



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

UŞAK BELEDİYESİ

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

UŞAK BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
UŞAK BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	17

UŞAK BELEDİYESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	11

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

2015 yılı gider bütçesi 171.780.000,00.-TL olarak kabul edilmiştir. 2015 yılı Aralık ayı sonuna kadar yapılan harcamalar 158.353.570,34.-TL olarak gerçekleşmiştir. Gider bütçesinin gerçekleşme oranı % 92'dir.

2015 yılı gelir bütçesi 171.780.000,00.-TL. olarak kabul edilmiştir. 2015 Aralık ayı sonuna kadar 150.921.330,15.-TL olarak gerçekleşmiştir. Gelir bütçesinin gerçekleşme oranı %88'dir.

Kod	Açıklama	Tutar	Oran
1	Vergi Gelirleri	18.455.163,65	12,22
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.806.517,81	25,04
4	Alman Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	604.450,62	0,40
5	Diğer Gelirler	94.140.023,66	62,34
	Bütçe Gelirleri Toplamı (A)	151.006.155,74	100,00
1	Vergi Gelirleri	38.052,51	44,86
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.350,45	25,17
5	Diğer Gelirler	25.422,63	29,97
	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (B)	84.825,59	100,00
	Net Bütçe Geliri (A-B)	150.921.330,15	

Tablo 2 - Bütçe Giderlerine İlişkin Veriler			
Kod	Açıklama	Tutar	Oran
1	Personel Giderleri	30.137.172,23	19,03
2	SGK Prim Giderleri	4.863.802,01	3,07
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	62.075.750,65	39,20
4	Faiz Giderleri	730.910,45	0,46
5	Cari Transferler	6.087.643,08	3,84
6	Sermaye Giderleri	47.814.966,92	30,20
7	Sermaye Transferleri	6.643.325,00	4,20
	Bütçe Giderleri Toplamı	158353570,3	100

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

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 380- Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının ve 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının Kullanılmaması

2015 yılı kesin hesap cetvelleri ile mizan cetvellerinin incelenmesinden, dönem içerisinde veya daha önceki dönemlerde tahsil edilen ancak takip eden aylara ait gelirlerin 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında; dönem içerisinde veya daha önceki dönemlerde tahsil edilen ancak takip eden yıllara ait gelirlerin ise 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

10.03.2006 tarih ve 26104 Sayılı Resmi Gazete ile yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 255'inci maddesinde 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının işleyişi aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“Gelecek aylara ait gelirler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak : 1 - İçinde bulunulan ayı takip eden aylara ait olarak tahsil edilen gelirler bir taraftan 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak, diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. 2 - Gelecek yıllara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan yılı takip eden yılda gelirler hesabına aktarılması gerekenler dönem sonunda bu hesaba alacak, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına borç kaydedilir. b) Borç : Bu hesapta kayıtlı tutarlardan ilgili ayda gelir olarak tahakkuk ettirilen tutarlar bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Aynı yönetmeliğinin 297'nci maddesinde 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının işleyişi aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“Gelecek yıllara ait gelirler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir: a) Alacak: İçinde bulunulan yılı takip eden yıllara ait olarak tahsil edilen gelirler bir taraftan 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. b) Borç: Bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk

zamanına bir yıldan az süre kalanlar dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Yapılan incelemede içinde bulunulan ayı takip eden aylara ait olarak tahsil edilen kira vb. gibi gelirlerin muhasebeleştirilmesinde 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının; içinde bulunulan yılı takip eden yıllara ait olarak tahsil edilen kira vb. gibi gelirlerin muhasebeleştirilmesinde ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının çalıştırılmadığı görülmüştür. Muhasebenin dönemsellik ilkesi gereği, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının alacağında yer alan tutarlardan dönem sonunda tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan gelirlerin ise 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler hesabına aktarılması gerekmektedir.

Muhasebenin temel ilkelerinden birisi olan dönemsellik ilkesi gereği de yapılması gereken bu kayıtların mali tablolarında yer almaması, mali tablo ve raporların gerçek durumu göstermesine engel olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 255'inci maddesinde ve 297'inci maddesinde belirtilen 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı, 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı Yönetmelikte belirtilen hükümler dikkate alınarak, raporda belirtilen eksikliğin giderilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda yer alan hususlarla ilgili olarak kurum tarafından gerekli düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu hususların düzeltilip düzeltilmediği müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Ambalaj Atıklarının Toplanması İmtiyazının Bedelsiz Devredilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz devrinin; ihale yapılmadan, bedelsiz verildiği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"nı düzenleyen 15 inci maddesinin (g) fıkrasında; *"Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak"* belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktadır.

Aynı maddenin 2'nci fıkrasında: *"Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel"*

oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinde ise:

“Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır: (...)

(j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.”

denilmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde, ambalaj atıklarıyla ilgili olarak belediyelere bazı görev ve yükümlülükler yüklenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 24 üncü maddesinde;

“1) Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesi kapsamında, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesi kapsamında, belediyeler sorumludur.

(2) Belediyeler;

a) Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini kendisi veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirir.

b) Ambalaj atıklarını kaynağında toplama-ayırma faaliyetini kendisi gerçekleştirecek olan belediyeler toplama ayırma tesisi kurmak ve bu tesise çevre lisansı almak zorundadır.

(3) Belediyeler, ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için ambalaj atıkları yönetim planını hazırlar. Piyasaya sürenler ve/veya yetkilendirilmiş kuruluş ile sözleşme yapılması durumunda ise plan sözleşme imzalanan taraflar ile birlikte hazırlanır veya ilgili

taraf lar ambalaj atıkları yönetim planına dâhil edilir. Hazırlanan plan Bakanlığa sunulur.

(4) Kaynakta ayrı toplama çalışmaları, ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak yürütülür.

(5) Belediyeler, ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında gelişme raporlarını hazırlar ve il çevre ve şehircilik müdürlüğüne sunar.

(6) Belediyeler, ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında uygulamaya ilişkin yapılacak değişiklikleri bir ay içerisinde Bakanlığa bildirir.

(7) Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların maliyetini, sözleşme yapılan piyasaya sürenler ve/veya yetkilendirilmiş kuruluş, sözleşme yapılmaması halinde belediye karşılar.

(8) Belediyenin yönetim sistemi dışında kalan sivil hava ulaşımına açık hava alanları ile bu hava alanları bünyesinde yer alan tüm tesisleri kapsayacak şekilde, ilgili yönetimleri tarafından, ambalaj atığı yönetim planının hazırlanması ve Bakanlığa sunulması zorunludur.”

denilmektedir.

Görüldüğü üzere ambalaj atıkları konusunda belediyelere birçok yetki ve sorumluluk yüklenmiştir.

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda TÜKÇEV, ÇEVKO gibi bazı kuruluşlar yetkili kılınmışlardır. Bu kuruluşlar da ambalaj atıklarının toplanmasında imtiyaz sahibi şirketlerden hizmet alımı yapmakta ve bedelini düzenlenen fatura karşılığında söz konusu şirketlere ödemektedir. Söz konusu şirketlere ambalaj atığı toplama imtiyazı belediyeler tarafından, yapılan üçlü sözleşme ile verilmektedir. Ambalaj atıklarının toplanması konusundaki imtiyaz hakkı, gelir getirici bir faaliyet olup; bu hakkın üçüncü kişilere devri bir açıdan işletme hakkının devridir. Bu nedenle de 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale edilmelidir.

Yapılan inceleme neticesinde ambalaj atıklarının toplanması konusundaki imtiyaz hakkının; Meclis kararı, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararı olmaksızın, bedelsiz ve ihalesiz olarak devredildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İlgili mevzuatta Belediyelerin bu işi ihale ile bedel olarak yapacağına dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki Belediyemiz kendi yükümlülükleri olan kaynakta ayrı toplama işlemini sözleşme yaptığı firmaya yaptırmakta, bu işle ilgili hiçbir harcama yapmamaktadır. Tüm masraflar (araç, personel, yakıt, kumbara, konteynır, broşür, geri dönüşüm poşeti, eğitim çalışmaları vb.) sözleşme yaptığımız lisanslı firma tarafından karşılanmaktadır. Konu ile ilgili olarak 7/18239 Esas Sayılı Yazılı Soru Önergesi hakkında Çevre ve Orman Bakanlığının cevabı da "Belediye her ne kadar Belediye Kanunu Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde ambalaj atıklarının toplanmasından sorumlu tutulmuş olsalar bile hem ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında yürütülen kaynakta ayrı toplama çalışmaları için bütçelerinden ayrı bir ödenek bulunmadığından hem de bu konuda yürütülen çalışmaların maliyetlerinin piyasaya süren işletmeler tarafından karşılanması gerektiğinden 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bu iş için bedel ödemeleri veya 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bu işlerden gelir elde etmeleri mümkün değildir" şeklindedir.

Sonuç olarak Belediye tarafından ambalaj atıklarının toplanması için şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almakta, ayrıca söz konusu atıkları geri dönüşüm amacıyla satmakta ve iki türlü gelir elde etmektedir. Ambalaj atıkları mevzuat gereği, idarenin savunmasında da yer verildiği gibi herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır.

Uygulamada belediye tarafından söz konusu şirkete, herhangi bir ihale yapılmadan ve verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Belediyelerin verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir. Belediyenin 2886 Sayılı Kanun çerçevesinde ihale yaparak lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanması ve en yüksek geliri veren şirkete söz konusu imtiyazın verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****UŞAK BELEDİYESİ BİLANÇOSU**

AKTİF		PASİF	
		2015Cari Yıl	2015Cari Yıl
1	DONEN VARLIKLAR	38.821.201,21	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR 34.473.835,05
10	Hazır Değerler	7.392.085,05	30 Kısa Vadeli İc Mali Borçlar 6.755.020,93
100	Kasa Hesabi	0,00	300 Banka Kredileri Hesabi 6.755.020,93
102	Banka Hesabi	6.328.619,18	31 Kısa Vadeli Dis Mali Borçlar 0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hes. (-)	0,00	32 Faaliyet Borçları 21.042.076,29
108	Diğer Hazır Değerler Hesabi	0,00	320 Bütçe Emanetleri Hesabi 21.042.076,29
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabi	1.063.465,87	33 Emanet Yabancı Kaynaklar 3.574.947,10
11	Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00	330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabi 3.060.563,33
12	Faaliyet Alacakları	22.232.942,66	333 Emanetler Hesabi 514.383,77
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	1.603.506,86	34 Alınan Avanslar 0,00
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	20.161.041,80	36 Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler 1.244.465,47
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	125.063,91	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi 724.297,92
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	343.330,09	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi 445.168,97
13	Kurum Alacakları	0,00	362 Fonlar Veya Dig. Kamu İdareleri Adına Yap. Ta 69.388,58
14	Diğer Alacaklar	2.075.830,94	363 Kamu İdareleri Payları Hesabi 5.610,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabi	2.075.830,94	37 Borç ve Gider Karşılıkları 1.500.000,00
15	Stoklar	1.720.138,96	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabi 1.500.000,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabi	1.720.138,96	38 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahak. 357.260,82
16	On Ödemeler	632.935,00	381 Gider Tahakkukları Hesabi 357.260,82
160	İs Avans Ve Kredileri Hesabi	0,00	39 Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar 64,44
161	Personel Avansları Hesabi	0,00	391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabi 0,00
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabi	632.935,00	397 Sayım Fazlaları Hesabi 64,44
18	Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR 64.429.280,78
19	Diğer Donen Varlıklar	4.767.268,60	40 Uzun Vadeli İc Mali Borçlar 23.282.284,10
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabi	4.767.265,45	400 Banka Kredileri Hesabi 23.282.284,10
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00	41 Uzun Vadeli Dis Mali Borçlar 0,00
197	Sayım Noksanları Hesabi	3,15	43 Diğer Borçlar 0,00
2	DURAN VARLIKLAR	214.292.345,35	44 Alınan Avanslar 0,00
21	Menkul Varlıklar	0,00	47 Borç ve Gider Karşılıkları 39.230.974,11
22	Faaliyet Alacakları	286.687,50	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabi 39.230.974,11
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	240.450,00	48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler 1.916.022,57
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	46.237,50	481 Gider Tahakkukları Hesabi 1.916.022,57
23	Kurum Alacakları	0,00	49 Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar 0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

24	Mali Duran Varlıklar	28.096.006,74	5	OZ KAYNAKLAR	154.210.430,73
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabi	15.133.831,74	50	Net Değer/Sermaye	27.830.064,14
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kurul.ra Yat.Sermaye	12.962.175,00	500	Net Değer Hesabi	27.830.064,14
25	Maddi Duran Varlıklar	185.909.651,11	51	Değer Hareketleri	0,00
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	17.447.003,37	52	Yeniden Değerleme Farkları	0,00
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	181.863.396,56	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	114.001.117,63
252	Binalar Hesabi	42.648.349,15	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hes.	114.001.117,63
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabi	8.153.705,13	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
254	Taşıtlar Hesabi	7.462.637,65	59	Donem Faaliyet Sonuçları	12.379.248,96
255	Demirbaşlar Hesabi	6.949.980,68	590	Donem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	12.379.248,96
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-78.990.792,83		PASİF TOPLAMI :	253.113.546,56
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabi	375.371,40			
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00			
260	Haklar Hesabi	3.926.591,69			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-3.926.591,69			
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Mad. Duran Varl.	0,00			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	0,00			
AKTİF TOPLAMI :		253.113.546,56			

9	NAZIM HESAPLAR	8.726.810,55	9	8.726.810,55
91	Nakit Disi Teminat ve Kisi. Ait Menkul Kiy. H	8.564.921,91	91	8.564.921,91
910	Teminat Mektupları Hesabi	8.564.921,91	911	8.564.921,91
92	Taahhüt Hesapları	161.888,64	92	161.888,64
920	Gider Taahhütleri Hesabi	161.888,64	921	161.888,64
NOTLAR TOPLAMI :		8.726.810,55	8.726.810,55	

UŞAK BELEDİYESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hes Kodu	Y.Hes.	GİDERİN TÜRÜ	2013Yılı	2014Yılı	2015Cari Yıl
	Kdl				
630	1	Personel Giderleri	22.482.357,00	42.683.514,48	46.057.255,05
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderle	3.795.088,16	4.541.689,88	4.863.802,01
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	32.158.056,38	40.782.066,39	46.355.500,10
630	4	Faiz Giderleri	1.309.225,83	2.529.030,75	2.650.751,23
630	5	Cari Transferler	2.507.770,73	8.482.101,60	9.651.995,72
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	50.863,00	0	0
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderle	11.170,50	10.748,13	45.461,65
630	13	Amortisman Giderleri	9.984.135,41	8.790.875,49	11.812.804,74
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	15.282.370,56	11.461.217,53	15.860.887,90
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.454.115,62	2.374.867,24	709.836,97

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	99	Diğer Giderler	6.984,30	0,07	0,14
GİDER TOPLAMI			89.042.137,49	121.656.111,56	138.008.295,51

Hes Kodu	Y.Hes.	GELİRİN TÜRÜ	2013Yılı	2014Yılı	2015Cari Yılı
	Kd1				
600	1	Vergi Gelirleri	15.473.267,20	18.879.261,62	21.154.909,07
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.649.679,29	39.194.662,20	34.303.382,96
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	698.091,29	1.152.404,24	903.147,20
600	5	DİĞER GELİRLER	63.496.761,71	78.433.342,72	94.026.105,24
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0	125.433,71	0
GELİRLER TOPLAMI			112317799,5	137.785.104,49	150.387.544,47
FAALİYET SONUCU			23275662	16.128.992,93	12.379.248,96

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>

UŞAK BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	17
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	18
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	18
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	19
5. GENEL DEĞERLENDİRME	20
6. DENETİM BULGULARI.....	22

1. ÖZET

Bu rapor, Uşak Belediyesinin 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.

Uşak Belediyesinin 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.

Stratejik planda yer alan amaçlara uygun performans hedefleri belirlenmemiş olup; faaliyet raporunda da stratejik planda yer almayan veya stratejik plan ile performans programında yer aldığı halde faaliyet raporunda yer verilmeyen hususlara rastlanmıştır.

Belirlenen performans hedef ve göstergeleri genellikle idari, olağan faaliyetler niteliği taşımaktadır. Genel olarak ölçülebilir, sayısal hedefler konulmaması ile birlikte sayısal olarak belirlenen hedeflerde ise faaliyet raporu ile performans göstergelerinin rakamsal ve yüzdesel olarak farklı şekilde sayısallaştırıldığı görülmüştür.

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.

Sağlıklı bir veri kayıt sistemi kurulmamıştır. Faaliyet raporu birimlerden yılsonunda istenen geri bildirimler ile oluşturulmuş, yıl içerisinde herhangi bir veri toplama, kontrol etme ve değerlendirme çalışması yapılmamıştır.

Performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dahil 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.

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 koymasındadır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyeceği gibi bu çerçevede yapılan işler ve hazırlanan raporlar idareler için sadece bir zaman ve maliyet unsuru olacaktır.

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, Uşak 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 Uşak Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı idare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Uşak Belediyesinin denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin söz konusu dokümanları yasal süresi içinde hazırlanmıştır. Ancak her üç belge de ilgili mevzuatla belirlenen usullere tam uyumlu olarak hazırlanmadığından stratejik planlama uygulamasının işleyişi yönüyle bazı hususların vurgulanması gerekmektedir.

Stratejik Plan ve Performans Programında bazı göstergeler ölçülebilir olarak belirlenmemiştir. Belgelerde girdi odaklı ya da idarenin olağan faaliyetleri ile ilgili amaç ve hedefler belirlenmiş olup, diğer amaç ve hedeflerine ilişkin göstergeler ise ölçülebilir sayısal veriler ile açıklanmamıştır. Ayrıca amaçlarla ilgili olmayan hedefler belirlenmiş olup, göstergeler tanımlanmamıştır. Bu nedenlerle Stratejik Plan ve Performans Programı, Kurumun plan dönemi için ölçülebilir öngörüler sunabilmesine hizmet edememektedir.

Stratejik Planda 5 yıllık tahmini maliyetleri gösteren “maliyet tablosu” ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren “kaynak tablosuna” 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. Uşak Belediyesi Stratejik Planında “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” bulunmamaktadır. 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.

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 faaliyetleri performans hedefi olarak belirlenmiştir.

Performans Programında yer alan bazı göstergeler ölçülebilir nitelikte değildir. Göstergelerin, ilişkilendirildiği hedefi ölçülebilir kılabacak nitelikte olması gerekmektedir. Kurumun 2015 dönemine ait Performans Programında yer alan göstergelerin birçoğu ölçülebilir nitelikte değildir ve hedefin gerçekleştirilmesine dair geçerli bir kanaat oluşturacak sayısal bilgi üretilmesine imkan vermediği düşünülmektedir.

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

Kurumun performans bilgisi üretmek için veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır. Performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna ve elde edilen verilerin raporlanması aşamasında yazılı prosedürler ve açıklanmış sorumluluklar ile önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmalıdır.

Bu tespitler doğrultusunda, Uşak 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 ve Performans Kriterlerinin Ölçülebilir Olmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda göstergeler açıklanırken “Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.” denilmektedir. Söz konusu düzenlemeye göre göstergelerin, ilişkilendirildiği hedefi ölçülebilir kılacak nitelikte olması gerekmektedir.

Kılavuzun hedefler ve göstergelere ilişkin açıklamalarına rağmen Kurumun 2015-2019 dönemine ait stratejik planındaki yer alan hedef ve göstergelerin bir kısmı ölçülebilir nitelikte değildir ve hedefin gerçekleştirilmesine dair geçerli bir kanaat oluşturacak sayısal bilgi üretilmesine imkân sunmamaktadır.

Tablo 1: Ölçülebilir Olmayan Hedef ve Kriterler

Hedef	Gösterge	Ölçülebilirlik
Hedef 1.2 Tanıtım reklam çalışmaları; Kültürel etkinliklerin basında etkin bir şekilde yer almasının sağlanması Ulusal ve yerel medya ile ilişkilerin geliştirilmesi	1. Kültürel etkinliklerin basında etkin bir şekilde yer almasının sağlanıp sağlanmadığı	Performans kriteri sayı veya oran olarak belirlenmemiştir
Hedef 1.9 Etkinlikler; ulusal ve uluslar arası projeler üretmek	Ulusal ve uluslararası projeler üretilip üretilmediği	Performans kriteri sayı veya oran olarak belirlenmemiştir

Hedef 1.13 Kültürel tesis ihtiyacının analizi	Kültürel tesis ihtiyacının analiz yapıp yapılmadığı	Performans kriteri sayı veya oran olarak belirlenmemiştir
---	--	---

Kamu idaresi cevabında; "2015-2019 dönemine ait stratejik plandaki yer alan hedef ve göstergelerin bir kısmının ölçülebilir nitelikte olmadığı ve hedefin gerçekleştirilmesine dair geçerli bir kanaat oluşturacak sayısal bilgi üretilmesine imkan sunulmadığı belirtilmiştir.

Tablo 1 de belirtilen uygulamada hedeflere ait göstergede her ne kadar sayısal veri ve oran verilmemiş olsa dahi, Performans programında sayısal veriye dönüştürülmüştür. Hedef 1.2-1.9 ve 1.13 de belirtilen etkinlikler 2015 Performans programında adet ve oran olarak belirtilmiştir.

Bulguda belirtilen Stratejik Planda bulunması gereken ölçülebilirlik eksikliğinin giderilmesi için gerekli çalışmalar sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak her ne kadar performans programında bahsi geçen göstergelerle ilgili ölçülebilirlik kriteri sağlanmış olsa da, stratejik planda da hedef ve göstergelerin ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu hususla ilgili bulguya iştirak edilerek Stratejik Planda bulunması gereken ölçülebilirlik eksikliğinin giderilmesi için gerekli çalışmaların sağlanacağı belirtilmiştir. Bu eksikliğin giderilmesiyle ilgili düzeltmeler önümüzdeki denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren Maliyet Tablosu ile Bu Maliyetlerin Karşılacağı Kaynakları Gösteren Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun "Maliyetlendirme" başlıklı 6'ncı bölümünde;

"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.” denilmektedir.

Buna göre her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminlerinin yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine, hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılması öngörülmüştür. Kılavuzda yer alan 4 numaralı “maliyet tablosu” yardımıyla da planın 5 yıllık tahminî maliyetinin ortaya konacağı belirtilmiştir.

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

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, Uşak Belediyesi Stratejik Planında “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” bulunmamaktadır. 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.

2014 yılında yapılan denetimlerde 2009-2014 yıllarına ait stratejik plan incelenmiş ve aynı husus tespit edilerek ilgili yılın raporuna alınmıştır. Ancak bu eksikliğin 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planda hala devam ettirildiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan 4 numaralı “maliyet tablosu” yardımıyla planın 5 yıllık tahmini maliyetinin ortaya konacağı belirtilmiştir. 2015-2019 yılları Uşak Belediyesi Stratejik Planında “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” kullanılmamıştır. Stratejik Plan yapılırken kaynak ve maliyet giderleri, ilgili yılda hazırlanacak olan Performans ve Bütçe esas alınacağı düşünülmüştür.

Denetim Bulgusunda belirtilen eksikliğin giderilerek daha düzgün ve güvenilir bir Stratejik Planın hazırlanması için gerekli bilgilendirme yapılarak raporda belirtilen eksikliklerin giderilmesi sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik Planda beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren “Maliyet Tablosu” ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren “Kaynak Tablosu”na yer verilmemesi hususunun sonraki yıl denetimleri sırasında izlenmesi uygun olacaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Performans Programında Kurumun Olağan İdari Faaliyetlerinin Amaç ve Hedef Olarak Belirlenmesi

Kamu idareleri için sunulan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde Performans hedefi "*Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler*" olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre 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 faaliyetleri performans hedefi olarak belirlenmiştir. Bu nedenle bu faaliyetleri bir performans hedefi olarak değerlendirmek mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerden dolayı performans hedeflerinin Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer verilen performans hedefi tanımına uygun olarak çıktı-sonuç odaklı belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 2: Amaç ve Hedef Olarak Belirlenen Olağan İdari Faaliyetler

Performans Hedefi	Gösterge
P.H.5.1.2 Müdürlüğümüz personelinin maaş, ücret ve SGK giderleri zamanında karşılanacaktır.	Personel giderlerinin toplam bütçe giderine oranı SGK Giderlerinin toplam bütçe giderine oranı
P.H.4.3 Müdürlüğümüzce Mal ve hizmet alımlarını ilgili kanun ve yönetmeliklere göre alım tedarik depolama ve dağıtımını yapmak	Mal ve Hizmetlerin toplam bütçe giderlerine oranı

P.H.6.3 Dava dosyalarının takibi ve birimlere hukuki destek sağlanması	Belediyenin yargı mercileri, icra daireleri ve noterlerde temsil edilmesi
P.H.8.4 Asfalt üretimi, asfalt ve beton parke yolların bakım, onarım ve için hizmet alımı yapılması	Cadde ve sokakların asfalt kaplaması ve asfalt ön hazırlığında kullanılması için bitüm ve agrega alımı
P.H.11.6 Aylık ve üç aylık bilançoların Maliye bakanlığının sitesine girilmesi	Bilançoların Maliye Bakanlığının sitesine girilmesi

Kamu idaresi cevabında; "Denetim bulguları raporunda belirtilen eksiklerin bilgi ve personelin olayı tam anlamıyla kavrayamadığından kaynaklandığı görülmüştür. Bundan sonraki yıllarda belirtilen eksikliklerin giderilerek çıktı-sonuç odaklı bir performans programı hazırlanması için gerekli bilgilendirme ve çalışma başlatılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Performans Programında amaç ve hedeflerin çıktı-sonuç odaklı belirlenmesi gerekirken kurumun olağan idari faaliyetlerinin amaç ve hedef olarak belirlenmesi hususunun sonraki yıl denetimleri sırasında izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 4: Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin, Ölçülebilir Nitelikte Olmaması, Bu Nedenle Hedefin Gerçekleştirilmesinde Ulaşılan Noktayı Gösterecek Özellikte Bulunmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberinde performans hedefleri açıklanırken "*Performans hedefleri, performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır*" denilmektedir. Söz konusu düzenlemeye göre göstergelerin, ilişkilendirildiği hedefi ölçülebilir kılacak nitelikte olması gerekmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin hedefler ve göstergelere ilişkin açıklamalarına rağmen kurumun 2015 dönemine ait Performans Programında yer alan göstergelerin birçoğu ölçülebilir nitelikte değildir ve hedefin gerçekleştirilmesine dair geçerli bir kanaat oluşturacak sayısal bilgi üretilmesine imkân vermediği düşünülmektedir.

Tablo 3: Ölçülebilir Olmayan Performans Hedef ve Göstergeleri

Performans Hedefi	Gösterge	Ölçülebilirlik
P.H.3.3 2015 yılı içerisinde Kent Bilgi Sistemine geçişi sağlamak	Akıllı Kent Otomasyon Sistemi alt yapı çalışmaları	Ölçülebilir değildir
P.H.6.3 Dava dosyalarının takibi ve birimlere hukuki destek sağlanması	Dosya işlerinin takip edilmesi ve sonuçlandırılması	Ölçülebilir değildir
P.H.7.5 Akm ve ek hizmet Binalardaki eksiklikleri gidermek, mevzuata uygun hale getirmek(özürlüler kanunu)	Belediye Hizmet Tesislerinin Donatı Malzemelerinin Karşlanması	Ölçülebilir değildir

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusu 2015 yılı Performans Programında belirtilen ölçülebilir olmayan performans hedef ve göstergeleri 2017 yılı Performans Programı yapılırken Denetim raporunda belirtilen eksikliklerin 2017 ve ileriki yıl Performans Programlarında sayısal bilgi üretilmesine imkân verecek şekilde düzenlenmesi sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Performans Programında yer alan bazı göstergelerin, ölçülebilir nitelikte olmaması hususunun sonraki yıl denetimleri sırasında izlenmesi uygun olacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Performans Programındaki Hedeflerle Faaliyet Raporundaki Gerçekleşmelerin Örtüşmemesi ve İdarenin Günlük Rutin Faaliyetlerine Yer Verilmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesinde;

"İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen

faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin (c) bendinde;

" c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

- 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.*
- 2) 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."*

düzenlemesiyle öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmelik'in ilgili hükümlerine rağmen Uşak Belediyesinin 2015 yılı Faaliyet Raporunda, Performans Programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetler değil, kurumun yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmeksizin yer almıştır.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine yol açmaktadır.

Tablo:4 Performans Programındaki Hedeflerle Faaliyet Raporunda Örtüşmeyen Gerçekleşmeler

	Performans Programında Öngörülen Hedef	Faaliyet Raporunda Raporlanan Gerçekleşme
P.H.2.3 Müdürlük görev alanına giren konularda düzenlenen eğitim ve seminerlere katılımın sağlanarak personelin bilgi birikimlerinin ve deneyimlerinin artırılması	Kurslara katılma ve eğitim(Belirtilmemiş)	6 adet seminer, 1042 katılımcı
P.H.4.3 Müdürlüğümüzce Mal ve hizmet alımlarını ilgili kanun ve yönetmeliklere göre alım tedarik depolama ve dağıtımını yapmak	Mal ve Hizmetlerin toplam bütçe giderlerine oranı (%32,50)	Belirtilmemiş
P.H.8.4 Asfalt üretimi, asfalt ve beton parke yolların bakım, onarım ve için hizmet alımı yapılması	%100	Belirtilmemiş
P.H.11.7 Taşınır mal kontrol işlemleri	Belirtilmemiş	%95
P.H.14.4 Artan nüfusa bağlı olarak büyüyen ve genişleyen kent alanlarının temizliğinin sağlıklı koşullar altında yapılabilmesi için, gerekli araç ve malzemelerin temini sağlanması	Konteynır alımı 200 adet	Belirtilmemiş
P.H.17.4 Mezarlıklarda peyzaj çalışmalarını yapmak, Mezarlıkların daha güzel bir görünüme sahip olmasını sağlamak	İlimizde uzun yıllara hitap edebilecek Asri mezarlığın vatandaşlarımıza en iyi hizmeti verilebilir hale getirilmesini sağlamak, (%100)	Belirtilmemiş

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusu Performans Programındaki hedeflerle yapılmış olan faaliyetler arasında tam anlamıyla bir bağlantı kurulmadan, yıl içinde yapılmış

olan işlere ağırlık verilmiştir. İlgili birimler faaliyet raporlarını hazırlarken performans programının sayısal verilerine dikkat etmeden yapılmış olan hizmetleri dikkate almışlardır.

Tablo 4 de verilen Performans Programında öngörülen hedeflerle Faaliyet Raporunda raporlanması gereken gerçekleşme hatalarının raporları hazırlayan kişiler tarafından yapıldığı ve bilgi eksikliğinden kaynaklandığı görülmüştür.

Bulguda belirtilen hataların tekrar edilmemesi için ilgili kişilere gerekli uyarılar yapılarak eksikliklerin giderilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Performans Programındaki hedeflerle Faaliyet Raporundaki gelişmelerin örtüşmemesi ve Faaliyet Raporunda idarenin günlük rutin faaliyetlerine yer verilmesi hususunun sonraki yıl denetimleri sırasında izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmaması

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dâhilinde gerçekleşebilir.

Uygulamada ise yılsonunda her birimden kendi yıl içi faaliyetlerinin bilgisi istenmiş, birimlerden toplanan bu bilgiler konsolide edilmek suretiyle faaliyet raporu hazırlanmıştır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Performans ölçümünü gerçekleştirmek hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak bir rapor hazırlanması için

öncelikle bu programın amacının çok iyi anlaşılması gerektiği düşüncesindeyiz. Bulguda belirtilen eksikliğin tam anlamıyla giderilmesi için eğitim çalışmalarına ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir. Rapora konu olan eksikliğin giderilmesi Kurumumuz açısından da çok büyük önem arz etmektedir.

Belediyemiz tarafından raporda belirtildiği şekilde bir sistem oluşturulması çalışmasına hemen başlanarak verilerin analizine, güvenilirliğine, kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı veri kayıt sistemi kurulması için gerekli çalışmalara başlanarak bu konudaki eksikliğimizin en kısa sürede giderilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguya iştirak edilerek veri kayıt sisteminin kurulması için gerekli çalışmalara başlanacağı ve bu konudaki eksikliğin en kısa sürede giderilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Bu hususla ilgili düzeltmelerin sonraki yıl denetimleri sırasında izlenmesi uygun olacaktır.

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>