



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

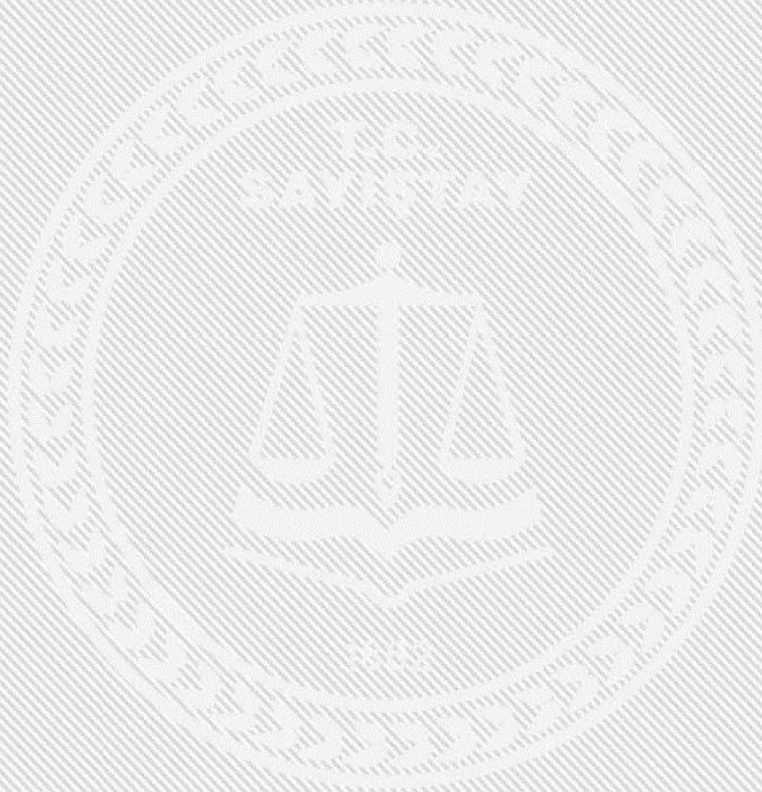
İÇERİK

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	21

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	14

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kayseri Büyükşehir Belediyesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2015 yılına ilişkin mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Gelirleri Tablosu

Kod	Açıklama	Tutar (TL)	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	4.616.899,21	0,62
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	232.005.220,96	31,39
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.892.256,67	0,26
5	Diğer Gelirler	463.009.798,14	62,64
6	Sermaye Gelirleri	37.657.175,03	5,09
	800 Bütçe Gelirleri	739.181.350,01	100

Tabloya göre Kurumun öz gelirleri olan vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı %0,62'dur. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden elde edilen pay ise % 31,39 olmuştur. Genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan payların da içerisinde yer aldığı Diğer Gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise % 62,64 olmuştur.

Tablo 2: Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına Ait Veriler

Kod	Açıklama	Tutar	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	130.968,13 TL	0,1042
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	125.404.647,13 TL	99,7644
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	814,01 TL	0,0006
5	Diğer Gelirler	106.855,76 TL	0,0850
6	Sermaye Gelirleri	57.553,83 TL	0,0458
	810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabı	125.700.838,86 TL	100,00

Tablo 3: Bütçe Giderleri Tablosu

Kod	Açıklama	Tutar (TL)	Oran (%)
1	Personel Giderleri	70.750.262,41	11,69
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.266.247,12	1,86
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	178.552.736,14	29,49
4	Faiz Giderleri	29.808.186,59	4,92
5	Cari Transferler	20.326.771,16	3,36
6	SERMAYE GİDERLERİ	265.914.454,80	43,92
7	SERMAYE TRANSFERLERİ	28.841.872,91	4,76
	830 Bütçe Giderleri	605.460.531,13	100

Tabloya göre Kurumun 2015 yılı bütçe giderlerinin % 29,49’lık kısmı mal ve hizmet alım giderleri olarak muhasebeleştirilmiştir. Personel giderleri ise %11,69’lük bir orana ulaşmıştır. Belediyenin yüksek borç yükünden dolayı 2015 yılında % 4,92 oranında faiz gideri gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinin oranı ise % 43,92’dir.

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 yürütölüp 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,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İlan ve Reklam Vergisi Gelirlerinin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararıyla İlçe Belediyelerine Devredilmesi

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin belediye sınırları ile mücavir alanları içindeki her türlü ilan ve reklam vergisine ilişkin haklarını meclis kararı ile ilçe belediyelerine devrettiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (g) bendine göre;

“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek” hükmü yer almaktadır.

Görüleceği üzere büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapma ve bunların bakım onarımı ile bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin ilan ve reklam faaliyetlerini düzenleme yetkisi büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanında girmektedir.

5216 sayılı Kanunun 23'üncü maddesinin (e) bendinde;

“7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri” hükmü yer almaktadır.

Bu nedenle büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bunlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerini tahsil yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Hal böyle iken, Kayseri Büyükşehir Belediyesi yukarıdaki mevzuat hükümleri ile belirtilen ilan ve reklam vergisine ilişkin haklarını 17.02.2012 tarihli 127 sayılı meclis kararı ile ilçe belediyelerine devretmiştir.

Anayasanın 73'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında;

“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanun ile devredilebileceği, büyükşehir belediyesinin kendi yetki alanındaki ilan ve reklam vergilerini devredemeyeceği anlaşılmaktadır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi ilan ve reklam vergisine ilişkin haklarını mevzuata aykırı olarak belediye meclis kararı ile ilçe belediyelerine devretmiştir. İlçe belediyeleri ile yapılan yazışmalarda bu tutarın yaklaşık 2.175.344,30 TL olduğu tespit edilmiştir. İdarenin gelir durumu düşünüldüğünde bu tutarın önem arz ettiği görülmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, büyükşehir belediyesinin ilan ve reklam vergisine ilişkin haklarının ilçe belediyelerine devrini düzenleyen meclis kararının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İlan Reklam Vergileri 17.02.2012 tarih,127 nolu Meclis Kararı ile Belediye Hizmetlerinin ortak yapılması nedeniyle İlçe Belediyelerince tahsil edilmesine karar vermiştir. Belediye Meclisimizin yeni bir karar alması halinde ilan reklam vergileri tahsil edilebilecektir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ilçe belediyelerinden ilan ve reklam vergisinin tahsilinin ancak yeni bir meclis kararı ile olabileceğini belirtmiştir. Ancak bulguda detayları belirtildiği üzere, belediye meclisinin ilan ve reklam vergisine ilişkin ilçe belediyelerine devir yetkisi olmadığı gibi bunun tahsiline ilişkin de meclis kararına ihtiyaç bulunmamaktadır.

BULGU 2: 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisine Sunulmaması

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisine sunulmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde;

" Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur." hükmü yer almaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanun'un " Denetim Süreci" başlıklı 35'inci maddesinde;

"ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi aşamalarından oluşur." denilmektedir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesinde;

"(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir ." hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere üst yöneticilerin Sayıştay denetim raporlarını kendi meclislerine sunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2014 yılı Sayıştay İlamı geldikten sonra denetim raporu meclisimize sunulacaktır.

Sonuç olarak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Tanımlar başlıklı 2'inci maddesinin ilgili bölümünde aynen;

“...f) Yargılamaya esas rapor: Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen raporu,

...

ğ) Sayıştay raporu: Denetim ve incelemeler sonucu hazırlanarak Sayıştay Başkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan veya kamu idarelerine gönderilen raporu,” denilmektedir.

Söz konusu hükümlerden anlaşılaçağı üzere ilamı beklenecek olan rapor yargılamaya esas rapor olup, Sayıştay Denetim Raporu idareye gönderilmiş olmakla birlikte Sayıştay Başkanlığı’nın resmi sitesinde kamuoyuna duyurulmuştur. Bu nedenle 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunun belediye meclisine sunulması için Sayıştay İlamının beklenmesine gerek yoktur.

BULGU 3: İç Denetçi Kadroları Bulunmasına Rağmen Bu Kadrolara Atama Yapılmaması ve İç Denetim Raporu Düzenlenmemesi

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; kurumda iç denetçi atamasının yapılmadığı ve iç denetim raporu'nun düzenlenmediğı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

“İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”

Aynı kanunun “Kontrolün yapısı ve işleyişi” başlıklı 57'nci maddesinin 1'inci fıkrasında ;

“Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe

ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. ”

Aynı kanunun “İç Denetim” başlıklı 63'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında ;

“İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'üncü maddesinde İç Denetim anlatılmış, İç denetçinin görevleri başlıklı 64. maddesinde, “ *Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.* ”

Dış denetim başlıklı 68. maddesinde, ...“ *Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.* ” düzenlemelerine yer verilmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 40'ıncı maddesinde iç denetimin planı hakkında ifadelere yer verilmiş, aynı maddenin iç denetim programı başlıklı birinci fıkrasında ise;

“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.” denilmektedir.

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

“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.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, kurumlarda iç denetim, iç kontrol sisteminin oluşması için, iç denetçi mali disiplin ve etkin bir iç kontrol için önemli görülmüştür. Kurumlarda iç denetçi bulunmasının mali disiplinin ve etkin bir iç kontrolün sağlanması bakımından önemli olduğu aşikardır.

5018 sayılı Kanun, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kamu İç Denetim Genel Tebliğinde belirtilen hükümler esas alınarak 2015 yılı içinde iç denetçi bulunmadığı ve iç denetim raporunun hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Denetim esnasında iç denetçimizin atanmadığı bildirilmiş ise de; İç Denetçiliğe İbrahim YAPAR 30.06.2015 tarih, 959 sayılı yazı ile atandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuza verilen cevapta, iç denetçiliğe İbrahim YAPAR'ın atandığı belirtilmiş olmakla birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği'nin bulguya esas ilgili maddelerinde belirtilen hiçbir çalışmanın yapılmadığı ve iç denetim raporunun olmadığı tespit edilmiştir. Yukarıda öngörülen çalışmaların yapılmamasından atamanın tamamen usulü bir işlem olduğu görülmüştür.

BULGU 4: Belediye Başkanınca Hazırlanması Gereken Belediye Personelinin Performans Ölçütlerinin Oluşturulmaması

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Belediye Başkanınca hazırlanması gereken, belediye personelinin performans ölçütlerinin hazırlanmadığı gözlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, Belediye Başkanı personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir.

Bahse konu Kanunun 18'inci maddesinde belediye meclisinin görevlerinden biri, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir.

Mezkur Kanunun 38'inci maddesinde ise belediye başkanının görev ve yetkileri kapsamında personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve

değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 49'uncu maddesinde de sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği ifade edilmiştir.

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür.

Performans ölçümünden elde edilen bilgi; “Hedefimiz nedir?”, “Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?”, “Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?”, “Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?” ve “Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?” gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Performans ölçümü, yöneticilerin organizasyonu kontrol altında tutmasını, performans için sonuç geliştirilebilmesini, vatandaş ve müşterilerin yönetimin onlara verdiği önemi yargılamalarını sağlayacak ve yöneticilere de performans gelişimi için gerekli veriyi sunacaktır.

Yine belediye kanunu ile başarılı personele ikramiye ödenmesinin öngörülmesi performans ölçümünü gerekli kılmaktadır. Eğer sonuçlar ölçülmez ise başarı ile başarısızlığı ayırımı yapılamayacağından; başarı ödüllendiremeyeceği ve başarısızlığı da tespit edemeyeceğimizden hatanın düzeltilme ihtimali de kalmamaktadır.

Belediye personeline aşağıdaki performans ölçütleri örnek olarak belirlenebilir;

- a) Hukuk Birimi için kaybedilen dava/kazanılan dava oranı,
- b) Diğer birimler için günlük vatandaşa sunulan hizmet sayısı,
- c) Vatandaşların belediyede gerçekleştirdikleri işlemlerde (imar, ruhsat vb) standartlar (ruhsat işlemleri 2 gün içinde sonuçlandırılır gibi) çerçevesinde çıkarılan dosya sayısı

Bu performans ölçütlerinin belirlenmesi ve performans ölçümü Belediye Başkanı'nın Kanundan kaynaklanan görevinin yerine getirilmesini sağlaması bir yana performans ölçütlerine dayalı olarak çalışanlara ikramiye veya toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ilave ikramiyeler vermek, halkın taleplerine ve kamu yararına uygun etkili ve kaliteli hizmet sunmayı, vatandaş ile belediye çalışanları arasındaki işbirliğini arttırmayı, ayrıca çalışanlar açısından da verimlilik, yenilik ve yaratıcılığın geliştirilmesini teşvik edecektir.

Kamu idaresi cevabında; Bu konuda gereken çalışma yapılacaktır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında gerekli işlemlerin yapılacağını belirtilmiş olup, 2016 yılı denetimlerinde bilhassa dikkate alınacak ve incelenecektir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BİLANÇOSU

AKTİFLER		PASİFLER	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	142.367.404,61	III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	86.615.667,27
10 HAZIR DEĞERLER	106.340.425,98	32 FAALİYET BORÇLARI	72.212.511,17
102 Banka Hesabı	102.315.454,10	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	72.212.511,17
105 Döviz Hesabı	23.542,44	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	10.096.019,53
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	4.001.429,44	330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1.918.136,06
12 FAALİYET ALACAKLARI	22.566.252,35	333 Emanetler Hesabı	8.177.883,47
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	8.513.054,05	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.307.136,57
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	6.965.790,34	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	2.536.616,63
122 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	7.662,06	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	1.687.828,25
126 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	625.141,69	362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesa	82.691,69
127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	6.454.604,21		
14 DİĞER ALACAKLAR	181.142,78	IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	628.443.416,12
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	181.142,78	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	388.287.473,48

15 STOKLAR	9.241.884,98	400 Banka Kredileri Hesabı	388.287.473,48
150 İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	9.241.884,98	41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	141.951.775,45
16 ÖN ÖDEMELER	1.341.846,82	410 Dış Mali Borçlar Hesabı	141.951.775,45
162 Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	1.341.846,82	43 DİĞER BORÇLAR	3.122.076,48
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	11.053,75	430 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	3.122.076,48
180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	11.053,75	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	22.305.186,65
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	2.684.797,95	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	22.305.186,65
190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	2.684.797,95	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	72.776.904,06
		481 Gider Tahakkukları Hesabı	72.776.904,06
II- DURAN VARLIKLAR	1.667.536.906,60		
22 FAALİYET ALACAKLARI	6.385,01	V- ÖZ KAYNAKLAR	1.094.845.227,82
222 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	6.385,01	50 NET DEĞER	562.123.498,10
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	200.563.574,17	500 NET DEĞER HESABI	562.123.498,10
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	50.507.713,59	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	503.895.813,74
241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	150.055.860,58	570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	503.895.813,74
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.466.792.235,05	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-223.084.538,40
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	658.108.976,55	580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-223.084.538,40

251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	458.832.160,13	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	251.910.454,38
252 BİNALAR HESABI	249.057.670,87	590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	251.910.454,38
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	15.295.759,20		
254 Taşıtlar Hesabı	37.749.062,23		
255 Demirbaşlar Hesabı	14.345.182,10		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-200.839.925,18		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	213.489.561,92		
259 Yatırım Avansları Hesabı	20.753.787,23		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0		
260 Haklar Hesabı	3.479.015,56		
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-3.479.015,56	IX- NAZIM HESAPLAR	238.895.696,85
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	174.712,37	91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	97.657.376,57
294 Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	1.020.044,97	911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	97.657.376,57
299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-845.332,60	92 TAAHHÜT HESAPLARI	68.893.459,21
IX- NAZIM HESAPLAR	238.895.696,85	921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	68.893.459,21
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	97.657.376,57	99 DİĞER NAZIM HESAPLAR	72.344.861,07

910 Teminat Mektupları Hesabı	97.657.376,57	999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	72.344.861,07
92 TAAHHÜT HESAPLARI	68.893.459,21	GENEL TOPLAM	2.048.800.008,06
920 Gider Taahhütleri Hesabı	68.893.459,21		
99 DİĞER NAZIM HESAPLAR	72.344.861,07		
990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar	72.344.861,07		
GENEL TOPLAM	2.048.800.008,06		

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GİDERİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE
	I	II	III	IV	V				
630	1					PERSONEL GİDERLERİ	63.617.705,82	1.168.938,34	62.448.767,48
630	2					SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	11.266.247,12	172.908,48	11.093.338,64
630	3					MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	144.606.957,42	1.008,91	144.605.948,51
630	4					FAİZ GİDERLERİ	30.777.998,82	0	30.777.998,82
630	5					CARI TRANSFERLER	10.597.804,77	840.856,78	9.756.947,99
630	7					SERMAYE TRANSFERLERİ	2.274.213,56	840.856,78	1.433.356,78
630	11					Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	60.459.885,46	0	60.459.885,46
630	12					Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	4.020.866,09	371.609,21	3.649.256,88

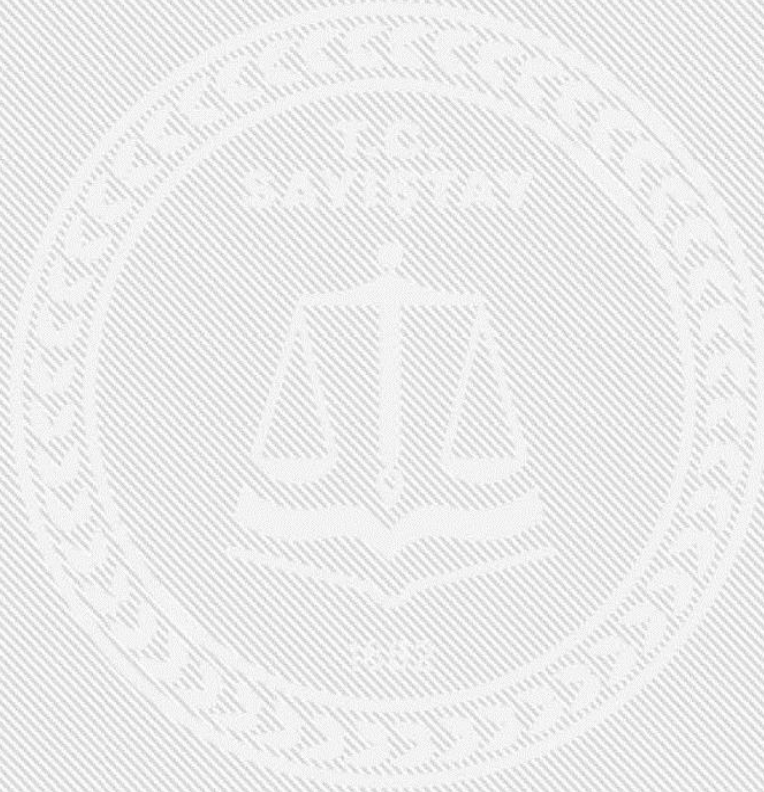
630	13					Amortisman Giderleri	13.692.106,88	0	13.692.106,88
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	47.473.913,77	14.076,52	47.459.837,25
630	30					Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	6.456.319,03	0	6.456.319,03
							395.244.018,74	3.410.255,02	391.833.763,72
Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GELİRİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE
	I	II	III	IV	V				
600	1					VERGİ GELİRLERİ	21.375,31	4.646.017,91	4.624.642,60
600	3					TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRİ	134.334.955,65	263.012.736,34	128.677.780,69
600	4					Alınan Bağış ve Yardımlar ile özel Gelirler	515.510,73	7.865.218,39	7.349.707,66
600	5					Diğer Gelirler	200.942,99	465.286.870,03	465.085.927,04
600	11					Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0	38.006.160,11	38.006.160,11
							135.072.784,68	778.817.002,78	643.744.218,1
FAALİYET SONUÇLARI							-260.171.234,06	775.406.747,76	251.910.454,38

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>

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET.....	21
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	22
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	22
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	23
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	24
6.	DENETİM BULGULARI.....	26

1. ÖZET

Bu rapor, Kayseri Büyükşehir 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.

Kayseri Büyükşehir 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.

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yıllarına ilişkin Stratejik Planı, 2015 yılına ilişkin Performans Programı ve 2015 yılı Faaliyet Raporunun mevcut bulunduğu ve yasal süresi içerisinde, mevzuattaki şekil şartlarına büyük ölçüde uyularak hazırlanıp kamuoyuna sunulduğu görülmüştür. Maliyet ve kaynak ihtiyacı temelinde hedeflere ilişkin önceliklendirmenin yapılmadığı ve her faaliyetin hedefe çevrilerek programda yer alması sağlandığı görülmüştür. İlk olarak, üst yönetici tarafından mevcut durum analizi yapılarak kurumun misyonu ve vizyonu çerçevesinde o program döneminde hangi hedeflere ne ölçüde öncelik verileceği planlanmalıdır. Kentin sorunlarına yönelik, kent halkının tercihi ve öncelikleri göz önüne alınarak katılımcılık sağlanmalıdır. Bu hedeflerin nasıl gerçekleştirileceği de hedefin gerçekleştirilmesine yönelik uygulanabilir, maliyetlendirilebilir, kaynakların tahsis edileceği iş ve hizmetlerin yansımaları olan faaliyetler aracılığıyla belirlenmelidir.

Kurumun performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış bir sistem kurulmadığı, performans bilgisinin nasıl üretileceğini düzenleyen bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesi bulunmadığı, performans hedeflerini ölçmek ve raporlamak için bir yöntem geliştirilmediği görüldüğünden

Belediyenin veri kayıt sistemi mevcut olmadığından veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler açısından değerlendirmede bulunulamamıştır.

Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla Faaliyet Raporunun Performans Programıyla ve dolayısıyla Stratejik Planla ilgisinin kurulması ve hedeflere yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının tümünün ölçülebilmesi, raporlanabilmesi için veri kayıt sistemlerinin kurulması performans yönetim sisteminin işlemlerini sağlayacaktır.

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 yansıtmışından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Kayseri Büyükşehir 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 Kayseri Büyükşehir 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.

İdare bünyesinde stratejik plan ve devamı niteliğindeki performans programı ve faaliyet raporu süreçlerinin Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde strateji geliştirme sorumlusu tarafından yürütüldüğü görülmüştür. 5018 sayılı Yasa ile gelen Stratejik Plana dayalı performans esaslı bütçelemenin esas alındığı bir yönetim anlayışında bu süreçlerin iyi takip edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. İdare bünyesinde bu süreçlerin tek bir kişi tarafından yürütülmesi ciddi bir risk oluşturmakla birlikte kurumsal hafızanın oturması adına da tavsiye olunan bir durum değildir.

İdarenin strateji geliştirme süreçlerini en az şube müdürlüğü seviyesinde takip etmesi ve burada birden fazla personel bulundurması, risk düzeyini azaltacağı ve daha güvenilir bir çıktı oluşturacağı düşünülmektedir.

Stratejik Planda belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğine gölge düşürmektedir. 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Planda, 53 amaç, 78 hedef, 359 gösterge, 2015 yılı Performans Programında ise 54 amaç, 74 hedef, 78 performans hedefi ile 339 gösterge belirlenmiştir. Bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen her faaliyetin stratejik plan içerisine dahil edilmeye çalışılması stratejik planın “stratejik” olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Ancak çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur.

Stratejik Planlama belgeleri kamuda hesap verebilirlik mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesinin araçlarıdır. Stratejik Planların izleme faaliyetleri performans göstergeleri üzerinden gerçekleşeceğinden bu göstergelerin hedefle uyumlu, ölçülebilir, ulaşılabilir ve az sayıda olması gerekmektedir. Performans göstergelerinin izlenebilir sayıda ve ölçülebilir nitelikte belirlenmesi sağlanmalıdır. Başarının takip edilmesi açısından hedeflerle uyumlu ve izlenebilir olması gerekmektedir.

Belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik gelişmelerin ve

faaliyetlerin izlenmesi; bu doğrultuda amaçlara ulaşma ya da ulaşamama durumlarının tespiti yapılarak önlemler alınması sağlanmalıdır.

Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlanırken sistematik olarak takibinin nasıl yapılacağının belirlenmesi ve bu sürecin üst yönetim tarafından sahiplenildiğinin kurum çalışanlarına hissettirilmesi önemlidir.

Faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak belgelenmiş prosedürleri olan sorumluların ve sorumluluklarının belirlendiği üst yönetim tarafından onaylanmış performans bilgisi sistemi kurulmamıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Amaç ve Hedeflerin İdare Bazında Sıralı Olarak Değil Harcama Birimi Esaslı Belirlenmesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde amaç ve hedeflerin idare bazında değil de harcama birimi bazında belirlendiği görülmüştür. Harcama birimi esaslı amaç ve hedef belirlemenin riskleri olarak şunlar sıralanabilir;

1- İdare her bir harcama birimi altına amaç yazmak gayesiyle çok fazla amaç belirlemiş olur ki stratejik amaçların çok olması takip gücünü oluşturmaya vs sebepler ile tavsiye olunan bir durum değildir. İdarenin stratejik planına bakıldığında 53 tane amaç belirlendiği görülmüştür.

2- Harcama birimi bazlı amaç belirlendiği için aynı iş farklı şekillerde farklı birimler altında mükerrerliğe sebep olabilmektedir. Örneğin; kültür mirasını koruma ve yaşatmaya yönelik amaçların içeriği aynı olmakla birlikte İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığında kamulaştırması yönüyle bir amaç, Etüt Ve Projeler Daire Başkanlığında revize, resüsyon yönleriyle bir amaç, Yapı Kontrol Daire Başkanlığında ise işin yapımı bir amaç olarak yer almış aynı iş 3 farklı amaç ile belirtilmiştir. Bunun yerine kültürel mirasın korunması ve yaşatılmasına yönelik bir amaç belirlenmesi ve bunun hedeflerinin harcama birimlerine dağıtılması faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesinin takibi ve stratejik planın düzeni açısından daha uygun olacaktır. Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda verilen örnekler ve yaygın uygulamada genel amaçların belirlenip bunların harcama birimlerine dağıtılması şeklindedir.

3- Amaçların harcama birimi bazında belirlenmesi her bir harcama birimine birkaç amaç yazma gerekliliği şeklinde sonuçlanmış ve en temel işler stratejik planda amaç veya hedef şeklinde kendine yer bulmuştur. Örneğin; Mali Hizmet Daire Başkanlığınca belirlenen amaçlardan "Güçlü bir mali kaynakla bütçe oluşturarak sürdürülebilir disiplini tahsis etmek" bünyesinde "Belediye Bütçesinin Hazırlanması" faaliyeti şeklinde tanımlanmıştır. Yine İnsan Kaynakları Daire Başkanlığınca belirlenen amaçlardan "İnsan kaynaklarımızı en verimli şekilde kullanmak" bünyesinde sadece "Personelinin özlük, terfi, atama, izin, puantaj vb. maaş, ikramiye gibi iş ve işlemlerini yapmak" faaliyeti tanımlanmıştır. Belediye bütçesinin

hazırlanması, personel özlük işlerinin yapılması gibi en temel ve zorunlu hizmetler idare stratejik planında birer amaç teşkil ettiği görülmüştür.

Son olarak Stratejik Plan birimlerin amaçlarını değil Kayseri Büyükşehir Belediyesinin amaçlarını ve bunların harcama birimlerine görev dağılımını içermelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Yeni Stratejik Plan hazırlanırken bulguda bahsi geçen hususlar dikkate alınarak hazırlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında bulguda bahsi geçen hususun düzeltileceğini belirtmiş olup, yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 2: Kamu İdaresi Stratejik Planında Tahmini Kaynak Dağıtım Tablosunun Olmaması

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde tahmini kaynak tablosunun olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin, *Plan Ve Programlarla İlişki* başlıklı 12'nci Maddesinde;

“...(2) *Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli malî planda belirlenen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur.*” denilmektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu “*Maliyetlendirme*” başlığı içerisinde maliyet tablosu ile birlikte kaynak tablosunun olması gerektiği belirtilmiş olup içeriğine ilişkin ayrıntılar belirtilmiştir.

Kamu idaresinin 2015-2019 Stratejik Planının incelenmesi neticesinde; tahmini kaynak dağılımı tablosunun olmadığı maliyet tablosunun başlığına tahmini maliyet tablosu yazıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Stratejik Planımızın Stratejik Amaç Maliyetlerine yer verilmiş fakat bulguda bahsi geçen tahmini kaynak tablosu yeni Stratejik Plan hazırlanırken eklenecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında bulguda bahsi geçen hususun düzeltileceğini belirtmiş olup, yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine, İç ve Dış Mali Denetim Sonuçlarına Yer Verilmemesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesinde mali bilgiler başlığının eksiklikler içerdiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18'nci maddesinin "*mali bilgilere*" ilişkin bölümünde aynen;

“...1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri 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...” denilmektedir.

İdare faaliyet raporunun mali bilgiler başlığı incelendiğinde bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin veriler verilmiş olup bunlardaki sapmaların gerekçelerinin, kurum yükümlülükleri, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür. İç ve dış mali denetimin yapıldığı bilgisi verilmiş olup bunların sonuçlarına yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; “2016 yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken bulguda bahsi geçen hususlara dikkat edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; İdare cevabında bulguda bahsi geçen hususun düzeltileceğini belirtmiş olup, yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 4: Faaliyet Raporunda Öneri ve Tedbirlere Yer Verilmemesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde "Öneri ve Tedbirler" kısmının olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı" başlıklı 18'nci Maddesinin öneri ve tedbirlere ilişkin bölümü aynen:

"...d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir..."

İdare Faaliyet Raporu incelendiğinde "Öneri ve Tedbirler" başlığının olmadığı ve buna ilişkin bir açıklamanın raporun herhangi bir yerinde de olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılı Faaliyet raporu hazırlanırken, öneri ve tedbirler kısmına yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında bulguda bahsi geçen hususun düzeltileceğini belirtmiş olup, yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

BULGU 5: Faaliyet Raporunun Geçerlilik/İkna Edicilik Kriteri Açısından Değerlendirilmesi

Faaliyet Raporunda yer alan hedef ve göstergelerin "geçerlilik/ikna edicilik" kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; 2015 yılı Performans Programında "ilgili" ve "ölçülebilir" olarak değerlendirilen 78 adet hedefe ait 339 adet gösterge incelendiğinde bunların 91 adetinde yıl sonu gerçekleştirmelerinin hedeflenen seviyede olduğu yani yaklaşık %27 'si için hedeflenen sayısal değere ulaşıldığı; 248 adet göstergede yani %73 için ise hedeflenen sayısal değer altında ya da üstünde gerçekleşen bir sapma kaydedildiği; bir diğer deyişle hedeflenen değere ulaşamadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinde: Birim ve idare faaliyet

raporlarının “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği ifade olunmuştur. İlgili maddede aynen: *“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.”* ifadesi yer almaktadır.

Bu itibarla hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda kurum, sapma nedenlerini mantıklı ve inandırıcı gerekçelerle açıklamalıdır. Kurumca açıklanan sapma nedenlerinin Geçerlilik/İkna Edicilik kriterine göre değerlendirilmesine ilişkin 4 adet örnek aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Performans Hedefleri ve Gerçekleşmeler			
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
Cenaze yıkama araç sayısı	6	2	YOK
Satın alınan kitap sayısı	1.000	523	YOK
1/25.000 ölçekli N.İ.P.Mevcut planlanmış alan miktarı (km ²)	17138	2136	İkna Edici Değil
Kayseri il sınırı içindeki sit alanlarının denetlenmesi (adet)	10	6	YOK

Kamu idaresi cevabında; “Performans programı hazırlanırken, performans hedef ve performans göstergeleri dikkat edilmesi ve faaliyet raporunda, gerçekleşme ve sapmalarda nedenlerinin açıklanması hususunda, Belediyemiz birimlerine İç Genelge yazısı gönderilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında, 2015 yılı Faaliyet Raporunda tespit edilen bulguların titizlikle incelenerek tüm birimlerin bilgilendirildiği ifade edildiğinden 2016 yılı denetimlerinde bu hususa dikkat edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 6: Hedeflenen Değerin Üzerindeki Gerçekleşmelerde Sapmaya İlişkin Açıklama Yapılmaması

Hedeflenen değer üzerindeki gerçekleşmelerde sapmaya ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde: Birim ve idare faaliyet raporlarının “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği ifade olunmuştur. İlgili maddede aynen: *“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.”* ifadesi yer almaktadır.

Bu itibarla, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir. Zira hedefin altında ve üzerinde olan bütün gerçekleşmeler, birer “sapma” olarak nitelendirilmelidir. Anılan mevzuat hükmü gereği öngörülen ile gerçekleşen arasındaki fark açıklanmalıdır. Oysa İdarenin faaliyet raporunda bu sapmalara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Konuya ilişkin birkaç örnek aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: Hedef Gerçekleşmeleri ve Sapmalar				
Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Gerçekleşme Yüzdesi %100	Sapmaya Yönelik Açıklama
1/5000 ölçekli N.İ.P. toplam planlanacak alan miktarı (ha)	100	800	800	YOK
Verilen 2.sınıf GSM ruhsat sayısı (adet)	20	39	195	YOK
Tapu ve Banka Müdürlüklerine	20	83	415	YOK

gönderilerek haciz şerhi konan mükellef sayısı (adet)				
GPRS yöntemi ile takip edilen araç sayısı (adet)	187	620	332	YOK
Basılan afiş sayısı (adet)	20.000	31.650	158	YOK

Kamu idaresi cevabında; “Performans göstergelerin gerçekleşmesinde sapma nedenlerinin, Faaliyet Raporunda detaylı olarak açıklanmasına yönelik Tüm Birimlere İç Genelge yazısı gönderilmiştir. 2016 Yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken bu konu üzerinde daha hassas olunacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında, 2015 yılı Faaliyet Raporunda tespit edilen bulguların titizlikle incelenerek tüm birimlerin bilgilendirildiği ifade edildiğinden 2016 yılı denetimlerinde bu hususa dikkat edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine İlişkin Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin veri kayıt sisteminin olmadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzuna göre faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir. Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağının belirlenmiş olması gerekir.

Performans hedeflerinin ulaştığı sonuçlar raporlansa da performansa esas kaynak veri

incelendiğinde resmi belgeler üzerinden doğrulama yapılamamıştır. Veri doğruluğuna ilişkin teyit mekanizması geliştirilmemiştir.

Faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak belgelenmiş prosedürleri olan bir sistem kurulmamıştır.

İdarenin veri kayıt sistemi bulunmadığından performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretip üretmediği, veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı denetlenememiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizde tüm birimlerin katılımı sağlanarak başkanlık oluru ile çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu ile koordinasyon halinde faaliyetler yürütülmektedir. Belediyemizde web tabanlı SAYSİS programıyla çalışılmaktadır. Bu program ile entegre edilebilecek bir çalışma yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında bulguda bahsi geçen hususun düzeltileceğini belirtmiş olup, yerine getirilip getirilmediği 2016 yılı denetiminde izlenecektir.

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