



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**DÜZCE BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



## **İÇERİK**

<b>DÜZCE BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>DÜZCE BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>17</b>



**DÜZCE 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

Düzce Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olup mali iş ve işlemlerini bu Kanuna uygun olarak yürütmektedir. Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler.

Kurumun 2015 yılı gelir bütçesi 160.350.000,00 TL olarak kabul edilmiş yılsonu 142.165.496,56 TL tahsilat yapılmıştır. Gelir bütçesinin gerçekleşme oranı %89 olmuştur.

2015 yılı gider bütçesi 160.250.000,00 TL olarak kabul edilmiş, yılsonunda 168.951.018,91 TL harcama yapılmıştır. Gider bütçesinin gerçekleşme oranı %105 olmuştur.

I.Düzyer	Gelirin Adı	2015	Gerçekleşen	Gerçekleşen Oran
1	Vergi Gelirleri	20.380.000,00	14.377.891,24	10,11%
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.340.000,00	36.275.842,81	25,52%
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.350.000,00	4.227.293,41	2,97%
5	Diğer Gelirler	60.730.000,00	72.609.393,51	51,07%
6	Sermaye Gelirleri	21.300.000,00	14.675.075,59	10,32%
8	Alacaklardan Tahsilat	250.000,00	0	0,00%
<b>TOPLAM</b>		<b>160.350.000,00</b>	<b>142.165.496,56</b>	<b>100,00%</b>

I.Düzyer	Gider Türleri	2015 Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşen Oran
1	Personel Giderleri	21.559.050,00	19.965.164,05	11,82%
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.802.900,00	3.526.039,64	2,09%

<b>3</b>	<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	<b>86.213.050,00</b>	<b>80.301.700,01</b>	<b>47,53%</b>
<b>4</b>	<b>Faiz Giderleri</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>24.273.137,68</b>	<b>14,37%</b>
<b>5</b>	<b>Cari Transferler</b>	<b>3.637.000,00</b>	<b>3.488.084,69</b>	<b>2,06%</b>
<b>6</b>	<b>Sermaye Giderleri</b>	<b>23.038.000,00</b>	<b>37.361.892,84</b>	<b>22,11%</b>
<b>8</b>	<b>Borç Verme</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>35.000,00</b>	<b>0,02%</b>
<b>9</b>	<b>Yedek Ödenek</b>	<b>15.000.000,00</b>		<b>0,00%</b>
<b>TOPLAM</b>		<b>160.250.000,00</b>	<b>168.951.018,91</b>	<b>100,00%</b>

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

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

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından 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**

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

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Açılış Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Mali yılbaşında bir önceki hesap döneminden devreden hesaplara dayanılarak kaydı gerçekleştirilen açılış yevmiyesinde tutarların eksik kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43 üncü maddesinin beşinci fıkrasında “Mali yılın başında bir önceki hesap döneminden devreden hesaplar için açılış bilançosu düzenlenir. Açılış bilançosuna dayanılarak, açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarlar düzenlenecek (1) yevmiye numaralı “muhasebe işlem fişiyle” ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedilir. Açılış kaydına ilişkin muhasebe işlem fişine, açılış bilançosunun bir nüshası eklenir. Açılış kaydına esas tutarlar, ilgili hesap için açılacak büyük defter ve yardımcı defterlere aktarıldıktan sonra işlemlerin kaydına başlanır.” denilmektedir.

Belediyenin 2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, açılış kayıtlarının 975.744,59 TL tutarında eksik gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. İlan ve reklam vergisinin takip edildiği 121, 122 ve 222 numaralı hesapların 01.03.09.53 ekonomik kodunda devir tutarının 1.988.466,08 TL olması gerekirken açılış fişinde 1.104.838,48 TL olarak yer aldığı görülmüştür. Yine 121, 122 ve 222 numaralı hesapların 01.02.09.54 ekonomik kodunda takip edilen çevre temizlik vergisi devir tutarının 1.695.950,30 TL olması gerekirken açılış kayıtlarında 1.603.833,31 TL olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen açıklamalara göre tahakkuku yapılan 975.744,59 TL tutarında verginin muhasebe kayıtlarında görünmediği, açılış kayıtlarında yapılan bu hatanın yıl içinde hesapların ekonomik kod bazında alacak bakiye vermesine neden olduğu görülmüştür.

Açılış kayıtlarının tekrar kontrol edilmesi ve muhasebe programındaki hatanın giderilmesi sağlanarak muhasebe kayıtlarının gerçeğe uygun hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Hesaplardan kaynaklanan bir hata sonucu söz konusu hesapların genel toplamları farklı gözükümüştür, yapılan düzeltme sonrası hata ortadan kalkmıştır." denilmektedir.

*Sonuç olarak* İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususların hesaplardan kaynaklanan bir hata sonucu ortaya çıktığı belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 2: Yüklenici Firmaya Yapılan Toplu Taşıma Ödemelerinin Muhasebeleştirilmemesi**

Toplu Taşıma Elektronik Ücret Toplama, Araç Takip ve Akıllı Durak Sistemi içinde toplu taşıma sistemini işleten firmaya yapılan ödemelerin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

A) Düzce Belediyesi toplu taşıma sisteminin işletilmesini sağlamak amacıyla üçlü (Belediye - Özel Halk Otobüsleri - E-Kent) sözleşme imzalamıştır. İmzalanan sözleşme ile sistemin işleticisi olan E-kent'e(yüklenici) toplu taşıma ücretlerinin toplamı üzerinden %3,5 + KDV oranında işletme hizmet bedeli öngörülmüştür. Toplu taşıma ücretlerini E-Kent firması toplamakta ve %3,5+KDV hizmet bedeli kesintisi yapmaktadır. Yapılan bu kesinti tutarının belediye muhasebe sistemine kaydedilmediği görülmüştür. Oysa ki toplu taşımadan elde edilen belediye otobüsü gelirlerinin tamamı muhasebe kayıtlarıyla gelir olarak kaydedilmeli ve E-kent'e ödenecek hizmet bedeli de gider olarak muhasebe kayıtlarında gösterilmelidir.

B) Mezkur sözleşme ile toplu taşıma ücretlerinin toplanması ve paylaşılması hususunda belediye ile özel halk otobüsleri arasında havuz sistemi kurulmuştur. Sözleşme gereği yapılması gereken kesintilerden sonra elde edilen taşıma gelirleri havuza aktarılmakta ve havuzdaki tutarda belediye-özel halk otobüsleri arasında %50-%50 oranında paylaşılmaktadır. Sözleşmede hüküm altına alınan bu paylaşım oranından dolayı belediyenin toplu taşıma gelirlerinden özel halk otobüsleri de pay almış bulunmaktadır. Belediyenin havuzda toplanan miktara katkısı özel halk otobüslerinden daha fazla olduğu için, %50 oranında gerçekleşen paylaşım sonucu özel halk otobüslerine belediyenin toplu taşıma gelirlerinden pay verilmiş olmaktadır. Özel halk otobüslerine verilen toplu taşıma geliri payının muhasebe sisteminde kayıt altına alınmadığı, muhasebe sisteminde gösterilmediği tespit edilmiştir. Oysa ki toplu taşımadan elde edilen belediye otobüsü gelirlerinin tamamı muhasebe kayıtlarıyla gelir olarak kaydedilmeli ve özel halk otobüslerine aktarılmış olan tutarlar da gider olarak muhasebe kayıtlarında gösterilmelidir.

Açıklanan nedenlerle, Belediyeye ait ulaştırma gelirlerinin tamamı, belediye geliri olduğundan, belediye otobüslerince gerçekleştirilen tüm hasılat öncelikle gelir olarak

kaydedilmeli, ilgililere yapılan ödemeler ve aktarmalar giderleştirilmelidir. Bu durum belediyenin olması gereken gelir ve giderinin daha az olmasına neden olmakta, başta belediyenin borçlanma limiti, personel alımı, gelire dayalı bazı payların aktarımı ve benzerlerini etkilemektedir. Ayrıca söz konusu tutarın KDV'sine ilişkin kısmı da muhasebe kayıtlarına alınmamış olmaktadır.

Sonuç olarak bu durumun faaliyet sonuçları tablosunun hatalı olmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "A) Toplu taşıma ücretlerinin %3,5 + KDV hizmet bedeli kesintisi her ay E-Kent firması tarafından fatura edilerek belediyemize gönderilmekte olup, Belediyemizce muhasebe kayıtları yapılmaktadır.(Ek-5)

B) Belediye ve özel halk otobüsleri arasında havuz hesabından %50 - %50 oranının olması şehir içi taşımacılığında tüm araçların tek merkeze ve şehir içine gelmeleri sebebiyle ciddi sorunlar yaşanmakta olduğundan bu oran dikkate alınarak rotasyonlu çalışma şartları oluşturulmuştur.

Bu sebeple araçların fiziki boyutları ve hatların yolcu yoğunluklarına göre yoğun olan hatlara ulaşım hizmetinde vatandaşın hizmetten daha iyi yararlanması maksadı ile belediye otobüsleri kullanılmıştır.

Asıl ihale ile hatların sahibi olan özel halk otobüsleri, kentin nüfusunun artması ve büyümesi sebebiyle diğer hatlara kaydırılmış bu sebeple yolcu sayılarında bir azalma görülmüştür.

Tam anlamında bahse konu hatlarda özel halk otobüsleri çalışacak olsaydı yeterli yolcu kapasitesine ulaşacaktı. Bu nedenle vatandaşların daha iyi hizmet alabilmesi adına havuz içerisinde hat ve güzergah rotasyonu yapılmış olup %50 olan oran korunmuştur." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** A) Kurum tarafından gönderilen cevapta muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak kurum cevabına dayanak gösterilen Ek-5 nolu belge 31.03.2016 tarihlidir. Bu nedenle, yapılan muhasebe kaydı 2016 yılı hesaplarıyla alakalı olduğundan, denetim konusu olan 2015 yılı mali tablolarını etkilememektedir. Konu ile ilgili hususlar 2016 yılında takip edilecektir.



B) İdare tarafından verilen cevapta bulguda bahsedilen hususlara değinilmemiş, özel halk otobüslerine aktarılmış tutarların muhasebe kayıtlarında gösterilmeme nedeni açıklanmamıştır. Konu ile ilgili hususlar 2016 yılında takip edilecektir.

### **BULGU 3: Gider Tahakkukları Hesabının Kullanılmaması**

Belediyenin mali borçlarına ilişkin olarak tahakkuk ettirilen faizler bulunmasına rağmen 381-Gider tahakkukları hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 381-Gider Tahakkukları Hesabı ile ilgili 257 nci maddesinde “*Yılsonlarında uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış mali borçlara ilişkin olarak tahakkuk ettirilen ve takip eden yılda ödenecek olan işlemiş faiz tutarları ile tahvillerin takip eden yılda ödemesi yapılacak işlemiş faiz tutarları bu hesaba kaydedilir.*” denilmektedir.

Belediyenin 2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediyenin mali borçlarının olduğu, bu borçlara ilişkin tahakkuk ettirilmiş faizler olduğu ancak bu faizlerden takip eden yılda ödenecek olanların 381-Gider Tahakkukları Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle iç ve dış mali borçlara ilişkin faizlerin ilgili hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Söz konusu bulguya istinaden gerekli işlemler yapılmış ve 2016 yılında gider tahakkukları hesabı kullanılmaya başlanmıştır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara 2016 yılında dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

### **BULGU 4: Belediye Sınırları İle Mücavir Alan İçinde Kalan Bazı İşyerlerinin Ruhsatının Olmaması**

Belediye sınırları ile mücavir alan içinde kalan bazı işyerlerinin “işyeri açma ve çalışma ruhsatı” olmaksızın çalıştırıldığı ve bu işyerlerinden “işyeri açma izni harcı” alınmadığı tespit edilmiştir.

10.08.2015 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “*İşyeri Açılması*” başlıklı 6 ncı maddesi ile yetkili

idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanunun 2 nci maddesinde ise işyeri yeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir.

Gerek 3572 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine ve gerekse de İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “*Tanımlar*” başlıklı 4 üncü maddesine göre yetkili idare, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ifade etmektedir.

2015 yılı içerisinde Düzce Belediyesi mücavir alan sınırları dahilinde açılan işyerlerinden yaklaşık 550 tanesinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini yürüttüğü tespit edilmiştir. Bundan dolayı da, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81 nci maddesine göre yeni açılan işyerinden alınması gereken harç 255 adet işyeri için tahakkuk ve tahsil ettirilmemiştir.

Yine bu durum neticesinde 550 adet işyerinin, İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “İşyerlerinde aranacak genel şartlar” başlıklı 5 nci maddesinde belirtilen sağlık, güvenlik, genel asayiş, bazı işyerleri için alınması gereken izin ve raporlar ile ilgili şartları taşıyıp, taşımadığı noktasında riskli konumda bulunduğu değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Zabıta Müdürlüğümüzde eleman eksikliğinden dolayı 2015 yılında Zabitanın görevleri ağırlıklı olarak bulunduğu merkezin sağlık, huzur, esenlik ve benzeri düzeni sağlamak olduğundan işyeri ruhsat denetimlerine kontrollerine yeterince ağırlık verilememiştir. İşyerlerini daha sağlıklı teftiş etmek için belediyemize nakil yoluyla 10 adet zabıta memuru alınmıştır. Vergi dairesinden alınan 2015 yılına ait işyeri açılış listesinden yola çıkılarak kontrollere yoğun bir şekilde başlanmış ve en kısa zaman içerisinde kontrollerin bitirilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara 2016 yılında dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

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

<b>2015 Yılı Bilançosu</b>			
<b>A K T İ F L E R</b>		<b>P A S İ F L E R</b>	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
<b>I- DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>169.687.267,85</b>	<b>III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>87.174.120,64</b>
<b>10 HAZIR DEĞERLER</b>	<b>1.992.739,59</b>	<b>30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>	<b>1.672.292,94</b>
102 BANKA HESABI	1.713.001,00	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	1.672.292,94
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	279.738,59	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>	<b>27.445.741,15</b>
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>27.018.399,43</b>	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	27.445.741,15
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	463.609,93	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>14.466.031,65</b>
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	25.564.406,83	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	10.621.437,28
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	894.465,92	333 EMANETLER HESABI	3.844.594,37
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	95.916,75	<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>43.590.054,90</b>
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>59.420,00</b>	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	26.342.113,26
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	59.420,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	12.771.138,70
<b>15 STOKLAR</b>	<b>403.598,54</b>	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	4.476.687,81
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	403.598,54	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	115,13
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>328.971,78</b>		
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	328.971,78	<b>IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>63.725.635,06</b>
<b>18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI</b>	<b>298.834,16</b>	<b>40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>	<b>39.600.707,62</b>
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	298.834,16	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	39.600.707,62
<b>19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>139.585.304,35</b>	<b>43 DİĞER BORÇLAR</b>	<b>24.124.927,44</b>
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	139.585.304,35	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	24.124.927,44
<b>II- DURAN VARLIKLAR</b>	<b>144.987.238,86</b>	<b>V- ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>163.774.751,01</b>
<b>22 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>473.509,11</b>	<b>50 NET DEĞER</b>	<b>118.937.975,53</b>

222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	473.509,11	500 NET DEĞER HESABI	118.937.975,53
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>11.471.555,07</b>	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>29.407.946,66</b>
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	9.040.256,70	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	29.407.946,66
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	2.431.298,37	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-17.923.363,89</b>
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>132.892.156,15</b>	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI ( - )	-17.923.363,89
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	44.920.373,89	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>33.352.192,71</b>
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	44.776.241,29	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	33.352.192,71
252 BİNALAR HESABI	34.304.149,13		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.895.681,22		
254 TAŞITLAR HESABI	5.851.163,52		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	3.719.742,98		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-22.461.307,04		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	17.886.111,16		
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>113.314,02</b>		
260 HAKLAR HESABI	409.269,77		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-295.955,75		
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>36.704,51</b>		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	202.373,69		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-165.669,18		
<b>Aktif Toplam</b>	<b>314.674.506,71</b>	<b>Pasif Toplam</b>	<b>314.674.506,71</b>
<b>IX- NAZIM HESAPLAR</b>	<b>72.514.891,58</b>	<b>IX- NAZIM HESAPLAR</b>	<b>72.514.891,58</b>
<b>A K T İ F L E R</b>		<b>P A S İ F L E R</b>	
	2015(Cari Yıl)		2015(Cari Yıl)
<b>90 ÖDENEK HESAPLARI</b>	<b>16.762.094,95</b>	<b>90 ÖDENEK HESAPLARI</b>	<b>16.762.094,95</b>
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	16.762.094,95	901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	16.762.094,95
<b>91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI</b>	<b>10.142.153,56</b>	<b>91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI</b>	<b>10.142.153,56</b>

910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	10.142.153,56	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	10.142.153,56
<b>92 TAAHHÜT HESAPLARI</b>	<b>45.610.643,07</b>	<b>92 TAAHHÜT HESAPLARI</b>	<b>45.610.643,07</b>
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	45.610.643,07	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	45.610.643,07
<b>Genel Toplam</b>	<b>387.189.398,29</b>	<b>Genel Toplam</b>	<b>387.189.398,29</b>

<b>2015 Yılı Faaliyet Sonuçları</b>			
<b>Hesap Kodu</b>	<b>Yrd. H.K</b>	<b>GİDERİN TÜRÜ</b>	<b>2015 Yılı</b>
	I		
630	1	PERSONEL GİDERLERİ	19.950.238,42
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.526.039,64
630	3	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	60.476.630,32
630	4	FAİZ GİDERLERİ	24.273.137,68
630	5	CARİ TRANSFERLER	1.966.602,38
630	6	SERMAYE GİDERLERİ	1.848.965,35
630	8	BORÇ VERME	35.000,00
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	3.020.139,52
630	13	Amortisman Giderleri	3.934.490,67
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	15.950.392,56
<b>Giderler Toplamı</b>			<b>134.981.636,54</b>

<b>Hesap Kodu</b>	<b>Yrd. H.K</b>	<b>GELİRİN TÜRÜ</b>	<b>2015 Yılı</b>
	I		
600	1	Vergi Gelirleri	17.600.594,44
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	43.871.959,97
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.333.820,69
600	5	Diğer Gelirler	73.972.492,32
600	6	Sermaye Gelirleri	5.716.287,02
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	22.838.674,81
<b>Gelirler Toplamı</b>			<b>168.333.829,25</b>
<b>FAALİYET SONUCU</b>			<b>33.352.192,71</b>

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



**DÜZCE BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**PERFORMANS DENETİM RAPORU**







# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	17
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	17
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	18
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	18
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	19
6. DENETİM BULGULARI.....	21



## 1. ÖZET

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

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 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.

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

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

Dört ana başlık altında yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Kamu İdaresinin 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ile 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nun mevcut olduğu ve bu dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı, sunum ve içerik itibariyle ise ilgili dokümanların mevzuatta öngörülen bazı hususları karşılamadığı görülmüştür.

Kurumun, Faaliyet Raporu'nda yer alan gerçekleştirme rakamlarına nasıl ulaşıldığını gösterecek veri kayıt sistemlerine sahip olmaması sebebiyle ilgili raporda sunulan gerçekleştirmeye ilişkin verilerin güvenilirliğini test etmek mümkün değildir.

## 2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu 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, Düzce Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Düzce Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan performans denetimi kriterleri aşağıda yer almaktadır.

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

Yukarıda yer alan performans denetimi kriterleri doğrultusunda yapılan inceleme sonucunda;

Kurum, 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan'ını zamanında hazırlayarak, "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre Stratejik Plan'da yer alması gereken bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Kamu İdaresi, Stratejik Plan'da misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 6 amaç ve 27 hedef belirlemiştir.

Kamu İdaresi, 2015 yılına ilişkin Performans Programını zamanında hazırlayarak, "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Performans Programı Hazırlama Rehberine göre Performans Programında yer alması gereken bazı tabloların bulunmaması nedeni ile "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir.

Kurum, 2015 yılı Faaliyet Raporu'nu zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporu'nda yer alması gereken bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Ayrıca Düzce

Belediyesi raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebilmesinden dolayı “doğrulanabilirlik” kriterini, performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı kullanarak “tutarlılık” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, idarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlerinin bir kısmının inandırıcı ve ikna edici olmaması sebebiyle “geçerlilik/ ikna edicilik” kriteri kısmen yerine getirilmiştir.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi kapsamında; uygun bir veri kayıt sisteminin olmamasından ötürü değerlendirme yapmak mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmelere göre Kurumun stratejik planını, performans programını ve faaliyet raporunu hazırlarken mevzuatta öngörülen şekil ve sunuma ilişkin kriterler konusunda daha özenli olması ve faaliyet sonuçlarının sağlıklı bir şekilde elde edilerek değerlendirilebilmesi için uygun bir veri kayıt sistemi kurması gerekmektedir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Stratejilerin, Amaç ve Hedeflerle Bağlantı Kurulmaksızın Belirlenmiş Olması**

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik Planların Hazırlanması” başlıklı 9 uncu maddesine göre, stratejik planların “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna” uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

İlgili Kılavuzun “Stratejiler” başlıklı bölümünde; Stratejilerin, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünü olduğuna ve etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığına değinilmiştir.

Bu anlamda stratejilerin, belli amaç ve hedeflere yönelik olması, amaç ve hedeflerle ilgili ve bağlantılı olması gerektiği açıktır. Nitekim kılavuzda yer alan örnek stratejiler, belli amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmişlerdir.

Kılavuzda yer alan strateji örneği;

*Amaç: Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.*

*Hedef 1....*

*Hedef 2....*

*Bu amaç ve hedeflere ilişkin izlenecek stratejiler:*

- *Hizmetlerin mümkün olduğunca yerinden karşılanması,*
- *Hizmetlerden yararlananların, hizmet alım sürecine dahil edilmesi,*
- *Kredi kullandırılarak yapılacak işlerin ihalelerinin hizmet alanlarca yapılması.*

Bu bağlamda Düzce Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı incelendiğinde; stratejilerin, amaç ve hedeflere yönelik olarak belirlenmediği, stratejiler ile amaç ve hedefler arasında bağlantı kurulmadığı ve stratejilere genel olarak ayrı bir sayfada, alt alta saymak sureti ile planda yer verildiği tespit edilmiştir.



**Kamu idaresi cevabında;** Belediyenin stratejik planı hazırlanırken “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nun bir yol gösterici olarak kabul edildiği ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalındığı, Kılavuzda her hedef için alt strateji belirlenebileceğinin örneklenmiş olduğu, kurumun stratejik planında belediyenin misyonu, vizyonu, amaçları ve hedeflerine ulaşmak için üst ölçekli plan ve programlara uygun olarak uygulanacak kurumsal stratejilere genel bir başlık altında yer verildiği, Kurumun stratejilerinin tek tek hedeflerin altında sıralanmak yerine ayrı bir başlık altında sıralanmasının stratejilerin; misyon, vizyon, amaç ve hedeflerden bağımsız olduğu sonucunu vermeyeceği, her bir stratejinin tüm hedeflerin gerçekleşmesine katkı yapacak vatandaş ve hizmet odaklı nitelikte olduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda da değinildiği üzere, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nun “Stratejiler” başlıklı bölümünde; Stratejilerin, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünü olduğuna ve etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığına yer verilmiştir.

Bu anlamda stratejilerin, belli amaç ve hedeflere yönelik olması, amaç ve hedeflerle ilgili ve bağlantılı olması gerektiği açıktır. Nitekim kılavuzda yer alan örnek stratejiler, belli amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmişlerdir. Bunun sebebi, kurumun koyduğu hedeflere hangi stratejileri kullanarak ulaşacağını takibinin kolaylıkla sağlanmasıdır. Tüm stratejilerin bir arada sunulduğu ve amaç ve hedeflerle ilgilendirilmediği bir ortamda ilgili amaç ve hedefe ulaşmak için ne gibi eylemlerde bulunacağını görmek, bunun takibi ve denetimini gerçekleştirmek zor olacaktır.

Kaldı ki kamu idaresi cevabında yer alan “her bir strateji, tüm hedeflerin gerçekleşmesine katkı yapacak vatandaş ve hizmet odaklı niteliktedir.” ifadesi gerçeği yansıtmaktan uzaktır. Örneğin “Belediyemizin internet sitesinin geliştirilmesi” stratejisinin, “Hedef 2.3. Etkin zabıta hizmetleri sunarak şehir güvenliğini artırmak” veya “Hedef 3.2. Sosyal Dayanışmayı artırmak ve yoksullukla mücadele etmek” hedeflerinin gerçekleşmesine ne gibi katkı yapacağı anlaşılammıştır.

Bu sebeple stratejilerin, amaç ve hedeflere yönelik olarak belirlenmesi ve stratejiler ile amaç ve hedefler arasında bağlantı kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

## **BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Göstergelerin "İyi Tanımlanma" Kriterini Sağlamaması**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. "İyi tanımlanma" kriteri, net ve anlaşılabilir hedefler hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedeflerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Aşağıda yer verilen gösterge incelendiği zaman, yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış oranı, yoksullukla iyi mücadele edildiğini ve yoksul insan sayısının azaldığını gösterebileceği gibi; belediyenin ilgili yılda daha az kişiye yardım yapma kararı almasından dolayı da değişebilecektir.

Böyle bir göstergenin varlığı, idarenin kendi inisiyatifi ile yardım yapılacak kişi sayısını azaltarak, yoksullukla iyi mücadele edildiği izlenimini kamuoyuna yanıltıcı bir şekilde sunabilmesinin önünü açacaktır. Bu durum ilgili göstergenin "iyi tanımlanma" kriterini sağlayamadığını göstermektedir.

İlgili gösterge yerine, "Belediyemizden yardım talep eden hemşerilerimizin sayısındaki azalış oranı" veya "TÜİK verilerine göre yoksulluk sınırı altında yaşayan hemşerilerimizin sayısındaki azalış oranı" gibi göstergelerin belirlenebileceği düşünülmektedir.

**Tablo 2: İyi Tanımlanma Kriterini Sağlamayan Göstergeler Tablosu**

<b>Hedef</b>	<b>Gösterge</b>	<b>Değerlendirme</b>
Hedef 3.2. Sosyal dayanışmayı arttırmak ve yoksullukla mücadele etmek	Yoksullukla mücadele kapsamında yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış oranı	Yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış oranı, yoksullukla iyi mücadele edildiğini ve yoksul insan sayısının azaldığını gösterebileceği gibi; belediyenin ilgili yılda daha az kişiye yardım yapma kararı almasından dolayı da değişebilecektir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Yoksullukla mücadele kapsamında yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış oranı” performans göstergesi olarak belirlenirken hem planlı bir şekilde belediyenin yardım yapacağı kişi sayısını azaltmanın hedeflendiği hem de meslek edindirme kurslarında açılacak branş sayısını arttırarak yoksul insanların öncelikli olarak istihdam edilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi kurumsal hedeflerinin, aynı yardım yapılacak kişi sayısının yıllar itibariyle azaltılarak işsizlikle mücadele projesi kapsamında iş ve meslek edindirme kurslarına aktarılacak kaynağın artırılması olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla belediye planlı bir şekilde yardım yapacağı kişi sayısını azaltmayı ve şehirdeki yoksul insan sayısını işsizlikle mücadele projesi ile düşürmeyi planladığını belirtmiştir.

**Sonuç olarak** İdare cevabından da anlaşılacağı üzere, aslında idarenin hedefi; yoksullara yapılacak olan yardımları (miktar veya tutar bazında) azaltarak buradan elde edeceği kaynak fazlasını istihdam yaratma politikalarında kullanmaktır. Ancak bu durum için kullanılan “Yoksullukla mücadele kapsamında yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış oranı” göstergesinin idarenin açıklamalarına rağmen “İyi Tanımlanma” kriterini sağlamadığı düşünülmektedir. Şöyle ki; yardım yapılacak kişi sayısındaki azalış yardım tutarının da azalacağı ve kaynak fazlası oluşacağı anlamına gelmeyecektir. Yardım yapılan kişi sayısı azalsa dahi tutar ve/veya miktar itibari ile yardımlar aynı kalabilir veya artabilir. Bu sebeple ilgili göstergenin “Belediye bütçesinden kişilere yapılan yardım tutarındaki azalış oranı” şeklinde yer alması gerektiği değerlendirilmiştir.

### **BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Hedef İçin, Aynı Göstergeye Birden Fazla Yer Verilmesi**

Stratejik planda yer alan “Amaç 1: Modern altyapı sistemleri oluşturarak, planlı kentleşmenin sürdürülebilir olarak sağlanması” amacının, hedeflerinden bir tanesi “H.1.1: Şehrimize imar planına uygun olarak estetik ve modern bir görünüm kazandırmak” olarak belirlenmiştir. Bu hedefin göstergesi olarak ise “Gösterge 6: Şehir ışıklandırılması hizmetinden memnuniyet oranı” belirlenmiştir.

Stratejik planda yer alan ilgili H.1.1. hedefine ait tüm göstergeler incelendiğinde, “Şehir ışıklandırılması hizmetinden memnuniyet oranı” göstergesinin iki ayrı gösterge olarak

gösterge 6 ve gösterge 7’de belirlendiği görülmüştür. Bu durum stratejik planın sunumuna yönelik bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Sehven mükerrer yazılan “Şehir ışıklandırılması hizmetinden memnuniyet oranı” göstergesi kaldırılmış ve internet sitemizde sunumda yaşanan eksiklik giderilerek kamuoyunun bilgisine sunulmuştur” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Bulguda belirtilen eksikliğin giderildiği görülmüş ve izleyen dönemlerde aynı eksikliğin yaşanmaması için durumun takip edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir..

#### **BULGU 4: Stratejik Planda, İlgili Mevzuata Göre Değnilmesi Gereken Konulara Yer Verilmemiş Olması**

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik Planların Hazırlanması” başlıklı 9 uncu maddesine göre, stratejik planların “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna” uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

İlgili kılavuzda, Stratejik Planların “Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi” başlığı altında aşağıda örneklerine yer verilen bazı temel soruların cevaplarını içerecek şekilde hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

*“Yasal Yükümlükler ve Mevzuat Analizi Aşamasında Cevaplandırılması Gerek Temel Sorular;*

- *Yasal yükümlülükler açısından bakıldığında kuruluş tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kapsamı nedir? Bunlardan faydalananlar kimlerdir?*
- *Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliğine ilişkin ne gibi hükümler vardır?*
- *Kuruluşun organizasyonuna, çalışma usullerine ve iş süreçlerine ilişkin hangi düzenlemeler bulunmaktadır?*
- *Kuruluşun diğer kamu ve özel sektör kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen hükümler nelerdir?*
- *Kuruluşun (varsa) mevcut misyonu yasal yükümlülüklerini içermekte midir?*
- *Yasal yükümlülükler ile kuruluşun yürütmekte olduğu program ve faaliyetler arasındaki bağlantı nedir?”*

Düzce Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı incelendiğinde, Stratejik Planın ilgili kılavuzda belirtilen temel soruları karşılayamadığı tespit edilmiştir.

Belediye Stratejik Planının “Mevzuat Analizi” bölümünde yalnızca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14 üncü Maddesine ayrıntıları ile yer verildiği ve diğer ilgili maddelerin ise yalnızca mevzuattaki yerlerinin belirtilmesi ile yetinildiği görülmüştür.

Bu bağlamda örneğin, “*Kuruluşun diğer kamu ve özel sektör kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen hükümler nelerdir?*” ve “*Yasal yükümlülükler ile kuruluşun yürütmekte olduğu program ve faaliyetler arasındaki bağlantı nedir?*” sorularının cevabına stratejik planda rastlanmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Mevzuat Analizi kapsamında yapılan detaylı çalışmalara alt başlıklar açarak ayrıntılı olarak yer vermek veya özet bilgi şeklinde yer vermek mevzuat gereğince kurumumuzun karar alma yetkisinde olduğundan temel bilgilerin yer aldığı, okuyan her kişinin rahatlıkla anlayıp fikir sahibi olabileceği özet bir bilgi şeklinde yer verilmiştir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulguda da belirtildiği üzere, örneğin “*Kuruluşun diğer kamu ve özel sektör kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen hükümler nelerdir?*” sorusunun cevabına stratejik planda yer verilmemiştir. Eğer kurumun dediği gibi yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi aşamasında cevaplandırılması gereken temel soruların tümüne cevap aransaydı, yukardaki sorunun cevabı olarak en azından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75 inci maddesine de mevzuat analizi kısmında yer verilirdi. Bu bağlamda önemli olduğu tarafımızca değerlendirilen bazı konularda okuyan her kişinin rahatlıkla anlayıp, fikir sahibi olabileceği özet bilgilere yer verilmediği görülmüştür. Sonuç olarak yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi aşamasında cevaplandırılması gerek temel soruların tümüne stratejik planda cevap aranması gerektiği değerlendirilmiştir.

## **BULGU 5: Stratejik Planın Maliyetlendirilmesinde Yer Verilen Rakamların Birbiri İle Uyumsuz Olması**

Belediye Stratejik Planının “Maliyetlendirme” başlıklı kısmında yer alan “5 Yıllık Tahmini Bütçe Ödeneklerinin Stratejik Amaçlara Dağılımı” tablosunun içeriğindeki rakamlar ile bu tablonun analiz edildiği kısımda yer alan rakamların birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 3: 5 Yıllık Tahmini Bütçe Ödeneklerinin Stratejik Amaçlara Dağılımı Tablosu**

	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Amaç 1	46.101.000	49.789.080	53.772.206	58.073.983	62.719.902	<b>270.456.171</b>
Amaç 2	6.265.000	6.766.200	7.307.496	7.892.096	8.523.463	<b>36.754.255</b>
Amaç 3	4.067.000	4.392.360	4.743.749	5.123.249	5.533.109	<b>23.859.466</b>
Amaç 4	4.634.000	5.004.720	5.405.098	5.837.505	6.304.506	<b>27.185.829</b>
Amaç 5	15.778.000	17.040.240	18.403.459	19.875.736	21.465.795	<b>92.563.230</b>
Amaç 6	68.405.000	73.877.400	79.787.592	86.170.599	93.064.247	<b>401.304.839</b>
<b>Toplam</b>	<b>145.250.000</b>	<b>156.870.000</b>	<b>169.419.600</b>	<b>182.973.168</b>	<b>197.611.021</b>	<b>852.123.789</b>
YEDEK ÖDENEK	15.000.000	16.200.000	17.496.000	18.895.680	20.407.334	87.999.014,4
						<b>940.122.803.84</b>

Stratejik Planda bu tabloya yer verdikten sonra şu açıklamalar yapılmıştır:

*" Düzce Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarını kapsayan 5 yıllık tahmini bütçesinde 940.122.803,84.- TL ödenek ayrılmıştır. Stratejik Amaç 1 için 344.539.431,00.- TL ile en fazla, Stratejik Amaç 2 için 34.618.081,00.- TL, Stratejik Amaç 3 için 15.637,537,00.- TL ile en az. Stratejik amaç 4 için 30.799.869,00.- TL, Stratejik Amaç 5 için 144.131.118,00.- TL, Stratejik Amaç 6 için 326.818.433,00.- TL ödenek ayrılmıştır. Ayrıca 2015 mali yılı için 15.000.000.- TL, 2016 mali yılı için 16.200.000.TL, 2017 mali yılı için 17.496.000.-TL, 2018 mali yılı için 18.895.680.- TL, 2019 mali yılı için 20.407.334.- TL olmak üzere 2015-2019 yılları kapsayan dönem için 87.999.014,40.-TL Yedek Ödenek ayrılmıştır."*

Stratejik Planda yer verilen tablo ile yine stratejik planda bu tablo esas alınarak yapılan açıklamalar incelendiğinde, bu iki veri arasında bariz bir uyumsuzluk göze çarpmaktadır. Bu uyumsuzluk neticesinde tabloya göre, 5 yıllık süre için toplam (yedek ödenek hariç) 852.123.789,00-TL ödenek ayrılmış gözükmekteyken, metin kısmında aynı süre için toplam 880.906.932,00-TL ödenek ayrıldığından bahsedilmektedir. Yine tabloya göre en çok ödenek ayrılan amaç 6 ncı amaç iken, açıklamalarda en çok ödenek ayrılan amacın 1 inci amaç olduğu belirtilmektedir.

Bu bağlamda, Stratejik Planda yer verilen tablo ile yine stratejik planda bu tablo esas alınarak yapılan açıklamalar arasında çelişki bulunmaması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Plan hazırlık aşamasında tablolarda yapılan değişiklikler neticesinde ilgili tabloya ilişkin analiz bölümünde değişiklikler oluşmuş fakat sehven analiz

kısımında yapılan değişiklikler planın sunum dosyasına eklenmemiştir. Sehven son hali eklenmeyen analiz bölümü değiştirilmiş hali ile internet sitemize eklenmiş ve kamuoyunun bilgisine sunulmuştur” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulguda belirtilen eksiklik giderilmiş ve izleyen dönemlerde aynı hatanın yapılmaması noktasında takibinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmiştir.

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

### **BULGU 6: Performans Programında Yer Alan Göstergelerden Bazılarının "İlgililik" Kriterini Sağlamaması**

Performans programı hazırlama rehberi, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin (1) bendinde “*Kamu idarelerinin bu Yönetmelikle belirlenen esas ve usullere uygun olarak, performans programlarını hazırlamalarına ilişkin standartları, kullanılacak tablo ve formlar ile diğer bilgileri içerecek şekilde Bakanlık tarafından hazırlanan rehber*” olarak tanımlanmıştır. Yine İlgili Yönetmeliğin 4 ve 6 ncı maddelerinde Performans Programlarının bu rehberde belirlenen esas ve usullere uygun olarak hazırlanmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir.

Performans programı hazırlama rehberinde, performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler şeklinde; performans göstergesi ise kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır.

Rehberde, performans göstergelerinin, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere belirleneceği ve bu nedenle de gösterge ile hedef arasında sıkı bağ olması gerektiği belirtilmiştir.

Bu bağlamda Düzce Belediyesinin performans programında yer alan göstergelerin “İlgililik” kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; performans programında yer alan 120 göstergenin 115 adedinin ilgili, 5 adedinin ilgisiz olduğu yani % 95,84’ünün ilgili %

4,16'sının ilgisiz olduğu görülmüştür. İlgisiz olduğu düşünülen göstergelere aşağıda yer verilmiştir.

<b>Tablo 4: İlgililik Kriterini Sağlamayan Göstergeler Tablosu</b>		
<b>Hedef</b>	<b>Gösterge</b>	<b>Değerlendirme</b>
<b>Hedef 3.2.</b> Sosyal dayanışmayı arttırmak ve yoksullukla mücadele etmek	Gerçekleştirilen evlenme akdi sayısı	Evlilik sayısının cari yıl içerisinde fazla veya az olmasının sosyal dayanışmaya ne gibi etkileri olduğu anlaşılamamıştır
<b>Hedef 6.9.</b> Doküman ve belge yönetim sistemini iyileştirmek ve kurum arşivi oluşturmak	Belediyemiz hoparlöründen yapılan duyuru sayısı	İlgili yıl içerisinde 1000 duyuru yapılması durumunda belge yönetim sisteminin iyileştiğini veya kurum arşivinin sağlıklı yürütüldüğünü söylemek imkanı olmayacağı için bu gösterge ilgisizdir.
<b>Hedef 6.6.</b> Belediyemizin genel, idari ve fiziki ihtiyaçlarını en yüksek düzeyde karşılamak	Yapılan muhtarlık binası sayısı	Muhtarlık binası yapılması başka bir hedef altına alınabilir ancak muhtarlıkların belediye ile idari veya kurumsal bağı olmaması nedeni ile belediyenin ihtiyaçlarını konu edinen hedefin altında olmaması gerektiği düşünülmüştür.
<b>Hedef 5.3.</b> Çevre bilincini arttırarak halk sağlığını korumak	Kesimi yapılan büyükbaş hayvan sayısı	Hijyenik ortamlarda ve gerekli donanımla yapılacak hayvan kesimlerinin halk sağlığına bir zararı olmayacağı değerlendirilmiştir.
<b>Hedef 2.3.</b> Etkin zabıta hizmetleri sunarak şehir güvenliğini arttırmak	Ticari plaka tahsisi yapılan araç sayısı	Ticari plaka tahsisi yapılan araç sayısının şehir güvenliğine olan katkısı anlaşılamamıştır. Ticari plaka tahsisi yapılan araç sayısının çok olması mı? az olması mı? güvenliğe katkı sağlayacaktır anlaşılamamıştır.



**Kamu idaresi cevabında;** “Kurumumuzun gelecek dönemde yapacağı performans programında yer alacak tüm performans göstergelerinin “İlgililik” kriterini karşılmasına yönelik gerekli tedbirler alınacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum bulgu ile ilgili gerekli düzenlemeleri gelecek dönemlerde yerine getireceğini belirtmiş ve bu bağlamda gelecek denetimlerde konunun incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir

### **BULGU 7: Performans Programında Yer Alan Tabloların Formata Uygun Olmaması**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans Programlarının Hazırlanması” başlıklı 4 üncü maddesine göre, Performans programları; Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmalıdır.

İlgili rehberde göre, Performans Programlarının “Ekler” bölümünde “Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tablo” yer almalıdır. Bu Tablo aracılığı ile faaliyetlerden sorumlu harcama birimlerinin net bir şekilde izlenebilmesi amaçlanmaktadır. Ancak idare bu Tablo yerine, “Stratejik Amaç, Hedef ve Faaliyetlerin Müdürlükler Bazında Dağılımı” başlıklı bir listeye yer vermiştir. İlgili listede yalnızca faaliyetlerin müdürlüklerle bağlantısı kurulmuş olup, performans hedeflerinin neler olduğunu bulabilmek için tekrar bir çaba içine girilmesi zarureti doğmaktadır. Oysa “Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tablo” ile Performans Hedefi-Faaliyet-Sorumlu Birimler ilişkisi açık ve basit bir biçimde kurulabilmektedir.

Ayrıca Düzce Belediyesinin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “Toplam Kaynak İhtiyacı” Tablosunun, rehberde yer alan formata uygun olarak hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Programda yer alan “Toplam Kaynak İhtiyacı” Tablosunda, rehberdeki formata aykırı olarak “Genel Yönetim Giderleri” sütununa yer verilmediği ve “Yedek Ödenek” için ise ayrı bir sütun açıldığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kurumumuzun performans programında yer alan Stratejik Amaç, Hedef ve Faaliyetlerin Müdürlükler Bazında Dağılımı” başlıklı liste ile faaliyetlerden sorumlu harcama birimlerinin net bir şekilde izlenebilmesi sağlanmaktadır. İlgili rehberi yol gösterici olarak oluşturulan listede hangi müdürlüğün hangi faaliyet ve hedeften sorumlu olduğunu kolayca görülmektedir. Örneğin; Özel Kalem Müdürlüğü sorumluluğunda olan

“3.2.2. Sosyal yardım ve dayanışma faaliyetlerinin sürdürülmesi” faaliyetinin başında yer alan kodlama ile Belediyemizin 3. Stratejik Amacının 2. Stratejik Hedefinin 2. Faaliyetinden Özel Kalem Müdürlüğü’nün sorumlu olduğu kolayca görülmektedir.

Belediyemizin Kaynak İhtiyacı Tablosu’nda Genel Yönetim Gideri ayrılmadığı tüm giderlerin faaliyetlere dağıtılması sağlandığı için tabloya eklenmemiştir. Yedek Ödenek ise performans programı hazırlık döneminde ön görülemeyen faaliyet maliyeti artışlarına karşılık olarak “Kaynak İhtiyacı Tablosu”nda “Diğer İdarelere Transfer Edilecek Kaynaklar” başlığına eklenmiştir.” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kodlama sistemi ile hangi müdürlüğün hangi performans hedefinden sorumlu olduğu bilgisine ulaşılabildiği tarafımızca da bulguda belirtilmiştir. Ancak bu işlemin idare tarafından da açıklandığı üzere (2. Stratejik hedefin ne olduğunu bulabilmek için hedefler bölümüne gitmek gerekmektedir. Bu işlemi her bir faaliyet için yapmak oldukça zaman alıcı bir durumdur) belli bir zaman aldığı ve çaba gerektirdiği ortadadır. İlgili rehberde yer alan tablo formatı kullanılmış olsa idi her faaliyet için ayrı ayrı hedefler kısmına gitmeye gerek kalmaksızın o faaliyetin hangi hedefin altında yer aldığı ve hangi birimin o hedeften sorumlu olduğu bilgisine kolayca ulaşma imkanı olacaktı. Bu sebeple ilgili rehberde yer alan “Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimlerine İlişkin Tablo” formatının kullanılmasının gerektiği değerlendirilmiştir. Kaynak ihtiyacı tablosuna ilişkin açıklama yeterli görülmüştür.

#### **BULGU 8: Performans Programında, Faaliyet Maliyetleri Tablosuna Yer Verilmemesi**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans Programlarının Hazırlanması” başlıklı 4 üncü maddesine göre, Performans programları; Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmalıdır.

İlgili rehberde yer alan “Tablo 2: Faaliyet Maliyetleri Tablosuna” Düzce Belediyesi Performans Programında yer verilmediği tespit edilmiştir. Rehberde, Faaliyet Maliyetleri Tablosunun, performans programı hazırlık çalışmalarında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından belirlenen her bir faaliyet için sorumlu birimler tarafından ayrı ayrı doldurulacağı, Tablonun açıklamalar bölümünde ise ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

İlgili Tabloya yer verilmemesinden dolayı performans programının, faaliyetlerin kapsamını, gerekçesini ve önemliliğini yeterince açıklayıcı nitelikte olmadığı ve ayrıca faaliyetlerin maliyetlerinin nasıl hesaplandığının anlaşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kurumumuzun performans programı çalışmaları kapsamında tüm harcama birimlerine her bir faaliyet için ayrı ayrı doldurulacak faaliyet maliyetlerinin hesaplanarak işleneceği Performans Hedefi Tablosu gönderilmiş ve tablolar işlenerek birimlerin Harcama Yetkilisi tarafından onaylı şekilde Mali Hizmetler Müdürlüğü’ne gönderilmesi istenmiştir. Birimlerin Performans Hedefi Tabloları konsolide edilerek Performans Programımızda yer alan Performans Hedefi Tabloları oluşturulmuştur.

Faaliyetlerin personel gideri ve genel yönetim gideri dahil edilmiş ön gördüğümüz yaklaşık maliyetleri her bir faaliyet için performans programımızda yer alan Performans Hedefi Tablolarının Faaliyet Maliyeti bölümünde belirtilmiştir” denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdarenin cevabı bulgumuzu karşılamaktan uzaktır. İdarenin, Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan "Ek:1 Performans Hedefi Tablosu" hakkında açıklamalar yapmış olduğu görülmüştür. Ancak bulgumuzda eksikliği belirtilen tablo, ilgili rehberin ekinde yer alan "Ek:2 Faaliyet Maliyetleri Tablosu"dur. İdarenin bu tablo ile ilgili olarak herhangi bir bilgi sunmadığı görülmüştür. İzleyen denetimlerde performans programında “Faaliyet Maliyetleri Tablosuna” yer verilip, verilmediğinin takibinin gerektiği değerlendirilmektedir.

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

### **BULGU 9: Faaliyet Raporunda Yer Alan Sapmalara İlişkin Açıklamaların Geçerlilik / İkna Edicilik Kriterini Sağlamaması**

Faaliyet Raporunda yer alan hedef ve gerçeklemeler arası sapmalara ilişkin yapılan bazı açıklamaların geçerlilik kriterini sağlamadığı görülmüştür.

5018 sayılı 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 malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir" hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde ise; “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. Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idareler, performans hedeflerinin gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmelidirler. Düzce Belediyesi 2015 yılı faaliyet raporunun incelenmesinde; bazı hedeflerde yaşanan sapmalara ilişkin açıklama yapılmadığı, yapılan bazı açıklamaların ise ikna edicilik kriterini sağlamaktan uzak olduğu değerlendirilmiştir.

Geçerlilik kriterini sağlamadığı düşünülen sapmalar ve buna ilişkin açıklamalar aşağıda gösterilmiştir.

<b>Hedef</b>	<b>Gösterge</b>	<b>Hedef</b>	<b>Gerçekleşme</b>	<b>Sapma Açıklanmasının Değerlendirilmesi</b>
<b>Hedef 1.1.</b> Şehrimize, imar planına uygun olarak estetik ve modern bir görünüm kazandırmak	Kültür-Arapçiftliği- Mergiç Mahallelerinin kentsel dönüşümünün gerçekleştirilmesi	%20	%5	Yalnızca tespit çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir. Oysa hedefe neden ulaşılmadığının açıklanması gerekirdi.

<p><b>Hedef 1.1.</b> Şehrimize, imar planına uygun olarak estetik ve modern bir görünüm kazandırmak</p>	<p>Darıcı Mahallesi terminal kuzeyi servis alanı kamulaştırma çalışmasının tamamlanma oranı</p>	<p>%90</p>	<p>%0</p>	<p>Yalnızca ekonomik sebepler denilerek açıklanmıştır. Yetersiz bir açıklama olarak görülmüştür.</p>
<p><b>Hedef 1.1.</b> Şehrimize, imar planına uygun olarak estetik ve modern bir görünüm kazandırmak</p>	<p>Aydınlatılacak futbol sahası alanı</p>	<p>15.000 m2</p>	<p>0 m2</p>	<p>Sadece çalışmanın ertelendiği belirtilmiş ancak bu çalışmanın neden ertelendiğine ilişkin ikna edici bir açıklamaya yer verilmemiştir.</p>
<p><b>Hedef 1.2</b> Şehrimizde güvenli, konforlu ve hızlı erişilebilirliği sağlamak</p>	<p>Yapılan bisiklet yolu uzunluğu</p>	<p>19.000 m</p>	<p>1.000 m</p>	<p>Henüz proje ihalesinin yapıldığı, yapım ihalesine gelecek yıl çıkılacağı belirtilmiştir. Performans programında 2015 yılında yapılması öngörülen işin ihalesinin 2016 yılına sarkması başlı başına bu sapmayı açıklayıcı bir sebep olmaktan uzaktır.</p>
<p><b>Hedef 2.1.</b> İtfaiye teşkilatının araç ve ekipmanlarını iyileştirerek görev ve çalışma anlayışını uluslararası standartlara yükseltmek</p>	<p>Yapılacak müdahale merkezi sayısı</p>	<p>2 adet</p>	<p>0 adet</p>	<p>Yalnızca kurum imkanları doğrultusunda gelecek dönem yapılacağı belirtilmiştir. Bu sebeple sapmaya ilişkin bir açıklama yapılmadığı değerlendirilmiştir.</p>

<p><b>Hedef 2.3.</b> Etkin zabıta hizmetleri sunarak şehir güvenliğini arttırmak</p>	<p>Hijyen denetimi ve işyeri ruhsatı kontrolü yapılan işyeri sayısı</p>	<p>600</p>	<p>1343</p>	<p>Gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir</p>
<p><b>Hedef 4.3</b> Şehir halkının sanatsal, kültürel, sportif ve sosyal etkinliklere katılımını arttırmak</p>	<p>Tiyatro oyunu gösterim sayısı</p>	<p>21</p>	<p>14</p>	<p>Bu sapmanın nedeni tiyatro salonunun yetersizliği olarak açıklanmıştır. Bu salonun kapasitesi performans programı hazırlanırken de biliniyordu. Bu sebeple ikna edici bir açıklama değildir. Planlama zayıflığı olarak değerlendirilmiştir.</p>
<p><b>Hedef 5.1.</b> Yeşil büyümeyi gerçekleştirmek amacıyla şehrin yeşil alan varlığını korumak ve arttırmak</p>	<p>Yapılan park sayısı</p>	<p>9</p>	<p>2</p>	<p>İhale onaylarının henüz alınmamış olması olarak açıklanan sapma nedeni ikna edici değildir. Bu faaliyetler performans programına alındığına göre 2015 yılında tamamlanması planlanmıştır. bu parkların ihalelerine yıl içinde çıkılması gerekmektedir neden çıkılmadığı açıklanmalıydı.</p>
<p><b>Hedef 6.4.</b> Belediyemizin bilgi teknolojilerini güçlendirmek ve belediyecilik hizmetlerini elektronik ortamda sunmak</p>	<p>EBYS 'ye geçirilecek müdürlük sayısı</p>	<p>16</p>	<p>0</p>	<p>Herhangi bir açıklama yapılmamış yalnızca çalışmaların devam ettiğinden bahsedilmiştir.</p>

**Kamu idaresi cevabında;** "22.05.2015 tarih 864 sayılı Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Başkan Yardımcısı imzalı yazı ile Düzce Belediyesi'nin bütün müdürlüklerine birim faaliyet raporları hazırlanırken performans hedefleri ile bu hedeflerin gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların gerekçelerine tüm hedefler için yer verilmesi gerektiği bilgisi verilmiştir. 2015 yılı faaliyet raporumuzda yer alan ilgililik kriterini sağlamadığı belirtilen 9 adet performans hedefinden sorumlu olan İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü'ne yaşanan saptamalara ilişkin açıklamaların ilgililik kriterini sağlamadığı yazılı olarak bildirilmiş ve gelecek dönemlerde hazırlayacakları birim faaliyet raporlarının mevzuata uygun olarak hazırlanması konusunda birim müdürlerinin sorumlu olacağı bilgisi verilmiştir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara gelecek dönemlerde dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 10: Faaliyet Raporunun İçeriğinin İlgili Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması**

Faaliyet Raporunun kapsamında yer alması gereken bazı bilgilere rapor içeriğinde yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; faaliyet raporunun genel bilgiler bölümünde, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilmesi gerektiği, mezkur fıkranın (c) bendinde; bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile bunlarla ilgili meydana gelen sapmaların nedenlerine, yardım yapılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere idare faaliyet raporlarında yer verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelendiğinde; genel bilgiler bölümünde iç ve dış

denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği, 2015 yılı bütçe gerçekleştirmelerine yer verilmesine rağmen bütçe hedeflerine yer verilmediği ve bu nedenle bütçe gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların görülemediği, yine belediye bütçesinden yardım yapılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilerin faaliyet raporunda yer almadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından denetim raporları tespit ve değerlendirmelerine, bütçe hedeflerine, bütçe hedefinden sapmalara ve bu sapmaların nedenleri ile yardım yapılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere faaliyet raporunda yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Denetim raporlarının mevzuat gereği idare faaliyet raporumuzun belediye meclisimize sunulma tarihinden sonraki bir tarihte ulaştığından yapılan denetim çalışmaları hakkında özet bilgi verilmiştir.

Belediyemizin gelecek dönem hazırlayacağı idare faaliyet raporunda; bütçe gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların görülebilmesi amacıyla bütçe hedef ve gerçekleştirmelerine ve belediye bütçesinden yardım yapılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilmesi konusunda gerekli tedbirler alınacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara gelecek dönemlerde dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

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

### **BULGU 11: 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 dahilinde gerçekleştirilebilir.

Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda hedeflerle ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. 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.

Performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "2015-2019 Stratejik Planımızın izleme değerlendirme çalışmalarının etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla 26.02.2015 tarih 297 sayılı Belediye Başkanı imzalı yazı tüm birimlere gönderilmiştir. İlgili yazıda performans göstergelerinin gerçekleşme durumlarının üçer aylık periyotlarla harcama birimlerinin hazırlayacağı gerçekleşme (faaliyet) raporları ile izleneceği, çalışmanın etkinliğinin, tutarlılığının ve sürekliliğinin artırılması amacıyla harcama birimlerinde görev yapan personeller arasında ikişer adet personelin birimlerinin gerçekleşme raporlarını hazırlamakla görevlendirilmesini ve 27.02.2015 tarihine kadar Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne görevlendirilen personellerin yazılı olarak bildirilmesi talimatı verilmiştir. Ayrıca ilgili yazıda gerçekleşme raporlarının hazırlanması ve zamanında sunulmasından birim amirlerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Birimlerin gerçekleşme raporlarını hazırlamakla görevlendirilen personeller yazılı olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne bildirilmiş olup; verilerin güvenilirliğinden Harcama Yetkilileri yani birim amirleri sorumludur. Üçer aylık dönemlerle hazırlanan birimlerin gerçekleşme raporları birimlerin Harcama Yetkililerinin imzaladığı İç Kontrol Güvence Beyanları imzalı olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne gönderilerek birim amirlerinin kontrolünden geçen verilen Mali Hizmetler Müdürlüğü'ne gönderilmesi. Microsoft Ofis Programları ile izlenen mevcut performans verilerimizin İç Kontrol Eylem Planımızda da yer alan çalışmaları şuan devam etmekte olan Yönetim Bilgi Sistemi ile kurumumuz personeli tarafından yazılacak program ile izlenmesi planlanmaktadır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum tarafından verilen cevapta performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna ilişkin çalışmaların 2015 yılı içerisinde gerçekleştirildiği, sorumlulukların belirlendiği ifade edilmiştir. Bulgu yer alan kısım ile ilgili ilişilecek bir husus kalmamıştır. Ayrıca performans ölçümünü sağlamak ve izlemek için bir programın yazılacağı planlandığı belirtilmiştir. Söz konusu hususla ilgili çalışmalar 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

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