklı Taşınır ve Tüketim Malzemeleri olmak üzere iki tür taşınır tanımı yapılmıştır. Tüketim malzemeleri; belirli bir hizmetin üretilmesinde kullanılan, kullanımı sonucunda tükenen veya bir süre kullanıldıktan sonra ilk özelliklerini kısmen veya tamamen kaybederek bir daha kullanılamayacak duruma gelen, çeşitleri ile kod

numaraları Taşınır Kod Listesinin (A) bölümü 150 hesap detayında yer alan malzemelerini, Dayanıklı taşınırlar ise taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 105'inci maddesinde, kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlendiği 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyişi düzenlenmiştir. İlk Madde ve Malzemelerin satın alınması, üretimi ile bağış ve yardım şeklinde bedelsiz edinilmesi sonucunda hesaba giriş kaydının yapılacağı ve tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan, kişisel kusurlardan dolayı yok olma, kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelenlerin ya da hurdaya ayrılanların ise kayıtlardan çıkarılacağı düzenlenmiştir. İlgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır. Bu durum kurum için risk oluşturmakta aynı zamanda da mali tabloların hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Aynı maddeye göre hesabın işleyişi ise temel olarak şu şekildedir:

*“Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.*

*Tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilir.”*

<b>Tablo 3: Yönetmeliğe Göre Satın Alma ve Tüketimin Kaydı (Olmaması Gereken)</b>	
Satın Alma Kaydı	Satın Alma ve Doğrudan Tüketim Kaydı
150.....	630.....
360.....	360.....
103/320	103/320 .....
.....	830 .....
830 .....	835 .....

835 .....	
Belirli süre sonra tüketim	
630.....	
150.....	

Zonguldak Belediyesi'nin muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alan mal ve malzemelerin, kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın hesabın alacak kısmına kayıt yapılmak suretiyle kayıtlardan çıkartıldığı tespit edilmiştir.

<b>Tablo 4: Hatalı Kayıt - Satın Alma Kaydı (Yapılan)</b>
150.....
150.....
630.....
360.....
103/320 .....
830 .....
835 .....

İdare aldığı ve bir süre kullanacağı tüketim malzemelerini önce 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına borç kaydederek, kullandıkça da aynı hesaba alacak 630 Giderler Hesabına da borç kaydederek kayıtlardan çıkarması gerekirken; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin yukarıda yer verilen hükümlerine aykırı olarak alım anında 150 ilk Madde ve Malzemeler hesabını hem borç hem de alacak çalıştırarak ve hem de taşınır işlem fişine aynı belgede alım sırasında hem giriş hem de çıkış kaydı yapılarak hatalı kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. 2015 yılında 8.228.290,36 TL tutarında İlk Madde ve Malzeme alımı ve çıkışı yapılarak ilgili hesap sıfırlanmıştır.

İdare tarafından alınan ilk madde ve malzemelerin kullanıldıkları halde muhasebe

kayıtlarından çıkartılmaması veya idare ambarlarında bulunduğu halde kullanılmış gibi muhasebe kayıtlarından çıkartılması, söz konusu hesabın gerçek durumu yansıtmaması suretiyle mali tabloların yanıltıcı olmasına, dolayısıyla mali tablo kullanıcılarının yanlış bilgilendirilmesine neden olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** gerekli kaydın yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** idare bulgumuza katılarak doğru kayıtların yapılmaya başlandığını belirtmiş olup bulgu konusu önümüzdeki dönem denetimlerinde izlenecektir.

**7. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ZONGULDAK BELEDİYESİ  
FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

HESAP KODU	YARDIMCI HESAP	GİDERİN TÜRÜ	2013	2014	2015
	Kd1				
630	1	Personel Giderleri	24,742,958.84	25,549,780.73	37,536,952.35
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3,884,497.44	4,409,003.70	3,843,783.68
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	23,005,415.28	30,150,089.47	39,578,319.34
630	4	Faiz Giderleri	4,636,935.01	2,555,892.99	6,354,377.76
630	5	Cari Transferler	432,000.13	201,093.98	362,817.91
630	7	Sermaye Transferleri	190,680.37	206,879.95	3,500.00
630	13	Amortisman Giderleri	67,252,706.33	4,789,230.99	2,811,710.37
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	4,586,505.48	5,702,492.58	8,228,290.36
		<b>GİDERLER TOPLAMI:</b>	128,731,698.88	73,564,464.39	98,719,751.77

HESAP KODU	YARDIMCI HESAP	GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015
	Kd1				
600	1	Vergi Gelirleri	9,174,112.30	9,005,025.79	8,889,625.04
600	3	Teşebbüs Ve Mülkiyet Geliri	23,450,098.97	23,289,405.82	25,224,921.31



600	4	Alınan Bağış Ve Yardımlar	58,920.34	127,596.19	204,098.98
600	5	Diğer Gelirler	41,314,349.50	49,868,760.13	57,844,187.23
600	6	Sermaye Gelirleri	433,291.11	1,187,444.61	1,207,680.19
<b>GELİRLER TOPLAMI:</b>			74,430,772.22	83,478,232.54	93,370,512.75

<b>FAALİYET SONUCU:</b>	-54,300,926.66	9,913,768.15	-5,349,239.02
-----------------------------	----------------	--------------	---------------

**ZONGULDAK BELEDİYESİ BİLANÇOSU**

AKTİF		2015Cari Yıl	PASİF		2015Cari Yıl
1	DÖNEN VARLIKLAR	31.782.526,20	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	110.538.882,71
10	Hazır Değerler	2.037.536,40	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
100	Kasa Hesabi	0,00	300	Banka Kredileri Hesabi	0,00
102	Banka Hesabi	2.037.536,40	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabi ( - )	0,00	32	Faaliyet Borçları	9.287.153,43
104	Proje Özel Hesabi	0,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabi	9.287.153,43
108	Diğer Hazır Değerler Hesabi	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	15.600.865,48
11	Menkul Kıymetler	0,00	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	4.007.071,31
12	Faaliyet Alacakları	23.310.609,09	333	Emanetler Hesabi	11.593.794,17
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	11.055.071,75	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	85.650.860,80
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	12.237.576,13	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi	0,00
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	17.961,21	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	0,00
13	Kurum Alacakları	0,00	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Ta	7.481.592,98
14	Diğer Alacaklar	4.545,22	368	Vadesi Geçmiş, Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş V	78.169.267,82
140	Kisilerden Alacaklar Hesabi	4.545,22	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	3,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

15	Stoklar	0,00	381	Gider Tahakkuklari Hesabi	3,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Alimi	0,00	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
16	Ön Ödemeler	221.148,47	391	Hesaplanan Katma Deger Vergisi Hesabi	0,00
160	Is Avans Ve Kredileri Hesabi	0,00	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	81.639.342,98
161	Personel Avanslari Hesabi	0,00	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	22.009.240,79
162	Bütçe Disi Avans Ve Krediler Hesabi	221.148,47	400	Banka Kredileri Hesabi	22.009.240,79
167	Dogrudan Dis Proje Kredi Kullanimlari Avans Ve Akr	0,00	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	53.721.701,82
19	Diğer Dönen Varlıklar	6.208.687,02	410	Dis Mali Borçlar Hesabi	53.721.701,82
190	Devreden Katma Deger Vergisi Hesabi	6.208.687,02	43	Diğer Borçlar	0,00
191	Indirilecek Katma Deger Vergisi Hesabi	0,00	47	Borç ve Gider Karşılıkları	3.303.954,24
2	DURAN VARLIKLAR	289.865.578,36	472	Kidem Tazminatı Karsiligi Hesabi	3.303.954,24
21	Menkul Varlıklar	0,00	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	2.604.446,13
22	Faaliyet Alacakları	141.066,62	481	Gider Tahakkuklari Hesabi	2.604.446,13
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	141.066,62	5	ÖZ KAYNAKLAR	129.469.878,87
23	Kurum Alacakları	0,00	50	Net Değer-Sermaye	107.907.382,24
24	Mali Duran Varlıklar	0,49	500	Net Deger Hesabi	107.907.382,24
240	Mali Kuruluslara Yatirilan Sermayeler Hesabi	0,49	52	Yeniden Değerleme Farkları	67.250.442,51
25	Maddi Duran Varlıklar	289.533.874,63	522	Yeniden Degerleme Farklari Hesabi	67.250.442,51
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	127.202.024,31	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	19.329.901,00
251	Yeralti Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	10.599.649,03	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçlari Hesabi	19.329.901,00
252	Binalar Hesabi	119.966.951,91	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-59.668.607,86
253	Tesis,Makina Ve Cihazlar Hesabi	1.183.826,69	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçlari Hesabi (	-59.668.607,86
254	Taşıtlar Hesabi	1.789.747,18	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	-5.349.239,02
255	Demirbaşlar Hesabi	1.724.314,07	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	0,00
257	Birikmis Amortismanlar Hesabi ( - )	-76.496.931,47	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabi ( - )	-5.349.239,02
258	Yapılmakta Olan Yatirimlar Hesabi	103.564.292,91	<b>PASİF TOPLAMI :</b>		<b>321.648.104,56</b>
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

260	Haklar Hesabi	135.000,00
268	Birikmis Amortismanlar Hesabi ( - )	-135.000,00
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00
29	Diğer Duran Varlıklar	190.636,62
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar	379.111,03
299	Birikmis Amortismanlar Hesabi ( - )	-188.474,41
<b>AKTİF TOPLAMI :</b>		<b>321.648.104,56</b>

9	NAZIM HESAPLAR	144.509.335,80	9	NAZIM HESAPLAR	144.509.335,80
90	Ödenek Hesapları	135.993.831,31	90	Ödenek Hesapları	135.993.831,31
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabi	31.704.369,70	901	Bütçe Ödenekleri Hesabi	135.993.831,31
905	Ödenekli Giderler Hesabi	104.289.461,61	91	Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet H	4.975.249,27
91	Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet H	4.975.249,27	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabi	4.975.249,27
910	Teminat Mektupları Hesabi	4.975.249,27	92	Taahhüt Hesapları	3.540.255,22
92	Taahhüt Hesapları	3.540.255,22	921	Gider Taahhütleri Karsılığı Hesabi	3.540.255,22
920	Gider Taahhütleri Hesabi	3.540.255,22	<b>NOTLAR TOPLAMI :</b>		<b>144.509.335,80</b>
<b>NOTLAR TOPLAMI :</b>		<b>144.509.335,80</b>			

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>



**ZONGULDAK BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	23
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	24
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	24
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	24
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	26
6. DENETİM BULGULARI.....	32





## 1. ÖZET

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

6085 sayılı Kanun'un 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.

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

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

Performans ölçümü 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, tanınması, yararına inanması ve samimiyetle uygulamaya koymasındır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyeceği gibi bu çerçevede yapılan işler ve hazırlanan raporlar idareler için sadece bir zaman ve maliyet unsuru olacaktır.

Performans denetimine esas belgelerde, Kurumun birimleri arasında amaç, hedef ve faaliyetlerin ifade edilişi, üslup ve dil açısından bir bütünlük bulunmamaktadır. Bu nedenle bu belgelerin hazırlanıp konsolide edilmesinde, birimler arası koordinasyonun sağlanmadığı düşünülmektedir. Ayrıca belirlenen bazı amaç ve hedeflerin idari, olağan ve mevzuat gereği yapılması zorunlu faaliyet niteliği taşıdığından kurumun stratejik planlaması ve kurumsal performansın ölçümü için kullanılmaları uygun değildir.

Ayrıca belirlenen hedef ve göstergelerin pekçoğunun ise ölçülebilir nitelikte olmadığı görülmektedir. Performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dâhil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme özelliğinden mahrum bırakmıştır. Bu ölçümlemenin yapılabilmesi için stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının birbiriyle uyumlu olarak hazırlanması büyük önem arz etmekte olup performans programında belirlenen

hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin faaliyet raporunda da takip edilebilmesi gerekmektedir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

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

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi

ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

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

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Bu değerlendirmeler için kullanılan performans denetimi kriterleri, Tablo 1'de yer almaktadır.

**Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri**

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

Yukarıda yer alan Performans denetimi kriterleri bazında yapılan değerlendirme sonucunda, Zonguldak Belediyesi'nin denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin söz konusu dokümanları yasal süresi içinde hazırlayarak "mevcudiyet" ve

“zamanlılık” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Ancak her üç belge de ilgili mevzuatla belirlenen usullere tam uyumlu olarak hazırlanmadığından stratejik planlama uygulamasının işleyişi yönüyle bazı hususların vurgulanması gerekmektedir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejik Planda yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı temel unsurların bulunmaması nedeniyle “sunum” kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Planda yer alan hedeflerin “ilgililik”, “ölçülebilirlik” ve “iyi tanımlanma” kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde hedeflerin genel itibarıyla ilgili olduğu fakat çoğunun ölçülebilir olmadığı görülmüştür. İlgili, ölçülebilir nitelikteki az sayıda hedefin ise çoğunun iyi tanımlanmış olduğu değerlendirilmektedir.

***Performans denetimine esas belgelerde, Kurumun birimleri arasında amaç, hedef ve faaliyetlerin ifade edilişi, üslup ve dil açısından bir bütünlük bulunmamaktadır.*** Bu nedenle bu belgelerin hazırlanıp konsolide edilmesinde, birimler arası tekdüzen ve koordinasyonun sağlanmadığı düşünülmektedir. Dolayısıyla birimler arasında koordinasyonu sağlamakla görevli strateji geliştirme biriminin görevini tam olarak yerine getiremediği açıkça gözlenmektedir. Bu durumun temel sebebi olarak ise Zonguldak Belediyesinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü’nün görev ve fonksiyonlarına uygun olarak teşkilatlandırılmaması ve Müdürlükte yeterli sayıda personelin (Birimde sadece Strateji Geliştirme Müdürü bulunmaktadır.) görev yapmamasıdır. Belediyede ayrıca Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün de ayrı bir müdürlük olarak bulunması da görev ve yetki karmaşasına sebep olmaktadır.

Strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla çıkarılan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Strateji geliştirme birimleri” başlıklı 4 üncü maddesinde Strateji geliştirme birimlerinin görevlerini, aşağıda belirtilen fonksiyonlar kapsamında yürüteceği, idarelerin görev alanı ve teşkilat yapılarına göre bu fonksiyonların alt birimler tarafından yürütüleceği, bu fonksiyonların birleştirilerek bir veya daha fazla alt birim tarafından yürütülebileceği gibi, bir fonksiyon birden fazla sayıda alt birim tarafından da yürütülebileceği belirtilmiştir:

***“a) Stratejik yönetim ve planlama.***

*1) Misyon belirleme.*

*2) Kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma.*

3) *Veri-analiz ve araştırma-geliştirme.*

**b) Performans ve kalite ölçütleri geliştirme.**

**c) Yönetim bilgi sistemi.**

**d) Malî hizmetler.**

1) *Bütçe ve performans programı.*

2) *Muhasebe, kesin hesap ve raporlama.*

3) *İç kontrol.”*

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmüne göre Zonguldak Belediyesinin Strateji Geliştirme Müdürlüğünü yeniden organize ederek “Stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu”nu daha aktif hale getirmesinin ve bu fonksiyonu yerine getirebilecek sayı ve nitelikte personelin görevlendirilmesinin ve mali hizmetler biriminin de bu müdürlüğün altında teşkilatlandırılmasının kurumun stratejik planlamasına ve performansının doğru bir şekilde değerlendirilebilmesine imkan sağlayacağı düşünülmektedir.

***Stratejik Planda 5 yıllık tahmini maliyetleri gösteren “maliyet tablosu” ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren “kaynak tablosu”na yer verilmemiştir.*** İdarelerce 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. Bu ise, 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 ilişkilendirilmediği anlamına gelmektedir.

Stratejik planlama-performans programı-bütçe ilişkisinin sağlıklı biçimde kurulması sistemin önemli unsurlarından biridir. Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra toplam bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı

açaktır. Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçe lemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansiyacak, belediye meclisince uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisini devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini paralel bir Şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

***Stratejik plan ve performans programında çok fazla sayıda amaç, hedef ve gösterge belirlenmesi; planın stratejik olma niteliğini zayıflatmakta ve stratejik planlama ile kurumsal performansın ölçümünde fayda-maliyet ilişkisi olumsuz yönde etkilemektedir.***

Kurumda yürütülen hemen her faaliyet kümesi için bir amaç oluşturulduğu görülmektedir. Oysa stratejik plan bir öncelikler rejimidir. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durum ile vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir. Bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen her faaliyetin stratejik plan içerisine dahil edilmeye çalışılması stratejik planın "stratejik" olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki temel farklılıklardan başlıcası, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum arasındaki açıklığın kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Şüphesiz kurumların tüm faaliyetleri önemlidir, en azından söz konusu faaliyetleri yürütenlerin bu şekilde algılaması tabii, hatta gereklidir. Ancak çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur.

Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların başarımları gereken asli faaliyetleri yanında faaliyetlerinin başarımını ölçmek ve faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmaları, bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirebilir.



***Stratejik plan ve performans programında kurumun olağan idari faaliyetleri amaç ve hedef olarak belirlenmiştir.*** Performans hedeflerinin girdi-faaliyet odaklı değil çıktı-sonuç odaklı olması gerekmektedir. Kurumun birimlerince performans programında yer verilen performans hedefleri incelendiğinde, hedeflerin girdi-faaliyet odaklı olduğu, rehberde yer verilen tanıma uymadığı görülmüştür. Kurumun proje üreten ve uygulayan birimlerince gerçekleştirilen genel idari işlem ve faaliyetler, performans hedefi olarak belirlenmiştir.

***Performans Programında yer verilen göstergelerin, ilişkilendirildiği hedefi ölçülebilir kılabacak nitelikte olması gerekmektedir.*** Kurumun 2015 dönemine ait Performans Programında bazı hedefler için performans göstergeleri yer almamakta olup olan göstergelerin birçoğu ise ölçülebilir nitelikte değildir bu durumun hedeflerin gerçekleştirilmesine dair geçerli bir kanaat oluşturacak sayısal bilgilerin üretilmesine imkan vermediği düşünülmektedir.

Faaliyet Raporunda bir yılda yapılan tüm faaliyetler gösterilmiştir. Performans Programında hedeflere ilişkin göstergelerin ölçülebilir sayısal verilerle ifade edilmediği görüldüğünden Faaliyet Raporu Kurumun öngörülerine ilişkin performans değerlemesi yapabilecek sonuçlar üretememektedir.

Stratejik planlama, performans program ve faaliyet raporu çıktılarını üreten performans ölçümü sisteminin öncelikli amacı; kurumların mevzuata uyum, verimlilik, tutumluluk, etkinlik, şeffaflık, dürüstlük ve etik ilkeleri çerçevesinde vatandaşa daha iyi hizmet etmelerine, bu doğrultudaki misyon ve vizyonlarının gerçekleşmesine yönelik amaç ve hedeflerine ulaşmalarına, amaç ve hedeflerine ulaşmalarının önündeki engelleri belirlemelerine ve gerekli önlemleri almalarına yardımcı olmaktır. Söz konusu dokümanların hayat verdiği sistem, kurumların daha iyi yönetilmelerinin bir aracıdır. Bu nitelikleriyle, performans ölçüm sisteminin başta kurum yöneticileri olmak üzere tüm kurum çalışanlarınca benimsenmesi ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için en önemli koşuldur.

Kurum stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun hazırlanmasında sorumlulukları bulunan personelin tüm iyiniyetli çalışmalarına karşın sistemin yararlı sonuçlar üretebilmesi için alınması gereken ciddi bir mesafe olduğu da görülmektedir. Performans yönetimi sistem ve araçlarının başarıyla uygulanmasının öncelikle bir kültür değişimini gerekli kıldığı gerçekliği karşısında göreceli olarak kadro ve donanım kısıtlılığı olan idarelerin kastetmeleri gereken mesafe oldukça fazladır.

Bu tespitler doğrultusunda, Zonguldak Belediyesinin 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planı, 2015 yılına ilişkin Performans Programı ve 2015 yılı Faaliyet Raporunun Kurumun performansının değerlendirilebilmesi için tam olarak uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Hedeflerin Sonuca Odaklanma, İddialı Olma, Zaman Çerçevesi Belli Olma Gibi Bazı Temel Özellikleri Taşımaması**

Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planı'nda yer alan stratejik hedeflerin bir kısmının çeşitli kanunlarla belediyelere verilmiş olan zorunlu görevler olduğu ve “sonuca odaklanma”, “iddialı olma” ve “zaman çerçevesi belli olma” gibi hedeflerin sahip olması gereken bazı temel özellikleri taşımadıkları görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun 5-E bölümüne göre;

*"Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir."*

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre hedeflerin taşınması gereken özellikler ise şunlardır:

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalıdır.
- İddialı olmalı, fakat imkânsız olmamalıdır.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

Kılavuzda da açıkça belirtildiği üzere stratejik planda belirtilen stratejik hedeflerin sonuca odaklanma” “iddialı olma” ve “zaman çerçevesi belli olma” gibi hedeflerin sahip olması gereken temel özellikleri taşınması gerekmektedir. Yani söz konusu hedef kurumun hedef olarak koyabileceği, kendi imkânlarıyla geliştirebileceği bir konu olmalı ve hedefin ne kadar süre içinde (1 yıl, 2 yıl gibi veya 2016 yılına kadar, 2019 yılı sonuna kadar vb.) gerçekleştirileceği stratejik planda belirtilmelidir. Ancak Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'na göre aşağıdaki belirtilen stratejik hedeflerin "sonuca odaklanma”, “iddialı olma” ve “zaman çerçevesi belli olma” gibi hedeflerin sahip olması gereken bazı temel özellikleri taşımadıkları görülmüştür.

**Tablo 2: Stratejik Hedeflerden “Sonuca Odaklanma”, “İddialı Olma”, “Zaman Çerçevesi Belli Olma” Gibi Bazı Temel Özellikleri Taşımayanlar**

<b>Amaç 1.4</b> Kanun hükümleri çerçevesinde Zonguldak Belediye Başkanlığını temsil etmek
<b>Hedef 1.4.1</b> Adli, İdari Yargı mercilerinde Belediye Başkanlığını temsil etmek, kanuni takip ve diğer işlerini yürütmek.
<b>Performans Göstergeleri</b> 1. Mütalaa sayısı. 2. Sonuçlanan dava sayısı. 3. İcra sayısı. 4. Belediyeye karşı açılan icra sayısı 5. Belediye tarafından açılan icra sayısı
<b>Amaç 1.7:</b> Kanun ve yönetmelikler çerçevesinde ihaleleri gerçekleştirmek
<b>Hedef 1.7.1</b> Kurumun temel ilkeleri olan şeffaflık ve hesap verilebilirlik gereği tüm ihalelerin kamu oyunun bilgisi 4734 sayılı KİK ve 4735 sayılı kamu sözleşmeleri kanunu hükümleri dahilinde açık ve tam rekabet esasına uygun olarak yapılmasını sağlamak duyurulması sağlanacaktır.
<b>Performans Göstergesi</b> İhale sayısı
<b>Amaç 1.9:</b> Kentimizde meydana gelebilecek yangın ve diğer afetlere karşı gerekli önlemleri almak, toplumsal bilgi ve bilinç düzeyini artırmak
<b>Hedef 1.9.6:</b> Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde verilen görev ve yetkiler doğrultusunda denetim faaliyetlerini yürütmek
<b>Performans Göstergesi</b> 1. Bütçe kullanımı 2. Denetim yapılan işyeri sayısı 3. Şikâyetlerin sayısı
<b>Amaç 5.2 :</b>

Zonguldak halkının sağlık ve huzurunu tehdit eden unsurları ortadan kaldırmak kentte esenlik ve düzenin korunmasını sağlamak
<b>Hedef 5.2.3:</b> İşletmelerin ruhsat müracaatlarının değerlendirilmesi
1. Verilen ruhsat sayısı 2. Denetimlerin sayısı

**Kamu idaresi cevabında;** “Stratejik planda Yer alan Hedeflerin Sonuca Odaklanma olma,Zaman Çerçevesi Belli Olma Gibi Bazı Temel Özellikleri taşımaması yönündeki görüşler Stratejik plan revize edileceği zaman veya yenileneceği zaman uygun hale getirilecektir.” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından verilen cevap değerlendirildiğinde, bulguda konu edilen husus idare tarafından kabul edilmiş ve söz konusu hususun yeni stratejik planda tespitimize uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.. Bulgumuzun geçerliliğini koruduğu ve izlenmeye devam edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Stratejik Planda Belirlenen Amaç Ve Hedefin Kurumun Yetki Ve Sorumluluklarıyla Uyumlu Olmaması**

Stratejik planda belirlenen amaç ve hedefin belediyenin yetki ve sorumluluklarıyla uyumlu olmadığı görülmüştür.

Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde; “*Uluslararası ilişkiler güçlendirilecektir*” konulu 1.6 No’lu Stratejik Amaç’ın “*Komşu ülkelerle ve AB üyesi ülkelerle çok yönlü ilişkileri geliştirmek, şehirler ve bölgeler arası işbirliği programlarını güçlendirmek*” isimli 1.6.1 No’lu Hedef’inin belediyelerin yetki ve sorumlulukları ile uyumlu bir hedef olmadığı düşünülmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun “*Belediyenin görev ve sorumlulukları*” başlıklı 14 üncü maddesi ve “*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*” başlıklı 15’inci maddesi ile aşağıda yer verilen “*Yurt dışı ilişkileri*” başlıklı 74’üncü aşağıdaki maddesi başta olmak üzere Kanun incelendiğinde Kamu idaresinin söz konusu amacı ve hedefi kurumun yetki ve sorumluluklarıyla uyumlu değildir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Stratejik Planda Belirlenen Amaç ve Hedefin Kurumun Yetki ve Sorumluluklarıyla Uyumlu Olmaması yönündeki görüşler Stratejik plan revize edileceği zaman veya yenileneceği zaman uygun hale getirilecektir.” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından verilen cevap değerlendirildiğinde, bulguda konu edilen husus idare tarafından kabul edilmiş ve söz konusu hususun yeni stratejik planda tespitimize uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.. Bulgumuzun geçerliliğini koruduğu ve izlenmeye devam edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi**

Stratejik Planda “Maliyetlendirme” bölümü ile bu bölümde yer alması gereken “maliyet tablosu” ve “kaynak tablosu”na yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde “*Stratejik Plan*”; “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin “Stratejik planların hazırlanması” başlıklı 9’uncu maddesinde ise “*Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlar.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre kamu idareleri için Stratejik planların hazırlanmasında bağlayıcı bir doküman olan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda ise kamu idarelerinin stratejik planlarında “Maliyetlendirme” başlığının içeriğine ilişkin aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

#### **“6. MALİYETLENDİRME**

*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. Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet/projelere yer verilmemelidir. Hâlihazırda yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir.*

*Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir (Tablo 4).*

*Kuruluş Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir. (...)*

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibariyle hangi kaynaklardan elde edileceği ise kaynak tablosunda gösterilmelidir. Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır.

Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Yılı Stratejik Planı incelendiğinde, maliyetlendirme bölümü ile hedefleri gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin maliyet tahminlerine ve bu maliyetleri karşılaştırılacağı kaynak tahminlerine stratejik planda yer verilmediği ve dolayısıyla da stratejik plan ile bütçe arasındaki bağlantının kurulamadığı tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** “2015 – 2019 Yıllarını Kapsayan Zonguldak Belediyesi Stratejik Planında,Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Klavuzuna göre,Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlardan birisi olan tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyetlendirme taplosuna sayfa 19 da yer verilmiştir. İlgili sayfa ilişikte sunulmuştur.” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında aşağıdaki tabloya Stratejik Planında Maliyetlendirme Tablosu olarak yer verildiğini belirtmiştir.

**Tablo 3: Zonguldak Belediyesi  
2015-2019 Stratejik Plan Maliyetlendirme Tablosu**

	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>1</b>	<b>Personel Giderleri</b>	44.360.006,0 0	46.578.006,3 0	48.906.906,6 8	51.352.252,0 1	53.919.864,6 1
<b>2</b>	<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	4.878.010,00	5.121.910,50	5.378.006,05	5.646.906,35	5.939.251,66
<b>3</b>	<b>Mal Ve Hizmet Alım Giderleri</b>	40.943.300,0 0	42.990.465,0 0	45.139.988,2 8	47.396.987,6 9	49.766.837,0 7
<b>4</b>	<b>Faiz Giderleri</b>	1.221.556,00	1.282.633,80	1.346.765,49	1.414.103,76	1.484.808,94
<b>5</b>	<b>Carı Transferler</b>	1.834.833,00	1.926.574,65	2.022.903,38	2.124.048,54	2.230.250,96
<b>6</b>	<b>Sermaye Giderleri</b>	15.797.000,0 0	16.586.850,0 0	17.416.192,5 0	18.287.002,1 2	19.201.352,2 2
<b>7</b>	<b>Sermaye Transferleri</b>	965.295,00	1.013.559,75	1.064.237,74	1.117.449,62	1.173.322,10
<b>9</b>	<b>Yedek Ödenekler</b>	5.000.000,00	5.250.000,00	5.512.500,00	5.788.125,00	6.077.531,25
<b>Genel Toplam</b>		115.000.000,00	120.750.000,00	126.787.500,12	133.126.875,12	139.783.218,87

Kamu idaresinin Stratejik Planında yer verdiği yukarıdaki Maliyetlendirme Tablosu incelendiğinde; tablo mevzuata uygun değildir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda ise

*“Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir*



(Tablo 4).” denilmektedir.

**Tablo 4: Maliyet Tablosu**

	Planın 1. yılı	Planın 2. yılı	Planın 3. yılı	Planın 4. yılı	Planın 5. yılı
Amaç 1					
Hedef 1.1					
Hedef 1.2					
Amaç 2					
Hedef 2.1					
.....					
.....					
TOPLAM					

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre hedeflerden hareketle bir maliyetlendirme yapılarak stratejik plna ile bütçe arasında bağlantının kurulmasını istemektedir. Dolayısıyla maliyetlendirme tablosu stratejik planlamanın merkezinde yer alan olamazsa olmaz bir tablodur ve amacına hizmet etmesi için yukarıda yer verildiği şekilde hedeflerden hareketle düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Stratejik Planda İzleme ve Değerlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi**

Zonguldak Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında “İzleme ve Değerlendirme” bölümüne yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda kamu idarelerinin stratejik planlarında “İzleme ve Değerlendirme” faaliyetinin yapılmasının şart olduğu belirtilmiş ve içeriğinin nasıl olması gerektiği aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

#### **“7. İZLEME VE DEĞERLENDİRME**

*İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.*

(...)

*Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur. İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir. Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir.*

*Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır.*

(...)

*İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.*

(...)”

Buna karşın, faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini ve hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunan izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin raporlandığı izleme ve değerlendirme bölümünün Stratejik Planda yer verilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** "2015 – 2019 Yıllarını Kapsayan Zonguldak Belediyesi Stratejik Planında sayfa 18 de İzleme ve Değerlendirme Bölümüne yer verilmiştir. İlgili sayfa ilişikte sunulmuştur." denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi Stratejik Planda yer verildiğini belirttiği İzleme ve Değerlendirme bölümü aşağıda yer almaktadır.

Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planındaki Bölüm:

**"İZLEME VE DEĞERLENDİRME**

- *Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine ilişkin gelişmeler*

raporlanacak, sapmalar var ise nedenleri araştırılarak düzeltici önlemlere ait öneriler sunulacaktır.

•Performans Programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranına bakılacak, oluşacak farkların nedenleri değerlendirilecektir.

• Stratejik Planın güncelliğine ilişkin değerlendirme yapılacak, yasal süreç dahilinde güncelliğini kaybeden hedefler yenilenecektir.

•Yıllık Performans Programı hazırlanacaktır.

•Yıllık Faaliyet Raporu hazırlanacaktır.

• İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulup Strateji Geliştirme Müdürlüğü koordinasyonunda çalışmalarını yapacaktır."

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda kamu idarelerinin stratejik planlarında "İzleme ve Değerlendirme" faaliyetinin yapılmasının şart olduğu belirtilmiş ve içeriğinin nasıl olması gerektiği de aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"**İzleme**, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. **Değerlendirme** ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.

Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur. İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir. Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir.

Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır."

Kamu idaresinin faaliyetlerinin sürekli olarak iyileştirilmesini ve hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunan izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin

raporlandığı izleme ve değerlendirme bölümünün yukarıda yer verilen mevzuatta bahsedildiği şekilde düzenlenmesi halinde ancak istenilen amaca hizmet edebilecektir.

Zonguldak Belediyesi yetkilileri tarafından düzenlenmiş olan yukarıda yer verilen “İzleme Ve Değerlendirme” bölümünün stratejik planlamada kurgulanan stratejik planlamanın gözden geçirildiği ve hedeflenen ile ulaşılan sonuçların karşılaştırıldığı “İzleme ve Değerlendirme” bölümü ile bir ilgisi bulunmamakta olup kurumun stratejik planlamasına katkısı olması için söz konusu bölümün mevzuat doğrultusunda düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedeflerin İlgililik Kriterini Sağlamaması**

Stratejik Planında yer alan bazı hedefler için hedef-amaç ya da hedef-gösterge açısından ilgililik kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedef ve göstergelerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. İlgililik kriterine göre; amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması gerekmektedir. İlgililik şartı, hedefin amaçla ilgililiği ile performans göstergesinin hedefle ilgililiği açısından değerlendirilir.

Zonguldak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında aşağıda yer alan hedefler için hedef-amaç ya da hedef-gösterge ilgililik bağının kurulmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 5: Stratejik Planda Amaç ve Gösterge İle İlgililik Bağı Bulunmayan Hedefler**

<b>Amaç 1.2</b> Kurumda personelin uzmanlaşma düzeyi yükseltilecek, proje hazırlama uygulama izleme ve değerlendirme, konusunda kapasiteleri artırılabacaktır.
<b>Hedef 1.2.1</b> Etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunarak, vatandaş memnuniyetini üst düzeye çıkarmak
<b>Performans Göstergeleri</b> 1. Basın bülteni sayısı 2. Toplantı sayısı
<b>Değerlendirme:</b> Hedefin amaç ve gösterge ile ilgililik bağının bulunmadığı düşünülmektedir.
<b>Amaç 1.5:</b> Kent yönetimi karar süreçlerine aktif olarak katılımın artırılması sağlanacaktır.

<b>Hedef 1.5.1</b> Meclis, Encümen Kararları ve Komisyon Raporlarının web sayfası ile vatandaşlara duyurulması sağlanacaktır
<b>Performans Göstergeleri</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Düzenlenen toplantıların sayısı</li><li>2. Meclis toplantılarına katılım sayısı</li><li>3. Encümen toplantı sayısı</li></ol>
<b>Değerlendirme:</b> Hedefin amaç ve gösterge ile ilgililik bağının bulunmadığı düşünülmektedir.
<b>Amaç 1.8:</b> Toplumun sahiplik duygusunu arttırarak, yaşam kalitesini yükseltmek, kentlilik bilincini arttırarak toplum için sağlıklı ve güvenli yaşam koşulları oluşturmak
<b>Hedef 1.8.7:</b> Kapuz Plaj Tesislerimizin halkımızın rahat bir ortamda denize girebilmesi ve plajımıza mavi bayrak alınması.
<b>Performans Göstergeleri</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Düzenlenen etkinlikler (sayısı).</li><li>2. Etkinliklere katılım (sayısı)</li><li>3. Katılımcı memnuniyeti (%)</li></ol>
<b>Değerlendirme:</b> Hedefin amaç ve gösterge ile ilgililik bağının bulunmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Stratejik planda Yer alan Bazı Hedeflerin İlgililik Kriterini sağlamadığı görülen bilgiler Stratejik plan revize edileceği zaman veya yenileneceği zaman uygun hale getirilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından verilen cevap değerlendirildiğinde, bulguda konu edilen husus idare tarafından kabul edilmiş ve söz konusu hususun yeni stratejik planda tespitimize uygun hale getirileceği ifade edilmiştir. Bulgumuzun geçerliliğini koruduğu ve izlenmeye devam edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 6: Stratejik Planda Ölçülebilir Olmayan Göstergelere Yer Verilmesi**

Zonguldak Belediyesi 2015- 2019 Stratejik Planında ölçülebilir olmayan göstergelere yer verildiği görülmektedir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, hedefleri “amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar” olarak tanımlamıştır. Aynı Kılavuzda “hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerek(tiği)...” belirtilmiştir. Bu nedenle hedeflerin ölçülebilir olmadığı durumlarda ölçülebilir performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Zonguldak Belediyesi Stratejik planı incelendiğinde ölçülebilirlik kriterini sağlamadığı düşünülen performans göstergeleri aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 6: Stratejik Planda Ölçülebilirlik Kriterini Sağlamayan Göstergeler**

Amaç 1.3: Kentsel altyapı sistemlerinin oluşturulması ve hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetini, kalite ve verimliliği artırmak amacıyla bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılacaktır
Hedef 1.3.1 Etkin bir belediyeçilik için örnek e-belediyeçilik uygulamaları ile bilgi işlem altyapısını geliştirmek ve bilgiyi etkin kullanan yapıya kavuşmak
Performans Göstergesi: 2.Bütçe kullanımı
Değerlendirme: “Bütçe Kullanımı” gösterge olarak kullanılmaz, çünkü bütçe, kamu idaresinin yıllık performans hedefleri ile ilişkilendirilerek hazırlaması gereken ve yıl sonunda da faaliyet raporları aracılığıyla performanslarını yine ilgili hedef ve göstergelerle ilişkindirerek değerlendirecekleri temel bir veridir.
Amaç 1.9: Kentimizde meydana gelebilecek yangın ve diğer afetlere karşı gerekli önlemleri almak, toplumsal bilgi ve bilinç düzeyini artırmak
Hedef 1.9.5: Kurumu her türlü tehdit ve tehlikeye karşı korumak
Performans Göstergesi: Bütçe Kullanımı
Değerlendirme:

“Bütçe Kullanımı” gösterge olarak kullanılmaz, çünkü bütçe, kamu idaresinin yıllık performans hedefleri ile ilişkilendirilerek hazırlaması gereken ve yıl sonunda da faaliyet raporları aracılığıyla performanslarını yine ilgili hedef ve göstergelerle ilişkindirerek değerlendirecekleri temel bir veridir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Stratejik planda ölçülebilir olmayan göstergeler Stratejik plan revize edileceği zaman veya yenileceği zaman uygun hale getirilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından verilen cevap değerlendirildiğinde, bulguda konu edilen husus idare tarafından kabul edilmiş ve söz konusu hususun yeni stratejik planda tespitimize uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.. Bulgumuzun geçerliliğini koruduğu ve izlenmeye devam edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 7: Performans Programında Bazı Hedefler İçin Gösterge Bulunmaması ve Bazı Göstergelerin İse Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması**

Performans programında yer verilen bazı hedefler için göstergelerin oluşturulmadığı ve bazı göstergelerin ise ölçülebilirlik kriterine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin “*Tanımlar*” bölümüne göre; gösterge, “*kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar*”dır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için sayısal olarak ifade edilen göstergelerin kullanılması gerekmektedir.

Aşağıda performans programında yer verilen bazı hedefler için göstergelerin oluşturulmadığı ve bazı göstergelerin ise ölçülebilirlik kriterine uygun olmadığı, bunun da faaliyet raporunda ifade edilen dönem sonuçları ile uygun bir karşılaştırma ve değerlendirme yapma imkanı vermediği görülmüştür.

**Tablo 7: Performans Programında Oluşturulmayan ve Ölçülebilir Olmayan Göstergeler**

<b>Amaç</b>	1.1 KATILIMCI, ŞEFFAF, MALİ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ SAĞLAMIS BİR YAPIYA KAVUŞMAK
<b>Hedefler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belediyemiz 2016 Mali Yılı Bütçesi katılımcı bütçe hazırlanması yöntemiyle hazırlanacak</li> <li>• Uygulama ekibi kurulacaktır</li> <li>• Her Mahallemde anket ve oylama ile belediye çalışmalarından memnuniyet araştırması yapılacak</li> </ul>
<b>Değerlendirme</b>	Performans göstergesi bulunmamaktadır.
<b>Amaç</b>	5.1 KENTİMİZDE MEYDANA GELEBİLECEK YANGIN VE DİĞER AFETLERE KARŞI GEREKLİ ÖNLEMLERİ ALMAK. TOPLUMSAL BİLGİ VE BİLİNÇ DÜZEYİNİ ARTIRMAK
<b>Hedefler</b>	5.1.4 Doğal afet ve savaş öncesi ve sonrası can ve mal kaybını en aza indirmek için planları yapmak ve planları güncel tutmak Bütçe gelirlerinde azami ölçülerde tasarruf edilmeye çalışılacak.
<b>Performans Göstergeleri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 05 Ağustos 2010 tarih ve 27663 sayılı Resmi Gazetesinde yer alan görevlerin Zonguldak Belediyesinde yerine getirilmesini sağlamak. Sivil savunma planlarını güncelleştirmek.</li> <li>• Zonguldak Belediye Başkanlığının Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyon içinde çalışarak görevini yerine getirmek.</li> </ul>
<b>Değerlendirme</b>	Performans göstergeleri ölçülebilirlik kriterini karşılamamaktadır.
<b>Amaç</b>	5.1 KENTİMİZDE MEYDANA GELEBİLECEK YANGIN VE DİĞER AFETLERE KARŞI GEREKLİ ÖNLEMLERİ ALMAK. TOPLUMSAL BİLGİ VE BİLİNÇ DÜZEYİNİ ARTIRMAK
<b>Hedefler</b>	5.1.5 Kurumu her türlü tehdit ve tehlikeye karşı korumak Bütçe gelirlerinde azami ölçülerde tasarruf edilmeye çalışılacak.
<b>Performans Göstergeleri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuruluşu sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma ve yıkma, zorla alıkoyma gibi her çeşit tehdit tehlike ve tecavüze karşı koymak</li> <li>• Görev alanları içerisinde işlenmiş veya işlenmekte olan suçları derhal kolluk kuvvetlerine bildirmekle beraber genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar sanıkları yakalamak ve gözaltına almak</li> <li>• Delilleri muhafaza etmek</li> <li>• Genel kolluk kuvvetlerinin işe el koymalarından itibaren emrine girerek yardımcı olmak.</li> <li>• Koruma ve Güvenlik Hizmetlerinin gerektirdiği diğer önlemleri almak</li> <li>• Sivil Savunma teşkilatının görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak</li> </ul>
<b>Değerlendirme</b>	Performans göstergeleri ölçülebilirlik kriterini karşılamamaktadır.



**Kamu idaresi cevabında;** "2016 Yılı Performans Programında Hem gösterge konulmuş hemde ölçülebilirlik kriterine uygun yapılmıştır." denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından verilen cevap değerlendirildiğinde, bulguda konu edilen husus idare tarafından kabul edilmiş ve söz konusu hususun 2016 yılı Performans Programında tespitimize uygun hale getirildiği ifade edilmiştir.. Bulgumuzun geçerliliğini koruduğu ve izlenmeye devam edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 8: Harcama Birimleri Bazında Birim Faaliyet Raporlarının Hazırlanmaması**

Zonguldak Belediyesi harcama yetkilileri tarafından her yıl her bir harcama birimi için hazırlanması gereken birim faaliyet raporlarının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "*Faaliyet raporları*" başlıklı 41'inci maddesine göre "*Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır.*"

Söz konusu maddeye dayanılarak çıkarılan Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmeliğin Birim faaliyet raporlarını düzenleyen 10 uncu maddesinde:

*" (1) Birim faaliyet raporu; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.*

*(...)*

*(3) Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları ise izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.*

*(4) Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir.*

*(5) Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur."*

denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre idare faaliyet raporunun oluşturulmasına esas teşkil etmek üzere mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen her bir harcama birimi yetkilisinin ayrı ayrı birim faaliyet raporları düzenleyecekleri belirtilmiştir. Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı ve şekli ise aynı Yönetmeliğin 18 ve 19'uncu Maddelerinde düzenlenmiştir.

Zonguldak Belediyesi'nde bütçeyle ödenek tahsis edilen her birimin harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl ayrı ayrı hazırlaması gereken birim faaliyet raporlarının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Zonguldak Belediyesi 2015 yılı Faaliyet raporu Harcama Birimi bazında hazırlanmıştır.Faaliyet raporu Müdürlük bazında hazırlandığı ve eki İç Kontrol Güvence Beyanlarında birim bazında mevcuttur. " denilmiştir.

**Sonuç olarak** Zonguldak Belediyesi, 5018 Sayılı Kanun ve Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmelik'te istenilen idare faaliyet raporunu düzenlemiştir, fakat bu idare faaliyet raporunun bölümlerinin harcama birimleri (Müdürlükler) baz alınarak oluşturulması ve ekine de birim faaliyet raporlarında yer alması gereken bütün İç Kontrol Güvence Beyanlarının konulması birim faaliyet raporlarının hazırlanmadığı gerçeğini değiştirmektedir.

Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmeliğin "Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli" başlıklı 19'uncu maddesinde:

***"Birim ve idare faaliyet raporlarının şekli***

**MADDE 19 – (1)** *Birim ve idare faaliyet raporları, Ek-1'de yer alan şekle uygun olarak hazırlanır. Birim faaliyet raporlarında sadece harcama birimine ilişkin bilgilere yer verilir. Birim faaliyet raporlarında birim yöneticisinin; idare faaliyet raporlarında ise ilgili bakan ve üst yöneticinin sunuş metni yer alır.*

*(2) İdare faaliyet raporlarına, Ek-2 ve Ek-4'te örnekleri yer alan üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan " Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı", birim faaliyet raporlarına ise Ek-3'te örneği yer alan ve harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenir.*

*(3) Kamu yönetiminde uygulama birliğini sağlamak ve birim faaliyet raporlarından hareketle idare faaliyet raporlarının hazırlanmasını kolaylaştırmak amacıyla, raporlarda yer alması gereken diğer hususlar ve ekler Bakanlıkça hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde belirlenir.”*

*Hükmü yer almaktadır.*

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü değerlendirildiğinde; her bir harcama birimi (müdürlük), ekinde ise harcama yetkilisi tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanına da yer verecek şekilde ayrı ayrı birim faaliyet raporu düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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