



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ESKİŞEHİR ODUNPAZARI
BELEDİYESİ**

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

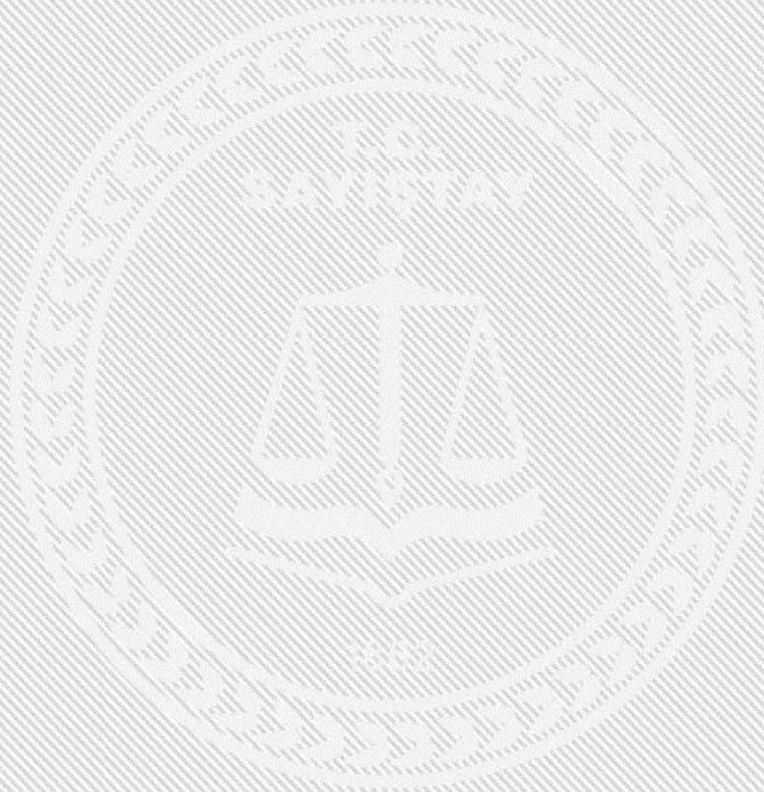
İÇERİK

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	35

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	7
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
EKLER.....	21

KISALTMALAR

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

KDV: Katma Değer Vergisi

TABLÖLAR

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Odunpazarı Belediyesi'nde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2013(TL)	2014(TL)	2015(TL)	DEĞİŞİM ORANI%(2015-2013)
PERSONEL GİDERLERİ	18.738.657,50	21.504.898,62	24.908.096,34	32,92
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3.006.137,68	3.348.419,89	4.097.732,67	36,31
MAL VE HİZMET ALIMLARI	56.738.673,08	59.299.112,79	68.380.131,02	20,52
FAİZ GİDERLERİ	2.638.873,60	5.186.973,25	5.587.998,71	111,76
CARİ TRANSFERLER	4.015.423,54	3.505.267,23	3.817.520,62	-4,93
SERMAYE GİDERLERİ	52.185.491,42	27.887.235,96	44.196.002,62	-15,31
SERMAYE TRANSFERLERİ	0,00	0,00	0,00	
BORÇ VERME	0,00	0,00	0,00	
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	137.368.256,82	120.731.907,74	150.987.481,98	9,91

Tablo 1'de gösterildiği üzere, personel, sosyal güvenlik primi, mal ve hizmet alımları ve faiz giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % **9,91** oranında artış göstermiştir.

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GELİRİN TÜRÜ	2013(TL)	2014(TL)	2015(TL)	DEĞİŞİM ORANI%(2015-2013)
VERGİ GELİRLERİ	38.272.906,32	43.704.488,77	45.642.620,37	19,26
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	3.364.981,78	7.398.563,34	5.658.717,10	68,16
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	46.468,30	776.896,15	375.971,90	709,09
DİĞER GELİRLER	58.231.924,84	71.832.828,34	82.559.296,45	41,78
SERMAYE GELİRLERİ	5.755.106,31	5.247.739,84	5.529.144,77	-3,93

BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	105.671.387,55	128.960.516,44	139.765.750,59	32,26
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	1.844.349,92	3.696.746,81	906.509,53	-50,85
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	103.827.037,63	125.263.769,63	138.859.241,06	33,74

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, bütçe gelirleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % **33,74** oranında artış göstermiştir.

Odunpazarı Belediyesi 2015 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2015 BÜTÇE(TL) (A)	2015 GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=(B/A))
PERSONEL GİDERLERİ	22.596.000,00	24.908.096,34	110,23
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	4.028.000,00	4.097.732,67	101,73
MAL VE HİZMET ALİMLARİ	67.821.000,00	68.380.131,02	100,82
FAİZ GİDERLERİ	4.500.000,00	5.587.998,71	124,18
CARİ TRANSFERLER	2.426.000,00	3.817.520,62	157,36
SERMAYE GİDERLERİ	58.449.000,00	44.196.002,62	75,61
SERMAYE TRANSFERLERİ	180.000,00	0	0
YEDEK ÖDENEKLER	10.000.000,00	0	0
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	170.000.000,00	150.987.481,98	88,82

Tablo 3'te görüldüğü üzere 2015 yılında Bütçe Giderleri % **88,82** seviyesinde gerçekleşmiştir.

Personel giderleri ile SGK prim giderlerinin tahminin üzerinde gerçekleşmesinin nedeni; yeni sözleşmeli personel alımı ve kurumlar arası nakil yöntemiyle belediyedeki memur sayısının artmasıdır.

Faiz giderlerinin tahminin üzerinde gerçekleşme nedeni ise, yıl içerisinde 10.700.00,00 TL'lik iç borçlanmaya gidilmesidir.

Sermaye giderleri kalemindeki bütçe tahmini ile gerçekleşme farkının nedeni ise; yapılması düşünülen bazı ihalelerin iptali/gerçekleşmemesidir.

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2015 GELİR BÜTÇESİ (TL) (A)	2015 GERÇEKLEŞEN TL (B)	GERÇEKLEŞME ORANI%(C=B/A)
VERGİ GELİRLERİ	56.500.000,00	45.642.620,37	80,78
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	6.147.000,00	5.658.717,10	92,06
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	604.000,00	375.971,90	62,25
DİĞER GELİRLER	87.348.000,00	82.559.296,45	94,52
SERMAYE GELİRLERİ	9.201.000,00	5.529.144,77	60,09
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	159.800.000,00	139.765.750,59	87,46
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	500.000,00	906.509,53	181,3
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	159.300.000,00	138.859.241,06	87,17

Tablo 4'ten de görüleceği üzere 2015 yılında Bütçe Gelirleri % **87,17** seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşen bütçe gelirlerinin bütçe tahminlerine göre%13'lük sapması genel ekonomik koşullardan kaynaklanmaktadır.

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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Aktif Karakterli 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının Alacak Bakiyesi Vermesi

15.09.2015 tarihli Mizan da 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının 472.763,15 TL alacak bakiyesi verdiği görülmüştür.

Bilançonun aktif kısmında yer alan, açılış kaydı borç tarafına yapılan ve borç kalanı veren hesaplara aktif karakterli hesap denilmektedir. Bu hesaplar “varlık hesapları” olarak adlandırılmaktadır. Varlık hesaplarında artış olduğunda hesabın borç tarafına, azalış olduğunda hesabın alacak tarafına kayıt yapılmaktadır. Varlık karakterli hesapların borç bakiyesi vermesi ya da bakiye vermemesi gerekmektedir.

127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler ile hesabın işleyişi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğın 92/A-B-C maddelerinde belirtilmiştir. Mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile diğer faaliyet alacakları hesabı kapsamına girmeyen diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı kullanılmaktadır. Mevzuata göre borç bakiyesi vermesi ya da bakiye vermemesi gereken 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı 15.09.2015 tarihli mizanda 472.763,15 TL alacak bakiyesi vermiştir.

Yapılan incelemede hesabın alacak bakiyesi vermesinin nedeninin, borç kısmına giriş kaydı yapılmadan alacak kısmından çıkış kaydı yapılması olduğu anlaşılmaktadır. Hesabın borç kısmına giriş kaydı, izleyen günlerde toplu olarak yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe yönetmeliği 43 üncü madde hükmü gereği kayıt işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre, maddeler halinde ve günlük olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bilgisayar yazılım otomasyon sistemimize giriş yapılan tahakkukların, her ay sonu muhasebe entegrasyonu yapılmaktadır. Tahakkuk entegrasyonu yapılarak, tüm hesapların ters bakiye vermemeleri sağlanmaktadır." demiştir.

Sonuç olarak 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının borç kısmına giriş kaydı yapılmadan alacak kısmından çıkış kaydı yapılmamalı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe yönetmeliği 43 üncü madde hükmü gereği kayıt işlemleri yevmiye tarih ve numara sırasına göre, maddeler halinde ve günlük olarak yapılmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Odunpazarı Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının " Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı söz konusu bölümde belirtilen 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Tahsil Olunan Gelirlerin Ayrı Bir Banka Hesabında Takip Edilmemesi

775 sayılı Gecekondu Kanunundaki amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla kanunun 12 nci maddesinde belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği, aynı Kanununun 13 üncü maddesinde, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı açık bir şekilde belirtilmektedir.

Yapılan denetimlerde Odunpazarı Belediyesinin bu amaçla herhangi bir banka hesabı açtırmadığı görülmüştür. Gecekondu kanununa göre tahsil edilecek fonlara ilişkin özel bir hesap açtırılmadığından, bu kanuna göre Eskişehir Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından aktarılan fon payları belediyenin diğer banka hesaplarında takip edilmektedir.

Mevzuat gereği gecekondu fon gelirlerinin, belediye tarafından açılacak özel bir banka hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılında ayrı bir banka hesabı açılmıştır." demiştir.

Sonuç olarak gecekondu fon gelirlerinin, açılan banka hesabında izlenmesine devam edilmelidir.

BULGU 2: Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin İmtiyaz Hakkı Verilen Şirketten Herhangi Bir Bedel Alınmaması

Ambalaj atıkları toplama hakkının rekabet sağlanmadan, ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verildiği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun 8'inci, 11 inci ve 12 nci maddelerine dayanılarak çıkarılan "Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği" 24.08.2011 tarih ve 28035 Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu yönetmelikte; ambalaj atıkları oluşumunun önlenmesine, önlenemeyen ambalaj atıklarının tekrar kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanım yolu ile bertaraf edilecek miktarının azaltılmasına, ambalaj atıklarının belirli bir yönetim sistemi içinde kaynağında ayrı

toplanmasına, taşınmasına, ayrılmasına ilişkin teknik ve idari standartların oluşturulmasına yönelik prensip, politika ve programlar ile hukuki, idari ve teknik esaslar belirlenmiştir. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinin 5 inci maddesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Belediyelere çeşitli görevler yüklemiştir.

Söz konusu yönetmeliğin Genel ilkeler başlıklı 5.maddesinin 1/f fıkrasında:

“ Piyasaya sürenler, ambalajlı olarak piyasaya sürülen ürünlerin kullanımı sonucu ortaya çıkan ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasını, ayrılmasını, geri dönüşümünü ve geri kazanımını sağlamak ve bu amaçla yapılacak harcamaları karşılamakla yükümlüdürler. ” denilmiştir.

Aynı yönetmeliğin “Piyasaya sürenlerin yükümlülükleri” başlıklı 11.maddesinde:

“(1) Piyasaya sürenler;

...

c) 5 inci maddenin birinci fıkrasının (j) bendinde yer alan ambalaj atıklarını önleme ile ilgili tedbirleri almakla,

...

yükümlüdürler.

(2) Piyasaya sürenler; bu Yönetmelik ile üstlendiği geri kazanım yükümlülüklerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki yöntemlerinden en az birini tercih etmekle yükümlüdür:

a) Ürünlerinin ambalajlarına depozito uygulaması yöntemini tercih edenler;

...

b) Belediyeler ile sözleşme yapma yöntemini tercih edenler;

1) En az piyasaya sürdüğü ambalaj miktarına eşdeğer miktarda ambalaj atığı oluşan nüfusa sahip belediyeler ile kaynakta ayrı toplama faaliyeti yürütmekle,

2) Yapılan sözleşmeler doğrultusunda belediyeler ile birlikte ambalaj atıkları yönetim planı hazırlamakla, plan kapsamında belediyeler tarafından yürütülen kaynakta ayrı toplama çalışmalarının maliyetlerini karşılamakla,

...

c) Yetkilendirilmiş kuruluşla anlaşma yöntemini tercih edenler;

1) Bu Yönetmelikte belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmek üzere yetkilendirilmiş kuruluşla sözleşme yapmakla,

2) Yükümlülüklerini, idari, teknik, hukuki ve mali şartlarının taraflarca belirlendiği sözleşme ile yetkilendirilmiş kuruluşu devretmekle,

yükümlüdür.” denilmiştir.

Belediyeler aynı yönetmeliğin 8.maddesinin 2/a bendine göre ambalaj atıklarını kaynağında ayrı toplamak veya toplattırmakla, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmekle ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmakla yükümlüdür. Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapacak ya da Çevre Bakanlığından çevre lisansı almış olan firmalara yetki devri suretiyle yaptıracaklardır.

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda bazı kuruluşlar yetkili kılınmışlardır. Bu kuruluşlar, Çevre Bakanlığından çevre lisansı almış olan firmalara aracılığıyla ambalaj atıklarını toplamakta, bu hizmetin bedeli olarak fatura karşılığı, söz konusu şirketlere ödemede bulunmaktadırlar. Çevre lisansı almış olan firmalardan herhangi birisine, belediyeler tarafından ambalaj atığı toplama imtiyazı verilmekte, verilen bu imtiyaz hakkı karşılığında, herhangi bir bedel alınmamaktadır.

Odunpazarı Belediyesi ambalaj atıklarının toplanması hizmetine ilişkin olarak, ihale yapmadan ve herhangi bir bedel almadan ilgili firma ile 10 yıl süreli sözleşme (01.01.2013 tarihinden itibaren) imzalamıştır.

Ambalaj atıklarının toplanması yetkisi, Odunpazarı Belediyesi tarafından 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren "Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği" nin

5. Maddesinin f) bendinde,

f) Piyasaya sürenler, ambalajlı olarak piyasaya sürülen ürünlerin kullanımı sonucu ortaya çıkan ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasını, ayrılmasını, geri dönüşümünü ve geri kazanımını sağlamak ve bu amaçla yapılacak harcamaları karşılamakla yükümlüdürler.

5. Maddesinin 1. Fıkrasının g) bendinde,

g) Ambalaj atıklarının yönetiminden kaynaklanan her türlü çevresel zararın giderilmesi amacıyla yapılan harcamaların, bu atıkların yönetiminden sorumlu olan gerçek ve/veya tüzel kişiler tarafından karşılanması esastır.

5. Maddesinin 1. Fıkrasının ğ) bendinde,

ğ) Ambalaj atıklarının toplanması ayrılması, geri dönüşümü ve geri kazanımı amacıyla faaliyet gösteren veya göstermek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişiler çevre lisansı almak zorundadırlar.

8. Maddesinin 2. Fıkrasının a) bendinde,

(2) Belediyeler;

a) Ambalaj atıklarını kaynağında ayrı toplamak veya toplattırmakla, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmekle ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmakla.

Piyasaya sürenlerin yükümlülükleri

MADDE 11-(1) Piyasaya sürenler;

...

(2) Piyasaya sürenler; bu Yönetmelik ile üstlendiği geri kazanım yükümlülüklerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki yöntemlerinden en az birini tercih etmekle yükümlüdür:

a) Ürünlerinin ambalajlarına depozito uygulaması yöntemini tercih edenler;

1) Tek yönlü depozito uygulanması durumunda geri alınan ambalaj atıklarının çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli geri dönüşüm veya geri kazanım tesislerine gönderilmesini sağlamakla

...

b) Belediyeler ile sözleşme yapma yöntemini tercih edenler;

...

2) Yapılan sözleşmeler doğrultusunda belediyeler ile birlikte ambalaj atıkları yönetim planı hazırlamakla, plan kapsamında belediyeler tarafından yürütülen kaynakta ayrı toplama çalışmalarının maliyetlerini karşılamakla,

...

c) Yetkilendirilmiş kuruluşla anlaşma yöntemini tercih edenler;

...

(3) Yükümlülüklerin yerine getirilmesinde, yetkilendirilmiş kuruluş ve yetkilendirilmiş kuruluşa üye olan piyasaya sürenler müteselsilen sorumludurlar.

...

Yetkilendirilmiş kuruluşun yükümlülükleri

MADDE 12-(1) Yetkilendirilmiş kuruluş;

...

ç) Temsil ettiği piyasaya sürenler adına 11 inci maddenin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan yükümlülükleri yerine getirmekle,

MADDE 24 - (2). Fıkrası, (b) bendinde ise "*Ambalaj atıklarını kaynağında toplama-ayırma faaliyetini kendisi gerçekleştirecek olan belediyeler toplama ayırma tesisi kurmak ve bu tesise çevre lisansı almak zorundadır.*" ibareleri geçmektedir.

Aynı maddenin 7. Fıkrasında "*Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların maliyetini, sözleşme yapılan piyasaya sürenler ve/veya yetkilendirilmiş kuruluş, sözleşme yapılmaması halinde belediye karşılar.*" denilmektedir.

Ayrıca 02.04.2015 tarih ve 29314 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren "Atık Yönetimi Yönetmeliği" nin

BEŞİNCİ BÖLÜM

Sigorta ve Maliyetlerin Karşılanması

...

Atık yönetimi maliyetinin karşılanması

MADDE 17 -(1) Atıkların yönetiminden kaynaklanan harcamaların, kirleten öder ilkesine göre, genişletilmiş üretici sorumluluğu kapsamındaki ve/veya atıkların yönetiminden sorumlu olan gerçek ve/veya tüzel kişiler tarafından karşılanması esastır.

ALTINCI BÖLÜM

Genişletilmiş Üretici Sorumluluğu, Yan Ürün, Yeniden Kullanım

Genişletilmiş üretici sorumluluğu

MADDE 18-

...

(2) Genişletilmiş üretici sorumluluğu, elektrikli ve elektronik eşya, ambalaj, araç, pil ve akümülatör ürünlerini kapsar. Bu ürünlerin üreticisi ve/veya piyasaya süreni;

a) Üreticiye iade edilen ve/veya kullanım ömrü dolarak atık olarak addedilen ürünlerin yönetimi ve yönetimine ilişkin maliyetleri karşılar.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği' nin yukarıda belirtilen maddelerinde belirtildiği üzere Ambalaj Atıklarının kaynağında ayrı toplanması çalışmalarının maliyetlerinin karşılanması sorumluluğu Piyasaya Sürenler' e verilmiştir.

Atık Yönetimi Yönetmeliği' nde ise Genişletilmiş Üretici Sorumluluğu kavramı getirilmiş elektrikli ve elektronik eşya, ambalaj, araç, pil ve akümülatörlerin toplanması maliyetlerinin yine belirtilen atıkların üreticisinin veya piyasaya süreninin karşılması gerekmektedir.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği' nin hükümlerine göre atıkların toplanması ve ayrıştırılması işi tek çatı altında birleştirilmiştir. Toplama ayırma tesisi kurulması ve Çevre lisansı alınması gerekmektedir. Ayrıca Belediyelerin ambalaj atığı toplama işini kendi

yapmaları halinde toplama-ayırma tesisi için önemli miktarda harcama yapmaları gerekmektedir.

Aynı zamanda Ambalaj Atıklarının toplanması konusunda her ne kadar Belediye Kanunu' na göre Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği kapsamında Belediyeler sorumlu tutulsa da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Ambalaj Atıklarını Belediyelerin imtiyazı kapsamında görmemektedir. Belediyelerin sınırları içerisinde yer alan Sanayi İşletmelerinde oluşan ambalaj atıkları, Bakanlıkça Çevre lisansı verilen işletmeler tarafından Belediyelerden herhangi bir yetki alınmadan toplanabilmektedir.

Ambalaj atıklarının toplanması çalışmaları sonucunda lisanslı firmalar hem ürün satışından gelir elde etmeleri hem de yetkilendirilmiş kuruluşlardan belgelendirme ücreti alması nedeniyle çift yönlü kazanç elde ediyor gibi gözükseler de gerçekten konutlardan toplama yapan toplama ayırma tesislerinin maliyetleri oldukça yüksek olmaktadır. Aynı zamanda toplanan atığın miktarı, bileşimi ve atık satış fiyatlarındaki değişkenlikler nedeniyle eksi maliyetlerde oluşabilmektedir.

Sonuç olarak ilgili yönetmelik hükümlerine göre ambalaj atığı yönetim maliyetlerinin tümüyle piyasaya sürenlerde olması, yönetmelikte toplama-ayırma işinin bir bütün olarak belirtilmesi, ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyazın Belediyelerde olup olmadığının net olarak belirtilmemesi nedeniyle 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu' na göre ihaleye çıkılamayacağı değerlendirilmiştir.

2007 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı' nın yazısına istinaden o zaman ilçemizde bulunan Lisanslı Firmalar Özçetin Kağıtçık ve Benli Geri Dönüşüm ile 3 yıllık sözleşme imzalanmış, daha sonra 3'lü protokoller yapılmak suretiyle o dönem tek Yetkilendirilmiş Kuruluş olan ÇEVKO çalışmalara dahil olmuştur. Ardından hazırlanan Ambalaj Atıkları Yönetim Planı, Bakanlık tarafından onaylanarak Odunpazarı Geri Kazanım Projesi adı ile kaynağında ayrı toplama çalışmalarına başlanmıştır.

Devam eden süreçte protokol yenilenerek süreler uzatılmış ancak 2011 yılında yönetmeliğin değişmesi sonucu Özçetin Kağıtçılık iflas etmiş ve sözleşmesi yenilenmemiştir. Diğer firma, tesis ve araç kapasitesinin tüm Odunpazarı bölgesindeki atıkları toplamaya ve ayırmaya yetmeyeceği; yeni tesis-araç-ekipman yatırımı yapılması gerektiğine yönelik yazısında (Ek-1) 10 yıllık bir süre ile çalışılması durumunda böyle bir yatırım ve çalışmayı

gerçekleştireceğini ifade etmiştir. Ayrıca İlimiz sınırları içerisinde bulunan diğer lisanslı firma, diğer merkez ilçe belediyesi olan Tepebaşı Belediyesi ile çalışmalarını yürütmektedir.

Belediye Meclisi 05/07/2012 tarih 17/206 sayılı kararı ile (Ek-2) Belediye Başkanı Burhan Sakallı'ya 10 yıla kadar sözleşme yapma yetkisi vermiş; 23/10/2012 tarihinde Benli Geri Dönüşüm ile 10 yıllık sözleşme(Ek-3) imzalanmıştır. Ayrıca Çevre ve Orman Bakanlığı yazısı (Ek-4) ile uzun süreli sözleşmeler yapılmasını istemektedir. Daha sonra Yetkilendirilmiş Kuruluş olan TÜKÇEV ile sözleşme yapılarak (Ek-5) çalışmalara dahil olmuştur.

Belediyemiz yüksek maliyetli tesis yatırımları yapmadan, yürütülen toplama çalışmaları için sözleşmeli Lisanslı Firmaya herhangi bir bedel ödemedi ya da herhangi bir gelir almadan kaynağında ayrı toplama çalışmalarını yaptırmaktadır. Çalışma kapsamına giren toplama aracı, personel, toplama ekipmanları, ayırma, bilgilendirme, eğitim, tanıtım gibi her türlü gider yine sözleşmeli firma sorumluluğundadır." demiştir.

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.

Hernekadar belediye cevabında ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin maliyetlerin şirket tarafından karşılandığını belirtmiş ise de, sözkonusu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde, lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanarak verilmesinin, ve suretle belediyenin gelir elde etmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Kurumun Tasarrufunda Bulunulan Yerlere Ait İşletme Hakkının Ve Binaların, 10 Yılın Üzerinde Süre İle Kiralanması

10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda, idareler tarafından yapılacak kiralama nasıl olacağı, ihalelerde nelere dikkat edileceği ve bu kurallara kimlerin tabi olacağı hususlarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Söz konusu Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'nci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin Kanun kapsamına dâhil olduğu belirtilmiştir.

Kira tanımının yapıldığı "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise kiranın taşınır ve taşınmaz mallar ile hakların kiralanması veya kiraya verilmesini ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı kanununun Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64. Maddesinde:

“ Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.” denilmektedir.

5393 sayılı belediye kanununun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddenin e fıkrasında:

“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde belediye meclisinin 3 yıldan fazla kiralamalara karar verebileceği ve bu sürenin 2886 sayılı kanun hükmüne göre 10 yılı geçemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan denetimde; belediye meclis kararı ile; akcami mahallesi 3655 ada 8-9-15 parselde bulunan binanın 25 yıl süre ile ve orta mahallesi 961 ada 1 parselde bulunan butik otel ve tuvaletlerin 15 yıl süre ile kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı belediye kanununun belediye encümeninin görev ve yetkilerini düzenleyen 34. maddesinin g fıkrasında:

“ Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü değerlendirildiğinde belediye encümeninin 3 yılı aşmayan kiralamalara karar verebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan denetimde ismet paşa mahallesi 83 pafta 103 ada 20 parsel adresinde bulunan 3 katlı binanın belediye encümen kararı ile 20 yıllığına kiraya verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18. Maddesinin (e) bendi "Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek. " hükmü yer almaktadır.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 64. Maddesi "Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır." hükmü gereği; kiralarda sözleşme süresinin belirlenmesinde "Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır" ifadesinden yola çıkılarak 5393 Sayılı Belediye Kanununun 18/e maddesi uygulanmıştır.

İsmetpaşa Mahallesi 83 pafta 103 ada 20 parsel adresindeki 3 katlı binanın encümen kararıyla 20 yıllığına kiraya verildiği bulguya konu edilmiştir. Belediye Meclisi'nin 04.09.2013 tarih ve 20/240 sayılı kararı ile karar verilmiştir." demiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı belediye kanununun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddenin e fıkrasında:

“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek” denilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtilen 30 yıllık süre, sınırlı ayni hak tesisine ilişkin bir düzenlemedir. Kiralamaların ayni hak olmadığı, şahsi hak olduğu hususu dikkate alındığında 30 yıllık sürenin kiralamalar için uygulanamayacağı anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64. maddesinde, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

2886 sayılı kanun ile 5393 sayılı kanunun ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; 3 yıla kadar olan kiralamalara belediye encümeninin, 3 ila 10 yıl arasında olan kiralamalara ise belediye meclisinin yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Mevzuat hükmü gereği taşınmazların, istisnalar hariç (Turistik tesis kurulacak yerleri ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan araziler hariç) on yıldan fazla süreli kiraya verilmesi mümkün değildir. Yapılan kiralamalarda mevzuat hükümlerine uyulmalıdır.

BULGU 4: Telekomünikasyon Altyapı Ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsil Edilmemesi

Odunpazarı Belediyesi mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve bu kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” te belirlenmiştir. Söz konusu yönetmelikte elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavram tanımlanmıştır.

Yine aynı Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaların yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmıştır. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi yönetmelikle belirlenmiştir.

Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine ilişkin, Odunpazarı Belediyesince herhangi bir takip ve tahsil işleminin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, altyapı geçiş hakkı bedelleri takip ve tahsil edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Konuyla ilgili gerekli işlemler başlatılmış olup, yapılan uygulama hakkında makamınıza bilgi sunulacaktır." demiştir.

Sonuç olarak altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline yönelik çalışmaların başlatıldığı idarenin vermiş olduğu cevaptan anlaşılmaktadır. Mevzuat hükmü gereği, sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretleri takip ve tahsil edilmelidir.

BULGU 5: 920 Gider Taahhütleri Hesabının Borç Kısmı İle 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Alacak Kısmına Kaydedilen Tutarların KDV Hariç Yapılmasına Karşılık, 920 Hesabının Alacak Kısmı İle 921 Hesabının Borç Kısmına Yapılan Kayıtların KDV Dahil Tutar Üzerinden Yapılması, Dolayısıyla Söz Konusu Hesapların Gerçek Durumu Yansıtması

Yapılan denetimlerde 920 gider taahhütleri hesabının borç kısmı ile 921 gider taahhütleri karşılığı hesabının alacak kısmına kaydedilen tutarların Katma Değer Vergisi (KDV) hariç yapılmasına karşılık 920 hesabının alacak kısmı ile 921 hesabının borç kısmına yapılan kayıtların KDV dahil tutar üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin "92 Taahhüt Hesapları" başlıklı 405' inci maddesinde aynen;

"(1) Bu hesap grubu, gerek yılı için geçerli sözleşmeler ile gerekse ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.

(2) Bu grup aşağıdaki hesaplardan oluşur;

920 Gider Taahhütleri Hesabı

921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı” denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin; “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 406’ ıncı maddesinde:

“ ...

(6) Gider taahhütleri hesabı, tahakkuk birimleri itibarıyla tutulur ve taahhüt tutarları, bu hesaba katma değeri vergisi hariç tutarlar üzerinden kaydedilir. Bu hesapta yer alan taahhütler, bütçe hazırlanması sırasında dikkate alınır.

...” denilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükmü gereği bu hesaba kaydedilecek tutarların KDV hariç tutarlar üzerinden kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Temel muhasebe ilkelerinden olan tutarlılık ilkesi gereği, çıkış kayıtlarının da KDV hariç tutarlar üzerinden yapılması gerekmektedir. Bu haliyle 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "İlgili hesaplara 2016 yılından itibaren KDV'siz kayıt yapılmaktadır." demiştir.

Sonuç olarak bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir. 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına KDV'siz tutarlar üzerinden kayıt yapılmalıdır.

EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU					
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yıl (2015)
	Kod.1		TL	TL	TL
630	1	Personel Giderleri	18.738.657,50	21.504.898,62	24.199.030,21
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.006.137,68	3.348.419,89	4.097.732,67
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	45.090.032,74	47.824.250,40	62.602.706,22
630	4	Faiz Giderleri	2.683.873,60	5.186.973,25	1.487.287,63
630	5	Cari Transferler	2.578.273,58	1.695.621,74	1.495.655,49
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	32.537,10	327.417,13	5.377.122,25
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		491.125,93	
630	13	Amortisman Giderleri	3.697.784,17	11.931.022,32	10.056.792,12
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	12.178.805,11	9.267.365,14	11.703.573,68
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.322.178,52	19.319.344,59	10.703.685,42
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.004.286,16	647.084,94	114.651,60
630	99	Diğer Giderler	19.764.294,80	8.057.055,13	18.098.218,06

		GİDERLER TOPLAMI	110.096.860,96	129.600.579,08	149.936.455,35
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yıl (2015)
	Kod.1		TL	TL	TL
600	1	Vergi Gelirleri	42.272.463,96	57.901.502,76	52.439.704,37
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.842.326,47	8.415.273,55	5.769.920,18
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	49.173,37	829.593,00	615.636,00
600	5	Diğer Gelirler	68.282.744,01	75.203.769,11	87.092.656,08
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri			29.601.711,15
		GELİRLER TOPLAMI	114.446.707,81	142.350.138,42	175.519.627,78
		FAALİYET SONUCU	4.349.846,85	12.749.559,34	25.583.172,43

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ 2015 YILI BİLANÇOSU AKTİF KISMI				
		2013	2014	2015
		TL	TL	TL
I	DÖNEN VARLIKLAR	96.869.325,90	106.763.825,50	113.069.533,42
A	HAZIR DEĞERLER	3.143.292,16	1.163.338,57	453.173,16
1	Kasa Hesabı	0	0	0
2	Alınan Çekler Hesabı	0	0	0
3	Banka Hesabı	3.086.690,52	1.060.661,16	269.897,13
4	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesa (-)	0	0	0
5	Proje Özel Hesabı	0	0	0

T.C. Sayıştay Başkanlığı

6	Döviz Hesabı	0	0	0
7	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0	0	0
8	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0	0	0
9	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	56.601,64	102.677,41	183.276,03
B	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	0	0	6.450,00
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0	0	0
2	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0	0	6.450,00
C	FAALİYET ALACAKLARI	26.127.299,36	25.266.245,71	28.775.425,90
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı / Alıcılar	1.323.852,65	2.299.332,16	3.566.632,02
2	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	24.290.366,30	19.437.357,69	22.211.616,11
3	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	477.380,40	3.524.160,90	2.976.278,38
4	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	2.790,00	4.122,16	20.899,39
5	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	32.910,01	1.272,80	0
D	KURUM ALACAKLARI	0	0	0
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0	0	0
2	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0	0	0
E	DİĞER ALACAKLAR	55.479,03	0	2.669,92
1	Kişilerden Alacaklar Hesabı	55.479,03	0	2.669,92
F	STOKLAR	583.591,58	744.925,25	4.111.492,09
1	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	583.591,58	744.925,25	4.111.492,09
2	Ticari Mallar Hesabı	0	0	0
3	Diğer Stoklar Hesabı	0	0	0
G	ÖN ÖDEMELER	0	602.194,38	722.856,31
1	İş Avans ve Kredileri Hesabı	0	0	0
2	Personel Avansları Hesabı	0	0	0
3	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	0	602.194,38	722.856,31

T.C. Sayıştay Başkanlığı

4	Akreditifler Hesabı	0	0	0
5	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredi	0	0	0
6	Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve A	0	0	0
7	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Av	0	0	0
H	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAH	0	10.000,00	17.700,00
1	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	0	10.000,00	17.700,00
I	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	66.959.663,77	78.977.121,59	78.979.766,04
1	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	65.654.540,32	78.012.897,67	78.979.766,04
2	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	1.305.123,45	964.223,92	0
2	Sayım Noksanları Hesabı	0	0	0
II	DURAN VARLIKLAR	209.842.093,85	349.828.100,37	395.901.438,40
A	Menkul Varlıklar	0	0	0
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0	0	0
2	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0	0	0
B	FAALİYET ALACAKLARI	153.374,93	3.577.936,71	2.498.360,27
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı/Alıcılar He	152.102,13	1.490.456,39	2.011.778,71
2	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	0	2.087.480,32	485.412,72
3	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	1.272,80	0	1.168,84
C	KURUM ALACAKLARI	0	0	0
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hes	0	0	0
D	MALİ DURAN VARLIKLAR	779.793,18	1.910.061,88	3.191.151,40
1	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler He	779.793,18	1.860.061,88	3.141.151,40
2	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırıl	0	50.000,00	50.000,00
E	MADDİ DURAN VARLIKLAR	208.630.092,89	345.775.470,67	390.211.926,73
1	Arazi ve Arsalar Hesabı	114.926.345,91	120.709.593,85	119.662.893,19
2	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	81.218.970,12	187.036.876,57	226.483.786,44

T.C. Sayıştay Başkanlığı

3	Binalar Hesabı	12.256.962,66	36.681.690,25	45.865.352,84
4	Tesis, Makine, Cihaz ve Aletler Hesabı	2.181.513,68	3.939.657,17	5.962.697,84
5	Taşıtlar Hesabı	2.980.948,64	1.664.724,81	6.560.484,72
6	Demirbaşlar Hesabı	3.966.501,37	4.082.801,13	5.552.162,67
7	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0	0	0
8	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	17.634.576,26	17.073.299,88	24.523.592,40
9	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	8.733.426,77	8.733.426,77	4.648.141,43
0	Yatırım Avansları Hesabı	0	0	0
F	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	110.000,00	0	0
1	Haklar Hesabı	4.258.921,88	4.561.850,63	5.911.467,67
2	Özel Maliyetler Hesabı	110.000,00	0	825.964,42
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	4.258.921,88	4.561.850,63	6.737.432,09
G	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TA	0	0	0
1	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0	0	0
H	DİĞER DURAN VARLIKLAR	168.832,85	-1.435.368,89	0
1	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran	254.341,20	569.683,80	968.883,82
2	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0	0	0
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	85.508,35	2.005.052,69	968.883,82
AKTİF TOPLAMI		306.711.419,75	456.591.925,87	508.970.971,82
1	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0	0	0
2	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	0	0	0
B	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	12.385.790,99	12.020.978,57	13.924.608,97
1	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	12.385.790,99	12.020.978,57	13.924.608,97
2	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	0	0	0
C	TAAHHÜT HESAPLARI	58.229.509,75	76.376.001,64	90.728.469,81
1	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	58.229.509,75	76.376.001,64	90.728.469,81

D	Diğer Nazım Hesaplar	0	37.773.250,00	53.417.205,07
1	Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	0	37.773.250,00	53.417.205,07
GENEL TOPLAM		377.326.720,49	582.762.156,08	667.041.255,67

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ 2015 YILI BİLANÇOSU PASİF KISMI				
		2013	2014	2015
		TL	TL	TL
III	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	49.366.207,93	62.683.972,17	86.323.482,81
A	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	14.214.858,82	13.878.720,46	11.129.782,34
1	Banka Kredileri Hesabı	14.214.858,82	13.878.720,46	11.129.782,34
2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0	0	0
3	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0	0	0
4	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0	0	0
B	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0	0	0
1	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hes	0	0	0
C	FAALİYET BORÇLARI	21.562.785,13	32.941.680,23	49.552.741,11
1	Bütçe Emanetleri Hesabı	21.562.785,13	32.941.680,23	49.552.741,11
2	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0	0	0
D	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.239.121,50	3.628.936,98	5.166.721,18
1	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	2.401.596,08	2.395.620,10	3.962.503,60
2	Emanetler Hesabı	1.837.525,42	1.233.316,88	1.204.217,58
E	ALINAN AVANSLAR	0	0	0
1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0	0	0
2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0	0	0

T.C. Sayıştay Başkanlığı

F	YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞL	0	0	0
1	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişl	0	0	0
G	ÖDENECEK VERGİ ve DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	9.349.442,48	8.137.037,16	7.496.767,63
1	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	715.532,76	0	919.752,55
2	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hes	0	0	350.259,85
3	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Y	961.900,61	590.737,30	675.612,33
4	Kamu İdareleri Payları Hesabı	73.881,45	0	0
5	Vadesi Geçmiş Ertelemiş Veya Taksitlend	7.598.127,66	7.546.299,86	5.551.142,90
H	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLAR	0	947.571,66	10.053.402,70
1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0	947.571,66	1.269.203,06
2	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0	0	8.784.199,64
I	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAH	0	3.150.025,68	2.924.067,85
1	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0	0	0
2	Gider Tahakkukları Hesabı	0	3.150.025,68	2.924.067,85
J	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0	0	0
1	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0	0	0
2	Sayım Fazlaları Hesabı	0	0	0
3	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynak	0	0	0
IV	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	38.628.647,25	28.058.646,81	29.747.531,68
A	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	38.628.647,25	24.508.219,32	22.201.197,75
1	Banka Kredileri Hesabı	38.628.647,25	24.508.219,32	22.201.197,75
2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0	0	0
3	Tahviller Hesabı	0	0	0
4	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0	0	0
B	UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0	0	0
1	Dış Mali Borçlar Hesabı	0	0	0

T.C. Sayıştay Başkanlığı

C	DİĞER BORÇLAR	0	0	0
1	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0	0	0
2	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendir	0	0	0
D	ALINAN AVANSLAR	0	0	0
1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0	0	0
2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0	0	0
E	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0	0	4.704.603,29
1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0	0	4.704.603,29
2	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0	0	0
F	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER ve GİDER TA	0	3.550.427,49	2.841.730,64
1	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0	0	0
2	Gider Tahakkukları Hesabı	0	3.550.427,49	2.841.730,64
G	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0	0	0
1	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesa	0	0	0
V	ÖZ KAYNAKLAR	218.716.564,57	365.849.306,89	392.899.957,33
A	NET DEĞER	134.053.444,33	278.259.854,25	294.654.067,78
1	Net Değer / Sermaye Hesabı	134.053.444,33	278.259.854,25	294.654.067,78
B	DEĞER HAREKETLERİ	0	0	0
1	Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı	0	0	0
2	Değer Hareketleri Sonuç Hesabı	0	0	0
C	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	1.108.198,98	1.108.198,98	0
1	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	1.108.198,98	1.108.198,98	0
D	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	79.205.074,41	73.731.694,32	72.662.717,12
1	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	79.205.074,41	73.731.694,32	72.662.717,12
E	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0	0	0
1	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları (-)	0	0	0

T.C. Sayıştay Başkanlığı

F	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	4.349.846,85	12.749.559,34	25.583.172,43
1	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	4.349.846,85	12.749.559,34	25.583.172,43
2	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	0	0	0
PASİF TOPLAMI		306.711.419,75	456.591.925,87	508.970.971,82
1	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0	0	0
2	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	0	0	0
B	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	12.385.790,99	12.020.978,57	13.924.608,97
1	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	12.385.790,99	12.020.978,57	13.924.608,97
2	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	0	0	0
C	TAAHHÜT HESAPLARI	58.229.509,75	76.376.001,64	90.728.469,81
1	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	58.229.509,75	76.376.001,64	90.728.469,81
D	Diğer Nazım Hesaplar	0	37.773.250,00	53.417.205,07
1	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0	37.773.250,00	53.417.205,07
GENEL TOPLAM		377.326.720,49	582.762.156,08	667.041.255,67

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>

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	35
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	36
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	36
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	36
5. GENEL DEĞERLENDİRME	37
6. DENETİM BULGULARI.....	38

1. ÖZET

Bu Rapor, Odunpazarı 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.

Odunpazarı 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.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Odunpazarı Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda, bulgularımızda detaylı olarak yer alan eleştiriler hariç, söz konusu üç temel belgenin ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlandığı sonucuna varılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Eskişehir Odunpazarı 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 Odunpazarı Belediyesinin 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.

Odunpazarı Belediyesinin, 2015–2019 dönemine ilişkin Stratejik Planını zamanında hazırlayarak “mevcudiyet” ve “zamanlılık” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Stratejik Planda, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 6 adet amaç, 27 adet hedef ve 47 adet gösterge belirlenmiştir. Belirlenen amaçlardan birisinin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtilen kriterlere uygun olmadığı görülmüştür.

Stratejik Planda, stratejik hedeflerin ölçülebilir olarak belirlenmediği ve zaman çerçevesinin belirsiz olduğu görülmüştür.

İdarenin, 2015 yılına ilişkin Performans Programını zamanında hazırlayarak “mevcudiyet” ve “zamanlılık” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Ancak Performans Programı ile Stratejik Plan arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür. Performans programları stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla Stratejik Planda yer almayan göstergelere Performans Programında yer verilmemelidir. Stratejik planda 47 adet gösterge belirlenmiş olmasına rağmen performans programında 70 adet göstergenin belirlendiği görülmüştür.

İdarenin, 2015 yılına ilişkin Faaliyet Raporunu zamanında hazırlayarak “mevcudiyet” ve “zamanlılık” kriterini yerine getirdiği görülmüştür. Yukarıda bahsedilen Stratejik Planla Performans Programı arasındaki uyumsuzluğun, Faaliyet Raporu ile Stratejik Plan arasında da uyumsuzluğa sebep olduğu görülmüştür.

Odunpazarı Belediyesinin veri kayıt sistemini oluşturduğu, veri girişleri için her birimden sorumlu personelleri belirlediği, bu personellere gerekli eğitimleri verdiği, her üç ayda bir gerçekleştirmelere ilişkin raporlamayı yaptığı, Eskişehir Odunpazarı Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporundaki bulguları dikkate alarak gerekli düzeltmeleri yaptığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan tüm açıklamalar sonucunda, Odunpazarı Belediyesinin, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlanması ile plan ve programların raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından, bulgularımızda detaylı olarak yer alan eleştiriler hariç ilgili mevzuata uygun hareket ettiği görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Kurumun Stratejik Amacının Sonuç Odaklı Olmaması

Odunpazarı Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı incelendiğinde; Stratejik Amaç 1'in; "Kaynaklarımızın Etkili Ekonomik ve Verimli Kullanılmasını Sağlamak" şeklinde belirlendiği görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun ikinci bölümünde "... *stratejik planlama sonuçların planlanmasıdır: Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.*" denilmektedir.

Aynı Kılavuzun beşinci bölümünün "D- Amaçlar" kısmında;

"Amaçlar kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder.

...

Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılabileceğini ayrıntılı olarak açıklamamalıdır." denilmektedir.

Kurumun kendisine kanunlarla yüklenmiş görev ve hizmetleri yerine getirirken, kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanması kanunla düzenlenmiş bir hükümdür.

Stratejik planlama kamu hizmeti ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır. Kurumun stratejik amaçları kurum tarafından sunulan kamu hizmeti ile ulaşmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2006 yılının haziran ayında "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)" Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında hazırlanmış ve stratejik planların genel çerçevesini belirlemek için kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur.

Kılavuzun 32 nci sayfasında "D - Amaçlar" bölümü yer almaktadır. Bu bölümde amaçların özellikleri şu şekilde ifade edilmiştir;

Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalıdır.

Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.

Hedefler için bir çerçeve çizmelidir.

Odunpazarı Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında misyon ve vizyon bildirimini şu şekilde belirlenmiştir.

" Misyon: Toplumcu, üretici ve çağdaş belediyeçilik anlayışı ile hazırlayacağımız ve uygulayacağımız projelerin, kaynaklarla ve zamanla uyumlu, insanca çalışma ve insanca yaşama imkânları sağlamasına çalışmak"

" Vizyon: Sürdürülebilir belediyeçilik anlayışı ile Odunpazarı 'nda yaşayan toplumun bütün kesimlerinin yaşam kalitesini yükseltmek, kent yaşamını daha kolay ve güzel hale getirmek"

Ayrıca stratejik planda temel değerlerden birincisi şu şekildedir;

" 1) Sürdürülebilir Kalkınma;

Kaynak yaratan, yenileyen ve kaynakları doğru kullanarak geleceğini karartmayan"

Misyonda yer alan "... kaynaklarla ve zamanla uyumlu," olarak hazırlanacak ve uygulanacak projeler ifade edilmektedir. Vizyon bildiriminde ise "Sürdürülebilir belediyeçilik anlayışı ile..." ibaresi Odunpazarı Belediyesinin plan dönemi sonunda ulaşmak istediği yere sürdürülebilir bir belediyeçilik ile yani yetki ve kaynaklarını etkili olarak kullanması ile hedeflerini gerçekleştirmeyi ifade etmiştir.

Odunpazarı Belediyesinin temel değerleri 6 başlık altında belirlenmiş ve ilki "Sürdürülebilir Kalkınma" olarak ifade edilmiştir. Bu temel değerın açıklamasında ise "kaynak yaratan, yenileyen ve kaynakları doğru kullanan." bir anlayışın yönetimde en temel özelliklerden biri olacağı ifade edilmiştir.

Kılavuzun 33 üncü sayfasında stratejik amaçların oluşturulması için yararlanılacak sorular yer almaktadır. Bu sorular;

Kuruluş misyonunu yerine getirmek için neler yapmalıdır?

Kuruluş orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?

Kuruluşun faaliyetleri dış çevre ile uyumlu mudur, değilse ne değişmelidir?

Odunpazarı Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planının 45 inci sayfasında stratejik amaçlar ve bu amaçların açıklamalarına yer verilmiştir. Stratejik Amaç-1 ve açıklaması; *"Kaynaklarımızın Etkili Ekonomik ve Verimli Kullanılmasını Sağlamak: Belediyemizin sahip olduğu bütün yetki ve kaynakları etkili katılımcılık; şeffaflık ve yönetimde dürüstlük anlayışı ile halka hizmet için kullanılmasını sağlamak."* olarak ifade edilmiştir. Misyon bildiriminde yer alan ifadeleri destekler nitelikte bütün yetki ve kaynakları etkili, şeffaf ve dürüstlük anlayışıyla ve bu kaynakların "halka hizmet için" plan dönemi boyunca kullanılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Stratejik Amaç-1 altında belirlenen stratejik hedefler için de bir çerçeve çizmesi gerektiği Kılavuzda amaçların özellikleri arasında yer almaktadır. Stratejik planda, Stratejik Amaç-1 altında belirlenen stratejik hedefler şu şekildedir;

Sürdürülebilir bir gelir politikası oluşturarak, kaynak yaratılması ve yenilenmesini sağlamak

Kaynaklarımızın elde edilmesi ve kullanılmasında tutumluluk prensibini oluşturmak

İnsan kaynaklarımızın bireysel ve kurumsal gelişmişlik düzeyini artırmak

Kaynaklarımızın kullanımında sürdürülebilir uygulamaları hayata geçirmek

Belediye olarak yapılan tüm hizmetlerde toplumsal cinsiyet eşitliğini esas almak

Fiziksel kaynaklarımızı iyileştirme çalışmaları yapmak" demiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu stratejik amacın, idarenin misyon ve vizyonu ile alakalı olduğunu ayrıca rehberde belirtilen kriterle uygun olduğunu belirtir; amaçların idarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade etmesi gerekir.

BULGU 2: Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Odunpazarı Belediyesinin Stratejik Planında tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren “Kaynak Tablosu”na yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun “Maliyetlendirme” başlıklı 6'ncı bölümünde; *“Kuruluş Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir.”* denilmektedir.

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, Stratejik Planda “Kaynak Tablosu”na yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun 41 inci sayfasında "Maliyetlendirme" bölümü yer almaktadır. Kılavuzda maliyetlendirmenin temel amacının kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçladığı ifade edilmektedir. Kılavuzda maliyet tablosunun nasıl oluşturulacağı şu şekilde ifade edilmiştir;

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

Kamu idaresinin belirlediği toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmasının yapılabilmesi için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edeceğini tahmin etmesi gerekmektedir. Kılavuz bu amaçla 43 üncü sayfada yer alan kaynak tablosundan yararlanılabileceğini ifade etmiştir. Ayrıca devamında *" İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar kuruluş tarafından tahmin edilmelidir."*denilmektedir.

Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama

Misyon, vizyon, temel değerler

En az bir amaç

Her amacın altında en az bir hedef

Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriter(ler)i

Stratejiler

Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu

Kılavuz, tahmini maliyet tablosunun kesinlikle olması gereken bir unsur olduğunu, kaynak tablosunun ise yararlanılabilecek bir doküman olduğunu ifade etmiştir." demiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükmü gereği idare kaynak tablosundan yararlanmasa bile maliyetlerini hangi kaynaklardan karşılayacağına ilişkin verileri tahmini olarak belirtmelidir.

BULGU 3: Stratejik Plandaki Hedeflerin Ölçülebilir Olmaması ve Zaman Çerçevesinin Belirsiz Olması

Odunpazarı Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı incelendiğinde; stratejik amaçların altında yer alan hedeflerin ölçülebilir olmadığı ve bu hedeflerin zaman çerçevelerinin belirsiz olduğu görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun Geleceğe Bakış başlıklı 5. bölümünün "E- Hedefler" kısmında;

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

Hedefler,

Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.

Ölçülebilir olmalıdır.

İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır.

Sonuca odaklanmış olmalıdır.

Zaman çerçevesi belli olmalıdır.” denilmiştir.

Aynı Kılavuzun 5. bölümünün “F- Performans Göstergeleri” kısmında;

“Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir.” denilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemeler gereği hedeflerin ölçülebilir olarak belirlenmesi gerekmektedir. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği istisnai durumlarda, performans göstergeleri belirlenerek hedefler ölçülebilir hale getirilmelidir. Yine düzenlemeye göre hedeflerin zaman çerçevesinin de belli olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzununun 34 üncü sayfasında stratejik hedefler bölümü yer almaktadır. Burada hedeflerle ilgili olarak; "... Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir." ifadesi yer almaktadır. Kılavuz, stratejik hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda bu hedefe performans göstergelerine yer verilmesi gerektiğini 36 ncı sayfada "F - Performans Göstergeleri" bölümünde belirtmiştir.

Odunpazarı Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında; 6 adet stratejik amaç ve bu amaçlara bağlı olarak belirlenen 27 adet stratejik hedef yer almaktadır. Belirlenen her stratejik hedefte ulaşılacak istenen sonuca "Göstergeler" kısmında yer verilmiştir. Hedeflenen her göstergenin mevcut durumu ve plan dönemi sonunda ulaşılması hedeflenen düzeyleri de yer almıştır. Hedeflerin ölçülebilir olduğu ve zaman çerçevesinin belirlenmiş olduğu aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir.

Tablo—1: 2015-2019 Stratejik Plan Hedef ve Göstergeleri

SH	Sıra	Stratejik Hedef ve Göstergeler	Mevcut Durum	Hedef
1.1	Sürdürülebilir bir gelir politikası oluşturarak, kaynak yaratılmasını ve yenilenmesini sağlamak			
	1	<i>Hibe fonlarından yararlanmak için hazırlanan proje teklif sayısı</i>	2	25
	2	<i>Gelir bütçesi gerçekleşme oranı (%)</i>	78	90
1.2	Kaynaklarımızın elde edilmesi ve kullanılmasında tutumluluk prensibini oluşturmak			
	1	<i>Atölyelerde tamirat yapılması gereken araç, makine ve teçhizatların bakım-onarım yapılma oranı (%)</i>	20	50
	2	<i>Atölye ve seralarda üretilen ürünlerin kullanıldığı park ve mekân oranı (%)</i>	0	60
1.3	İnsan kaynaklarımızın bireysel ve kurumsal gelişmişlik düzeyini artırmak			
	1	<i>Düzenlenen eğitim sayısı</i>	12	30
	2	<i>Düzenlenen ortak akıl toplantı sayısı</i>	0	20
	3	<i>Kurum kültürünü oluşturmak için düzenlenen sosyal organizasyon sayısı</i>	3	20
1.4	Kaynaklarımızın kullanımında sürdürülebilir uygulamaları hayata geçirmek			
	1	<i>Belirlenen gayrimenkullerin yıllık toplam değer artışı (%)</i>	0	10
1.5	Belediye olarak yapılan tüm hizmetlerde toplumsal cinsiyet eşitliğini esas almak			
	1	<i>Kurum düzeyinde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe anlayışının oluşması için yapılan çalışma sayısı</i>	0	10
1.6	Fiziksel kaynaklarımızı iyileştirme çalışmaları yapmak			
	1	<i>Yapılan yeni hizmet binası sayısı</i>	0	1
2.1	Sağlıklı, çevreci ve temiz bir Odunpazarı oluşturmak			
	1	<i>Geri dönüştürülebilir atık toplama konusunda yapılan çalışma sayısı</i>	4	35
	2	<i>Kent hayvanları ile ilgili yapılan sağlık çalışmaları sayısı</i>	0	20
2.2	Kentimiz için sürdürülebilir uygulamaları hayata geçirerek; nitelikli iş ve yaşam alanları oluşturmak			
	1	<i>Taşbaşı ve Hamamyolu bölgesi sağlıklaştırma için uygulanan proje sayısı</i>	0	1
	2	<i>Kentimizde yapılan özgün pazaryeri sayısı</i>	2	5
	3	<i>Oluşturulan kent meydanı sayısı</i>	0	1
2.3	Toplumdaki tüm bireyler için sunulan hizmetlere erişimi kolaylaştırarak fırsat eşitliğini sağlamak			
	1	<i>Görsel, işitsel, yazılı ve ilan yoluyla yapılan haber sayısı</i>	21.743	100.000
2.4	Çevre, sağlık ve eğitim alanında çalışmalar yapmak			
	1	<i>Sağlıklı Kentler Birliği kriterleri ile ilgili yapılan çalışma sayısı</i>	0	50
3.1	Odunpazarı'nda yaşayan kadın, çocuk ve yaşlıların sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamdaki rolünü geliştirmek			
	1	<i>İhtiyaçların tespit edilmesi için yapılan anket sayısı</i>	0	5

2	Yapılan temalı park sayısı	2	2	
3	Yapılan yaşam merkezi sayısı	0	15	
4	Düzenlenen kültür etkinlikleri sayısı	304	1.500	
3.2	Dezavantajlı grupların sosyal hayata daha aktif olarak katılımını sağlayacak çalışmalar yapmak			
1	Dezavantajlı gruplar için yapılan tüm çalışmaların sayısı	0	1.000	
	Odunpazarı'nın geleceği olan çocukların, gençlerin sanat ve kültürel faaliyetleri bir yaşam alışkanlığı edinmesini sağlayacak çalışmalar yapmak.			
3.3	1	Gençlerin sanatsal çalışmaları için düzenlenmiş mekân sayısı	0	1
	2	Kültürel faaliyet ve aktivitelerin yapıldığı mahalle sayısı	0	85
	Kadınların ve gençlerin istihdamına ve korunmasına yönelik özellikli projeler yapmak			
3.4	1	Mesleki kurslara kayıt olan kadın sayısı	6.000	30.000
	2	Düzenlenen organizasyon sayısı	0	20
	Odunpazarı Belediyesi'nin düzenlediği halk etkinliklerinde, ilimizde yetişmiş değerlerin ve şehit aileleri ile gazilerimizin de yer almasını sağlamak			
3.5	1	Düzenlenen halk etkinliklerine davet edilen sanatçı, sporcu, bilim insanı sayısı	0	50
	2	Şehit aileleri ve gazilerimiz ile yakınları için düzenlenen etkinlik sayısı	0	25
	Kentimizdeki sağlık turizmi etkinliğini artırmak, tanıtımlar yapmak			
3.6	1	Sıcaksular bölgesi ile ilgili yazılı ve görsel alanlarda yapılan tanıtım sayısı	0	5
	2	Sıcaksular mevkiinde yapılan sağlıklaştırma projesi sayısı	0	1
3.7	Üretilen yöresel kültürel değerlerimizin toplumsal faydaya dönüştürülmesini sağlamak			
	1	Değerlerin tanıtıldığı kültürel etkinlik sayısı	2	10
	Kentimizdeki tarihi varlıkları, koruma ve yenileme projeleri yapmak			
3.8	1	Yapılan tarihi bina yenileme sayısı	4	5
	2	Yapılan yeni sokak sağlıklaştırma sayısı	2	2
	Her yaş için; spor ve sağlıklı yaşam olanakları sunacak çalışmalar yapmak			
4.1	1	Talepleri karşılanan amatör spor kulübü sayısı	0	25
	2	Yeni oluşturulan spor alanları sayısı	0	20
4.2	Kentimizde spor turizminin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak			
	1	Oluşturulan yeni spor dalları sayısı	0	5
	Tarımsal ve hayvansal ürünlerin ekonomik ve verimli üretilebilmesi için gerekli eğitim ve bilgi ihtiyacını karşılamak			
5.1	1	Tarım destekleri konusunda yapılan bilgilendirme sayısı	0	20
	2	Üreticilerle yapılan toplantıların sayısı	0	20

5.2	Odunpazarı'nda "Yeşil Büyüme" çevre ve ekonomi arasındaki verimli döngü kapsamında çalışmalar yapmak			
1	"Yeşil Büyüme " konusunda yapılan çalışma sayısı	0	50	
	Tarım sektöründe ekolojik potansiyeli ortaya çıkarmak ve geliştirmek			
5.3	1	Kurulan toprak analizi laboratuvarı sayısı	0	1
	2	Ekolojik potansiyelimizi ortaya çıkarmak için yapılacak çalışma sayısı	0	50
5.4	Köyden mahalleye dönüşen bölgelerin sosyo-ekonomik gelişimini tamamlamak			
	1	Kırsal mahallelerimizde yapılan proje, yatırım, etkinlik, organizasyon vb. çalışma sayısı	0	50
	Kırsal bölgede yaşayan vatandaşlarımızın gelir kaynaklarını artırıcı Kırsal Gelişim Projelerini hayata geçirmek			
5.5	1	Çiftçilerin ürünlerini gelir artırıcı şekilde pazarlaması konusunda verilen bilgilendirme faaliyetleri sayısı	0	20
	2	Yapılan örnek çocuk köyü sayısı	0	1
	Kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri üretmek			
6.1	1	Konut dönüşümü yapılan mahalle sayısı	0	1
	2	Yeni oluşturulan yeşil alan miktarı (m ²)	256.130	1.000.00
				0
6.2	Kırsal hayatın yaşam standartlarını yükselterek, insan onuruna yakışır bir yaşam düzeyine ulaştıracak örnek bir köy modeli projesini hayata geçirmek			
	1	Yapılan örnek köy sayısı	0	1

Sonuç olarak mevzuat hükmü gereği hedeflerin ölçülebilir olarak belirlenmesi gerekmektedir. Ancak hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği istisnai durumlarda performans göstergelerine yer verilerek hedefler ölçülebilir hale getirilmelidir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Faaliyet Maliyetleri Tablosunda Açıklamalar Bölümüne Yer Verilmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde, "Faaliyet maliyetleri tablosu performans programı hazırlık çalışmalarında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından belirlenen her bir faaliyet için sorumlu birimler tarafından ayrı ayrı doldurulacaktır. Aynı faaliyetten sorumlu birden fazla harcama birimi olması halinde her harcama birimince bu tablo ayrı ayrı doldurulacak olup mali hizmetler birimlerince bu tablolar konsolide edilerek

tek bir tablo haline getirilecektir.

Açıklamalar bölümünde ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verilecektir.” denilmiştir.

Odunpazarı Belediyesinin 2015 Yılı Performans Programı'nda faaliyet maliyetleri tablolarında açıklamalar bölümüne yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programı Hazırlama Rehberinde faaliyet maliyetleri tablolarının açıklamalar bölümünde ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Odunpazarı Belediyesi 2015 Performans Programında faaliyet maliyetleri tablolarında açıklamalar bölümüne yer verilmediği halde faaliyetin kapsamı ile ilgili bilgiler "Faaliyet Adı" bölümünde detaylandırılarak sunulmuştur. Aşağıdaki tabloda örnek olarak faaliyetin kapsamı ile ilgili bilgilerin yer aldığı "Faaliyet Adı" bölümü sunulmuştur.

Tablo-2: 2015 Performans Programı Performans Hedef ve Faaliyetleri

PH	FM	Performans Hedefi ve Faaliyet Maliyetleri
1.1.1		Dış kaynaklı hibe fonlarından yararlanmak için projeler hazırlanacaktır.
	1	<i>Hibe fonlarından yararlanmak için proje teklifleri hazırlama maliyeti</i>
2.1.1		Geri dönüştürülebilir atık toplama miktarı artırılacaktır.
	1	<i>Geri dönüşüm atıkları toplama maliyeti</i>
3.1.1		Kadın, çocuk ve yaşlılar için ihtiyaç tespiti çalışmaları yapılacaktır.
	1	<i>Anket çalışması maliyeti</i>
4.1.2		Yeni spor merkezleri yapılacaktır.
	1	<i>Spor Tesisi Yapılması ve Mevcut Tesislerin Onarımı Projesi Maliyeti (YP-09)</i>
5.4.2		Mahallelerimizde yol asfaltlama çalışmaları yapılacaktır.
	5	<i>Araç ve İş Makinesi Alımı Projesi Maliyeti (YP-18)</i>
6.1.1		Karapınar vadisi konut dönüşüm projesinin 2. Etap çalışmaları yapılacaktır.
	2	<i>Belediye Hizmet Alanlarının Kamulaştırma Projesi Maliyeti (YP-14)</i>

2015 yılı performans programında tüm faaliyetler "Faaliyet Adı" kısmında yer alan bilgilerin maliyetlerini belirtecek şekilde isimlendirilmiş ve bu sayede ilgili faaliyet maliyetlerinin hesaplanması konusunda anlaşılır ve yeterli bilgi içerdiği görülmektedir. Ayrıca yatırım programında yer alan projeler; performans programında ilgili faaliyet adının yazıldığı bölümde (satırda) parantez içinde gösterilmiştir.

Bulgu sonuçları dikkate alınarak 2017 Yılı Performans Programında faaliyet maliyetleri tablolarında açıklamalar kısmında rehberin dikkat çektiği hususlar belirtilecektir." demiştir.

Sonuç olarak rehberde belirtildiği üzere faaliyet maliyetleri tablosundaki açıklamalar bölümünde yer verilmeli, bu bölümde ilgili faaliyetlerin kapsamına, gerekçesine ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetlerinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verilmelidir.

BULGU 5: Performans Programına Stratejik Planda Yer Almayan Göstergelerin Eklenmesi

Performans Programı, kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetleri ve performans göstergeleri içerir. Performans programları, stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturur. Her yıl hazırlanan performans programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı performans göstergeleri ile ölçülür. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereği, kamu idareleri performans programlarında ilgili stratejik planı esas almak zorundadırlar.

Odunpazarı Belediyesinin 2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde, Performans Programı'na Stratejik Planda yer almayan göstergelerin eklendiği görülmüştür. Stratejik Planda 47 adet gösterge belirlenmişken Performans Programında 70 adet göstergenin belirlenmiştir. Buna ilişkin örneklere aşağıda tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3: Stratejik Plandaki Göstergelerle Performans Programındaki Göstergeler Arasındaki Farkı Gösterir Tablo

AMAÇ	HEDEF	STRATEJİK PLANDAKİ GÖSTERGELER	PERFORMANS PROGRAMINDAKİ GÖSTERGELER	DEĞERLENDİRME
Amaç 1- Kaynaklarımızın Etkili Ekonomik ve Verimli Kullanılmasını Sağlamak	Hedef 1.1: Sürdürülebilir bir gelir politikası oluşturarak, kaynak yaratılması ve yenilenmesini sağlamak.	Hibe fonlarından yararlanmak için hazırlanan proje teklif sayısı (Adet)	Hazırlanan proje teklifi sayısı (Adet)	Göstergeler tutarlıdır.
		Gelir bütçesi gerçekleşme oranı (%)	Vergi gelirleri tahsilât oranı (%)	Stratejik plandaki göstergeden farklı göstergeler belirlenmiştir.
			Genel tahsilât oranı (%)	
			Dijital arşiv sürecinin tamamlanma oranı (%)	
Amaç 2- Sağlıklı ve Çevreci Bir Odunpazarı Oluşturmak	Hedef 2.1: Sağlıklı, çevreci ve temiz bir Odunpazarı oluşturmak.	Geri dönüştürülebilir atık toplama konusunda yapılan çalışma sayısı (Adet)	Konutlardan toplanan ambalaj atığı miktarı (Ton)	Stratejik plandaki göstergeden farklı göstergeler belirlenmiştir.
		Kent hayvanları ile ilgili yapılan sağlık çalışmaları sayısı (Adet)	Bitkisel atık yağların toplanması ile ilgili yapılan kampanya sayısı (Adet)	
			Bitkisel atık yağların toplanması ile ilgili denetlenen işletme sayısı (Adet)	
			Atık pil toplama noktası sayısı (Adet)	
			Toplanan atık pil miktarı (Kg)	
			Konutlardan elektrikli ve elektronik eşya toplanan mahalle sayısı	
			Okullarda ve diğer kurumlarda verilen eğitim sayısı (Adet)	
			Bakımı yapılan hayvan sayısı (Adet)	

Kamu idaresi cevabında; "05.07.2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin (g) bendinde " Performans göstergesi: Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları", (ğ) bendinde ise " Performans hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri" ve (h) bendi ise " Performans programı: Bir kamu

idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı" olarak ifade edilmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin 6 ncı sayfasında program döneminin, bütçesi hazırlanan yılı ifade edeceği belirtilmektedir. Yine rehberin 9 uncu sayfasında " *Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.*" ifade edilmektedir. Rehberin performans programı hazırlama süreci başlıklı 11 inci sayfasında; " *Performans programı hazırlama süreci kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile başlar.*" şeklinde belirtilmektedir.

Yönetmelik ve rehber hükümleri doğrultusunda; performans hedeflerinin stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenmesi gerektiği ve program dönemini yani bütçesi hazırlanan yılı içermesi gerekmektedir. Performans göstergelerinin ise; "program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerine" ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek için kullanılan sayısal ifadeler olduğu ifade edilmektedir.

Sonuç olarak stratejik planda yer alan göstergelerin Stratejik Hedefler için belirlendiği, performans göstergelerinin ise program döneminde belirlenen performans hedeflerine ait göstergeler olduğu ve bu göstergelerin stratejik plan ve performans programında aynı olmasına dair bir hükmün bulunmadığı görülmektedir." demiştir.

Sonuç olarak, mevzuat gereği stratejik plandaki hedefler performans göstergeleriyle ölçülebilir hale getirildiğinde, performans programında yer alan göstergelerin stratejik planda yer alan göstergelerle aynı olması gerekmektedir. Dolayısıyla stratejik planda yer almayan göstergelere performans programında yer verilmemelidir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi

Odunpazarı Belediyesinin 2015 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde aynen;

“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.

Kurumun Faaliyet Raporu'nda “Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar” kısmına yer verilmiştir. Açıklamalar kısmında bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekirken buna ilişkin herhangi bir açıklama yapılmayıp ödenek aktarımlarından bahsedilmiştir.

Yönetmelik hükmü gereği, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine, kamuoyuna sunulan Faaliyet Raporunda yer verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "17.03.2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendinde faaliyet raporlarının mali bilgiler başlığı altında yer alması gereken unsurlar ifade edilmiştir. Yönetmeliğin ilgili maddesinde; " *Mali bilgiler başlığı altında... temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir.*" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca Yönetmeliğin 19 uncu maddesini birinci fıkrasında ise birim ve idare faaliyet raporlarının hangi şekle uygun olarak hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. Yönetmelikte belirtilen hükümler doğrultusunda "Mali Bilgiler" başlığı altında sırasıyla aşağıda sayılan bölümler yer almalıdır;

1. Bütçe Uygulama Sonuçları
2. Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar
3. Mali Denetim Sonuçları
4. Diğer Hususlar

Yönetmelikte; kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine ilişkin bilgilere " *bütçe uygulama sonuçları*" bölümünde; temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara " *temel mali tablolara ilişkin açıklamalar*"

bölümünde; iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere ise " *mali denetim sonuçları*" bölümünde yer verilmesi gerektiği sonucu, " *Mali Bilgiler*" başlığı altındaki alt başlıklar da göz önünde bulundurularak, ortaya çıkmaktadır.

Yönetmelik, açık bir şekilde " *temel mali tabloların*" hangi tablolar olduğunu belirtmemiştir. Ancak mali bilgiler kısmında bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinin gösterilebilmesi amacıyla faaliyet raporunda bu bilgileri içeren çeşitli tablolara yer verilmiştir:

Bütçe Gelir Gerçekleşme Bilgileri (Tablo-8)

Bütçe Gider Gerçekleşme Bilgileri (Tablo-9)

Fonksiyonel Sınıflandırma Gider Bütçe Gerçekleşmeleri (Tablo-12)

Harcama Birimleri Gider Bütçe Gerçekleşme Bilgileri (Tablo-13)

Faaliyet Raporunun "Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar" bölümünde, "Bütçe Uygulama Sonuçları" bölümünde yer alan gider bütçesine ait gerçekleşme bilgileri tabloları sonuçlarının açıklamaları yer almıştır. Analitik bütçe sisteminin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma birinci düzeyleri arasında yapılan ödenek aktarmalarına ait bilgiler yer almıştır. Burada yer alan açıklamalarda, başlangıç ve net ödenek arasındaki farklar hakkında bilgi sunulmuştur.

Sonuç olarak, Yönetmelik hükümlerinin; faaliyet raporunda yer alması gereken temel mali tabloların çerçevesini tam olarak belirlemediği için bu bölümde sadece gider bütçesinin ödenekleri arasındaki farkların açıklamalarına yer verilmiştir." demiştir.

Sonuç olarak ilgili yönetmelikte temel mali tabloların neler olduğu belirtilmemişse de ; temel mali tablolardan kastın Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen temel mali tablolar olduğu açıktır. Mevzuat hükmü gereği mali bilgiler başlığı altında, bütçe gerçekleştirmeleri ile hedefler arasındaki sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara yer verilmelidir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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