



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**SU VE KANALİZASYON İDARESİ**  
**GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2014 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2015



## **İÇERİK**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU 1**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU 23**



**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**SU VE KANALİZASYON İDARESİ**  
**GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2014 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	11
8.	EKLER.....	19





## **KISALTMALAR**

ESKİ: Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi

EKS: Elektronik Kartlı Sistem

GZFT: Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler

SCADA: “Supervisory Control And Data Acquisition” (Uzaktan Kontrol ve Gözleme Sistemi)



## **TABLÖLAR**

Tablo 1: 2014 Mali Yılı Gider Bütçesi

Tablo 2: 2014 Mali Yılı Gelir Bütçesi



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

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde (ESKİ) 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.

Kurumun 2014 yılı gider ve gelir bütçeleri ile gerçekleşen tutarları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

2014 Mali Yılı Gider Bütçesi			
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme Miktarı	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	35.861.000	31.266.180,69	87
SGK Dev. Prim. Giderleri	7.269.000	5.658.964,54	78
Mal ve hizmet Alım Giderleri	65.646.500	48.490.577,38	74
Faiz Giderleri	4.004.000	3.759.673,24	94
Cari transferler (Paylar)	16.141.500	14.122.451,44	87
Sermaye Giderleri (Yatırımlar)	60.816.000	10.564.537,16	17
Sermaye Transferleri	1.000	-	-
Yedek Ödenek	20.260.000	-	-
<b>Toplam</b>	<b>210.000.000</b>	<b>113.862.384,45</b>	<b>54</b>

Gerçekleşme oranı, bütçe giderleri içerisinde yer alan Personel Giderleri için % 87, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri için % 78, Mal Ve Hizmet Alım Giderleri için % 74, Faiz Giderleri için % 94, Cari Transferler için % 87 ve Sermaye Giderleri için de % 17 olmakla birlikte, bütçe gelirleri içerisinde yer alan Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri için % 64, Diğer Gelirler için % 101 ve Sermaye Gelirleri için ise % 67 olmuştur.

2014 Mali Yılı Gelir Bütçesi			
	Bütçesi	Gerçekleşme Miktarı	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	-	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	179.580.000,00	114.639.067,17	64
Alınan Bağış Ve Yardımlar	-	-	-
Diğer Gelirler	25.430.000,00	25.867.986,25	101,7
Sermaye Gelirleri	5.140.000,00	3.449.004,04	67
Ret ve İadeler	(-)450.000,00	(-)161.073,96	-
<b>Toplam</b>	<b>209.700.000,00</b>	<b>143.794.983,50</b>	<b>69</b>

ESKİ Genel Müdürlüğünde 2014 yılında 30.112.599,05 TL bütçe fazlası elde edilmiştir. Bütçe giderlerinin gerçekleşme oranı % 54 ve Bütçe gelirlerinin gerçekleşme oranı ise % 69 olmuştur.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 kâğıtlar 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 veya gelir 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 Sayıştay'a 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: 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydı Gereken Konular Bulunmasına Rağmen Söz Konusu Hesabın Hiç Kullanılmaması**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı başlıklı 159'uncu maddesinde aynen:

*“(1) Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.”*

denilmektedir.

Eses Eskişehir Enerji Sanayi Ticaret A.Ş. adlı şirketin sermayesi 600.000,00-TL'dir. Bu sermaye, her biri 25,00-TL kıymetinde 24.000 hisseye ayrılmıştır. Şirketin, 23.920 hisseye karşılık 598.000,00-TL sermaye tutarı, Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne aittir.

Bununla birlikte, Kurumun mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırdığı toplam 598.000,00-TL sermaye tutarı; 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediğinden, söz konusu hesap 598.000,00 TL eksik gösterilmiştir.

#### ***Kamu idaresi cevabında;***

*"Eses Eskişehir Enerji Sanayi Ticaret A.Ş.' ne 2009 ve 2010 yıllarında yatırılan %98 oranındaki sermaye tutarı olan 598.000,00 TL. 24.03.2015 tarih ve 6448 nolu yevmiye ile 241 – Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kayıt yapılmıştır."* denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından, 2015 yılında, Eses Eskişehir Enerji Sanayi Ticaret A.Ş. adlı şirkete ilişkin kayıt yapıldığından, denecek kalmamıştır. Bununla birlikte, söz konusu hata, 2014 yılı Mali Tablolarında yer aldığından, raporda bulgu olarak yer almaktadır.

**Öneri:** Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuatın uygulanması konusunda gerekli

hassasiyetin gösterilmesi önerilir.

**BULGU 2: ESKİ Genel Müdürlüğü Kalabak Pet Ve Damacana İle EKS Tesisleri Faaliyetlerine İlişkin Olarak 153 Ticari Mallar Hesabının Hatalı Bir Şekilde Kullanılması Ve 150 İlk Madde Ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Malzemelerin 153 Ticari Mallar Hesabına Kaydedilmesi**

ESKİ Genel Müdürlüğü Kalabak Pet ve Damacana ile EKS tesisleri faaliyetlerine ilişkin olarak satın alınan ticari mal niteliğinde herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satılan malların takip edildiği 153 Ticari Mallar Hesabının hatalı bir şekilde kullanıldığı ve 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi gereken malzemelerin 153 Ticari Mallar hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 106 ve 107. Maddelerinde 153 Ticari Mallar Hesabına ilişkin olarak; bu hesabın, kurumlarca herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satmak amacı ile alınan ticari mallar ve benzeri kalemlerin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Aynı maddelerde hesaba kaydedilecek malların alış ve çıkış işlemlerine ilişkin yapılacak yevmiye kayıtları anlatıldıktan sonra ticari mallardan satılan tutarların kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak ve satış bedeli üzerinden ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği, alım ile satım arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına faaliyet geliri olarak, olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabına faaliyet gideri olarak kaydedileceği düzenlenmiştir. Mevzuattaki bu düzenleme ile ticari mallarda alış ile satış arasındaki farkın izlenmesi amaçlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 104'üncü maddesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin olarak, bu hesabın kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Ancak, ESKİ Genel Müdürlüğü Kalabak Pet ve Damacana Tesisleri faaliyetlerinde kullanılan ve üretime konu olan pet şise ve benzeri malzemelerin ilk madde ve malzeme hesabına kaydedilmesi gerekirken ticari mallar hesabına kaydedildiği görülmüştür. Ayrıca, aynı ürünlerin üretim muhasebeleştirme kayıtları çerçevesinde 153 Ticari Mallar Hesabından 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla ilk madde ve malzeme niteliğindeki malzemelerin ticari mal hesabına kaydedilmesi ve ticari mal

hesabından ilk madde ve malzeme hesabına üretim muhasebeleştirme kayıtları çerçevesinde kayıt yapılması işlemlerinin tamamı hatalıdır.

Ayrıca, ESKİ Genel Müdürlüğü Kalabak Damacana ve EKS tesisleri faaliyetlerinde kullanılan ve 153 Ticari Mallar Hesabında takip edilen, satın alınan ticari mal niteliğinde herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satılan mallar olan 12 Lt'lik damacana, damacana sepeti ve EKS kartlarının 153 hesapta takip edildiği, ancak alış fiyatı ile satış fiyatı arasındaki farkında muhasebeleştirilmediği görülmüştür. Bu ticari mallardan satılan tutarların alış bedeli üzerinden muhasebeleştirilmesi sonucu ortaya çıkan olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına alacak, olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

153 Ticari Mallar Hesabına doğru olarak kaydedilen ancak alış ile satış arasındaki olumlu veya olumsuz fark muhasebe üzerinden izlenmeyen ticari malların tutarı, farklı nitelikteki malların aynı yardımcı koda kaydedilmesi sonucu tespit edilememiştir.

Kalabak Pet ve Damacana ile EKS tesisleri faaliyetlerinde kullanılan ilk madde ve malzemelerin hatalı olarak ticari mallar hesabına kaydedilmesi ve üretim muhasebeleştirilmesinde hatalı kayıtlar sonucunda 153 Ticari Mallar Hesabının gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Sehven hatalı olarak kullanılan 153- Ticari Mallar Hesabı, 2015 yılından itibaren kullanılmamaktadır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında 153 Ticari Mallar Hesabının artık kullanılmadığı ifade edilmiştir. Ancak bulgu incelendiğinde 153 Hesabında takip edilen mallardan 12 Lt'lik damacana, damacana sepeti ve EKS kartlarının bu hesapta takip edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu mallar dışında 153 hesabında takip edilen malların üretime konu olmasından dolayı bu hesapta takip edilmemesi gerektiği açıklanmıştır. Ancak 2014 yılı Yönetim Dönemi Hesabı incelendiğinde mizanda 153 Ticari Mallar Hesabının kalan vermediği ve tüm kayıtların 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Dolayısıyla yılsonu mali tablolarında 153 Ticari Mallar Hesabının kalan bakiyesi vermemesi gerçeği yansıtmamaktadır.

**Öneri:** Yönetmelik hükümlerine göre herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satılan ticari mal niteliğindeki malların 153 Ticari Mallar Hesabına kaydedilmesi, kurum

faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen üretime konu olan malzemelerinin ise 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi ve bahsedilen yönetmelik hükümlerine göre sarf ve kullanıma ilişkin işlemlerin yapılması uygun olur.

### **BULGU 3: ESKİ Genel Müdürlüğünde 2014 Yılında Yapılması Gereken Maddi Duran Varlıkların Vergi Değerleriyle Yeniden Kayda Alınması İşleminin Eksik Yapılması**

ESKİ Genel Müdürlüğü maddi duran varlık ve taşınmaz kayıtlarının incelenmesi sonucunda 2014 yılında yapılması gereken maddi duran varlıkların vergi değerleriyle yeniden kayda alınması işleminin eksik yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde 2014 yılında yapılan değişiklikte maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayda alınması düzenlenmiştir. Buna göre, taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemlerince mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.9.2014 tarihine kadar tamamlanması ve Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi gerekmektedir. Ardından fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verileceği ve muhasebe birimlerinin kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1.10.2014 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapacağı hususu düzenlenmiştir. Ayrıca, Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2016 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik hükümlerine göre, taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden ESKİ Genel Müdürlüğü teşkilat yönetmeliğine göre taşınmaz mal yönetiminden sorumlu ilgili harcama birimince kayda alınması gereken taşınmazlar, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine bildirilerek söz konusu taşınmazların muhasebeye kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede ESKİ Genel Müdürlüğü tasarrufu ve mülkiyetindeki taşınmazların vergi değeri ile yeniden kayda alınması işleminin yapıldığı, ancak 6360 sayılı Kanuna göre kurulan

komisyon kararıyla ESKİ Genel Müdürlüğüne devredilen taşınmazların emlak vergi değeri ile muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen hüküm ve tespitler sonucunda ESKİ Genel Müdürlüğünün Maddi Duran Varlıklar grubunda görülen 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ilişkin mizanda yer alan tutarların gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** *"Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tapu bilgileri iz bedeli üzerinden kayıtlara alınmaya başlanmış olup, fiili envanteri emlak vergi değeri üzerinden kayıtlara alınabilmesi için ilgili Belediyelerle yazışma yapılmıştır."* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında Yönetmelik hükümlerine göre tapu bilgileri iz bedeli üzerinden kayıtlara alınmaya başlanmış olduğu ve fiili envanteri emlak vergi değeri üzerinden kayıtlara alınabilmesi için ilgili Belediyelerle yazışma yapılmış olduğu belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtildiği üzere 30.09.2014 tarihine kadar envanter işlemlerinin yapılarak 01.10.2014 tarihinde, önceki var olan kayıtlar ve değerler hesaplardan çıkarılarak, maddi duran varlıkların vergi değeri ile yeniden kayda alınması gerekmektedir. Kurum cevabı üzerine ve Yönetim dönemi hesabı cetvellerinin tekrar incelenmesi sonucu bulguda belirtilenin aksine 2014 yılında taşınmazların vergi değeri ile yeniden kayda alınması işleminin hiç yapılmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla Yönetmelik hükümlerine uyulmamasından dolayı 2014 yılı mali tablolarında maddi duran varlıklar grubunda görülen 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ilişkin mizanda yer alan tutarlar gerçeği yansıtmamaktadır.

**Öneri:** Tüm maddi duran varlıkların yönetmelik hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının yapılması ve yönetmelik hükümlerinde belirtildiği üzere değer artış ve amortisman işlemlerinin yapılması uygun olur.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "Ticari Mallar Hesabı", "Arazi ve Arsalar Hesabı", "Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı", "Binalar Hesabı" ve "Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: ESKİ Genel Müdürlüğünde İç Kontrol Eylem Planının Hazırlanmaması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55 inci maddesinin ikinci fıkrasında mali yönetim ve iç kontrol sistemine ilişkin standart ve yöntemlerin belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması, sistemlerin koordinasyonunun sağlanması ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verilmesi konularında Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede, Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarihli 26738 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Maliye Bakanlığı 04.09.2009 tarih ve 1205 sayılı genel yazı ve ekinde yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartları ile uyumlu hale getirmek üzere yapılması gereken çalışmalar belirlenmiş ve kamu idarelerinin bu çalışmalar için eylem planı oluşturma, gerekli prosedürleri ilgili düzenlemeleri hazırlama çalışmalarında bu rehberden faydalanma olanağı sağlanmıştır. Bu bağlamda, kapsam dâhilinde ki idareler anılan tebliğ ve rehberde yer alan düzenlemeler çerçevesinde iç kontrol eylem planlarını hazırlamaları gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından iç kontrol eylem planının hazırlanmamış olduğu görülmüştür. Yukarıda yer verilen hükümler çerçevesinde iç kontrol eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** İç Kontrol Eylem Planının hazırlanması çalışmalarına başlanacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

**Öneri:** Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuatın uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi önerilir.

## **BULGU 2: Bilgisayar Yazılımı Alımlarının Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliğine Aykırı Olarak Haklar Hesabına Kaydedilmemesi**

Bilgisayar yazılımı alımlarının Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gereken harcamaların gider kaydı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 186 ncı maddesinde 260 Haklar Hesabının bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında kaydın nasıl yapılacağı şu şekilde belirtilmiştir:

26		Maddi Olmayan Duran Varlıklar
260		Haklar Hesabı
260	1	Bilgisayar Yazılımları
260	3	Lisanslar
260	99	Diğer Haklar

Yılsonu mali tabloları incelendiğinde 260 Haklar Hesabının hiç çalıştırılmadığı görülmektedir. 1341 ve 1532 nolu yevmiyelerle Haklar Hesabına kayıt yapılması gerekirken giderler hesabının kullanılması sonucu, 630 Giderler Hesabının 32.745,00 TL fazla, 260 Haklar Hesabının ise bu tutar kadar noksan görünmesine yol açılmıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** Sayıştay denetimi neticesinde ortaya çıkan yanlışlığın 05/05/2015 tarih ve 2489 yevmiyeli muhasebe işlem fişi ile düzenlenerek 260 Haklar hesabına alınmış olduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare cevabında hatalı işlemlerin 2015 yılında düzeltildiği bildirilmiş olup devam eden denetimlerde izleme yapılacaktır. Ancak, 2014 yılı mali tablolarında 260 Haklar Hesabı bulguda belirtilen tutar kadar eksik görünmektedir.

**Öneri:** Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuatın uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi önerilir.



### **BULGU 3: Eskişehir Su Ve Kanalizasyon İdaresi Bünyesinde İç Denetim Biriminin Henüz Kurulmamış Olması**

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun

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

57'nci maddesinde "*Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.*” denilmekte ve

63'üncü maddesinde ise “*İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*

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

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla İç Denetim Biriminin kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.04.2015 tarih ve 172 sayılı kararı ile Bakanlık tarafından tahsis edilen 3 adet İç Denetçi Kadrosunun norm kadro fazlası olarak ilave edilmiş olduğu ve gerekli çalışmalara başlanacağı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

**Öneri:** Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuatın uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi önerilir.

#### **BULGU 4: ESKİ Genel Müdürlüğünde Yapım İşleri Sözleşmelerine Göre Geçici Kabul Eksikleri Veya Kesin Hesabın İdarece Onaylanmasına Kadar Tutulan Bedellerin Muhasebe Üzerinden Takip Edilmemesi**

ESKİ Genel Müdürlüğü ile yükleniciler arasında imzalanan yapım işleri sözleşmelerine göre geçici kabul eksikleri veya kesin hesabın idarece onaylanmasına kadar tutulan bedellerin muhasebe üzerinden takip edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre belediye ile yüklenici arasında imzalanan anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde geçici kabul eksikleri için her hakedişte yapılan iş tutarının %3'ünün tutulacağı ve geçici kabul eksiklerinin tamamlanması ve geçici kabulün onaylanmasıyla bu bedellerin ödeneceği düzenlenmiştir. Birim fiyat sözleşmelerde ise, tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarın %5'nin tutulacağı ve kesin hesabın idarece onaylanmadan ödenmeyeceği düzenlenmiştir.

ESKİ Genel Müdürlüğüne bağlı Daire Başkanlıkları yapım işlerinin incelenmesi sonucu, yükleniciler ile yapılan sözleşmelere göre anahtar teslim götürü bedelde geçici kabul eksikleri için hakedişte yapılan iş tutarının %3 oranında ve birim fiyatlı işlerde kesin hesabın idarece onaylanmasına kadar tamamlanan imalatlar bedelinin %5'i oranında tutulan bedellerin muhasebe üzerinden takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 333 Emanetler Hesabına ilişkin olarak 227'inci ve devamı maddelerinde aylık, ücret veya diğer istihkaklardan mahsuben tahsil edilen tutarlar bu hesaba kaydedileceği düzenlenmiştir. İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmelere göre hakediş bedeli üzerinden mahsuben tahsilat şeklinde tutulan

(geçici kabul eksikliklerinin tamamlanması veya kesin hesabı idarece onaylanması halinde iade edilecek) bedellerin emanetler hesabında izlenmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "2015 Yılından itibaren Yapım İşleri Sözleşmesine göre Geçici kabul Eksiklikleri Muhasebe üzerinden takip edilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında 2015 Yılından itibaren geçici kabul eksiklikleri için tutulan bedellerin Muhasebe üzerinden takip edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, 2014 yılında geçici kabul eksiklikleri veya kesin hesabın idarece onaylanmasına kadar tutulan bedellerin 333 Emanetler Hesabına kaydedilmemesinden dolayı 2014 yılı mali tablolarında 333 Emanetler Hesabının eksik gözükmemesine neden olmaktadır.

**Öneri:** Yapım işleri sözleşmelerine göre geçici kabul eksiklikleri veya kesin hesabın idarece onaylanmasına kadar tutulan bedellerin yönetmelik hükümlerine göre muhasebe üzerinden takip edilmesi uygun olur.

#### **BULGU 5: ESKİ Genel Müdürlüğünce Yapılan Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebe Üzerinden İzlenmemesi Ve Bu Taahhütlere İlişkin Taahhüt Kartlarının Tutulmaması**

ESKİ Genel Müdürlüğünce yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebe üzerinden izlenmediği ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin taahhüt hesaplarına ilişkin 405'inci ve devamı ilgili maddelerinde taahhüt hesaplarının 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 kullanılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, girişilen taahhütlere ilişkin yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintiler, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgilerin taahhüt kartına kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

ESKİ Genel Müdürlüğünce yapım, mal ve hizmet alım ihaleleri sonucunda imzalanan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler muhasebe üzerinden izlenmemekte ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartları tutulmamaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebe üzerinden izlenmesi ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "2015 Yılından itibaren yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin 920 ve 921 nolu hesaplara kayıtları yapılaraktaahhüt kartları tutulmaya başlanmıştır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında 2015 yılından itibaren yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin 920 ve 921 nolu hesaplara kayıtları yapılarak taahhüt kartları tutulmaya başlanmış olduğu belirtilmiştir. Ancak 2014 yılı mali tablolarında kayıt altına alınmayan taahhütlere ilişkin tutarlar 920 Gider Taahhütleri Hesabı kayıtlarında eksik görülmektedir. Ayrıca, söz konusu bulgu 2013 yılı denetimlerinde de tespit edilmiştir.

**Öneri:** Sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin mevzuat hükümlerine göre muhasebe üzerinden izlenmesi ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulması uygun olur.

#### **BULGU 6: Henüz Tamamıyla Tahsil Edilmemiş Sayıştay İlamları Bulunmasına Rağmen Düzenlenen "Sayıştay İlamları Cetveli" nde Herhangi Bir Kayıt Bulunmaması**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Yönetim dönemi hesabı ile ilgili hükümler" başlıklı 416 ncı maddesinde, Yönetim dönemi hesabını oluşturan defter, rapor ve cetveller sayılmış bunlar arasında "Sayıştay İlamları Cetveli" de sayılmıştır.

Sayıştay ilamları, tebliğ tarihinden itibaren 60 günlük süre içerisinde temyize başvurulmadığı takdirde bu sürenin dolduğu tarihte kesinleşmekte, şayet temyize başvurulmuşsa Sayıştay Temyiz Kurulunun kararı ilgiliye tebliği tarihinde kesinleşmekte, karar düzeltme yoluna başvurulmuş olsa dahi, karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel teşkil etmemektedir.

Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanununun “İlamların infazı” başlıklı 53 üncü maddesinde;

*“Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.*

*İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.”* denilmektedir.

Her ne kadar “Sayıştay İlamları Cetveli” düzenlenmişse de, henüz tahsil edilmemiş ilamlar bulunmasına rağmen boş olarak düzenlenmesinin mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2008 Yılına ait 2008/584 sayılı Sayıştay İlamının 01.07.2014 tarih ve 39304 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu İlamı ile kesinleşmekle 2015 yılında kayıt altına alınıp tahsiline başlanmış olduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılmış olduğunu bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

**Öneri:** Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuatın uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi önerilir.

## **BULGU 7: ESKİ Genel Müdürlüğünde Tapuya Kayıtlı Bir Taşınmaz Herhangi Bir Kiralama İhale Ve Sözleşmesi Yapılmadan Tepebaşı Spor Kulübüne Kiraya Verilmesi**

ESKİ Genel Müdürlüğünde tapuya kayıtlı bir taşınmaz herhangi bir kiralama ihale ve sözleşmesi yapılmadan Tepebaşı Spor Kulübüne kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri, bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, Kanunda belirtilen esaslar dışında ihalesiz ve sözleşme yapılmadan bir taşınmazın kiraya verilmesi mümkün değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak görevi belirtilmektedir. Büyükşehir belediyesinin bağlı bir kuruluşu olan ESKİ Genel Müdürlüğünün de amatör bir spor kulübü olan Tepebaşı Spor Kulübüne bir taşınmazı kiraya verirken mevzuatta yazan hükümlere uyması gerekmektedir.

Ayrıca, söz konusu kiraya verilen yerde yapılan fiili fiziki denetimde söz konusu taşınmazın amatör spor kulübü faaliyetlerine uygun olarak kullanılmasına yönelik şartların belirlenmesinin Büyükşehir Belediye Kanununda belirtilen amaca uygun düşeceği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "*Amatör Spor Kulübünün sözleşmesiz olarak fiilen kiracı sıfatıyla kullandığı gayrimenkulle ilgili yazılı kira sözleşmesi yapılmıştır.*" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında sözleşmesiz olarak fiilen kiracı sıfatıyla kullanılan gayrimenkulle ilgili yazılı kira sözleşmesi yapıldığı belirtilmiştir. Ancak yapılan kiralamada ihale ve sözleşme sürecine ilişkin olarak 2886 sayılı Kanunda belirtilen esaslara uyup uyulmadığının incelenmesi gerekmektedir.

**Öneri:** Gayrimenkul kiralamalarında mevzuatın öngördüğü usul ve esaslara uyularak kiralamaların yapılması uygun olur.

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

<b>Eskişehir Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2014 Yılı Bilançosu</b>			
<b>Hesap Kodu</b>	<b>Hesap Kodu</b>	<b>Borç Kalanı</b>	<b>Alacak Kalanı</b>
100	Kasa Hesabı	0,00	0,00
101	Alınan Çekler Hesabı	0,00	0,00
102	Banka Hesabı	40.692.709,63	0,00
103	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	0,00
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	660,00	0,00
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	129.975,64	0,00
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	305.982,90	0,00
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	7.089.060,31	0,00
122	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	1.212.480,38	0,00
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	358.312,91	0,00
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	459.561,85	0,00
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	49.000.000,00	0,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	144.845,27	0,00
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	15.436.441,05	0,00
153	Ticari Mallar Hesabı	0,00	0,00
160	İş Avans ve Kredileri Hesabı	0,00	0,00
161	Personel Avansları Hesabı	0,00	0,00
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	553.814,81	0,00
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı	1.729.089,54	0,00
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	8.802.434,45	0,00
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	0,00
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	0,00
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	0,00	0,00
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	5.962.762,40	0,00

251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	253.312.916,13	0,00
252	Binalar Hesabı	129.154.645,95	0,00
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	15.211.082,54	0,00
254	Taşıtlar Hesabı	8.182.854,33	0,00
255	Demirbaşlar Hesabı	3.695.457,54	0,00
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı ( - )	0,00	224.797.811,93
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	10.242.911,48	0,00
260	Haklar Hesabı	299.566,25	0,00
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı ( - )	0,00	299.566,25
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	860.930,97	0,00
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı ( - )	0,00	790.412,34
300	Banka Kredileri Hesabı	0,00	0,00
303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00	4.636.977,83
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	0,00	2.845.780,22
333	Emanetler Hesabı	0,00	561.252,26
340	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00	5.673.647,69
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	0,00	708.330,09
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	0,00	358.338,30
362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	0,00	582.229,62
372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00	193.523,37
381	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00	59.948,32
391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	0,00
400	Banka Kredileri Hesabı	0,00	26.577.566,15
403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00	68.684.580,84
430	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0,00	904.734,97
472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00	4.054.996,25
481	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00	2.077.389,50
500	Net Değer Hesabı	0,00	76.627.137,16
570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	0,00	92.915.223,76
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00	39.489.049,48



910	Teminat Mektupları Hesabı	8.398.333,89	0,00
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0,00	8.398.333,89
920	Gider Taahhütleri Hesabı	18.869.719,90	0,00
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0,00	18.869.719,90
<b>TOPLAM</b>		<b>580.106.550,12</b>	<b>580.106.550,12</b>

**Eskişehir Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü****2014 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu**

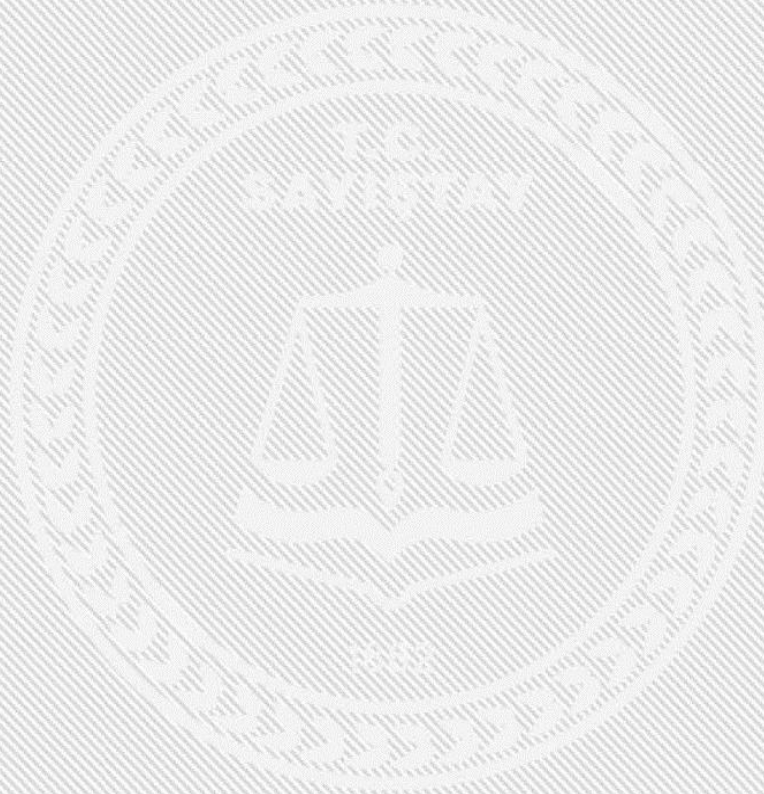
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	Giderin Türü	Tutarı
630	01	Personel Giderleri	31.266.180,69
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.658.964,54
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.515.614,07
630	04	Faiz Giderleri	2.936.670,85
630	05	Cari Transferler	14.122.451,44
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	85,28
630	13	Amortisman Giderleri	12.637.144,17
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	13.081.547,29
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	8.102,66
630	99	Diğer Giderler	43.154,74
<b>Giderler Toplamı</b>			<b>101.269.915,73</b>
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	Gelirlerin Türü	Tutarı
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	31.266.180,69
600	05	Diğer Gelirler	5.658.964,54
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	21.515.614,07
<b>Gelirler Toplamı</b>			<b>140.758.965,21</b>
<b>Faaliyet Sonucu</b>			<b>(+) 39.489.049,48</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>

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**SU VE KANALİZASYON İDARESİ**  
**GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**2014 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	27
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	28
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	28
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	28
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	30
6. DENETİM BULGULARI.....	32



## 1. ÖZET

Bu rapor, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün (ESKİ) performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı 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.

ESKİ Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri

Performans Bilgisinin Denetimi çerçevesinde ESKİ Genel Müdürlüğüne ait 2013-2017 yılları Stratejik Planı ve 2014 yılı Performans Programının yasalarca belirlenen süre ve tanımlamalara uygun olarak hazırlandığı ve kamuya sunulduğu, ancak Faaliyet Raporunun yasal süresinden sonra hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı, dolayısıyla kurumun raporlama gereklilikleri açısından görevini yerine getirdiği anlaşılmıştır.

Performans bilgisinin içeriğine yönelik olarak yapılan incelememizde, raporumuzun “genel değerlendirme” ve “denetim bulguları” bölümünde açıklanan ve üzerinde durulması gereken bazı hususlar tespit edilmiştir. Ayrıca güvenilir ve doğru bilgi üretecek bir veri kayıt sisteminin oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

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

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve



bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında ESKİ Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

ESKİ Genel Müdürlüğünde stratejik planlama ve performans ölçüm sürecinin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimiz aşağıda belirtilmiştir.

Öncelikle, stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için ESKİ Genel Müdürlüğünün sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Stratejik planlamaya ilişkin olarak, belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğine gölge düşürmektedir. Stratejik planda 14 stratejik amaç belirlenmiştir. Bu durum, kurumda yürütülen hemen her faaliyet kümesi için bir amaç oluşturulduğunu göstermektedir. Oysa stratejik plan bir öncelikler rejimidir. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durum ile vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir. Bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen her faaliyetin stratejik plan içerisine dahil edilmeye çalışılması stratejik planın “stratejik” olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki temel farklılıklardan başlıcası, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum arasındaki açıklığın kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Şüphesiz kurumların tüm faaliyetleri önemlidir, en azından söz konusu faaliyetleri yürütenlerin bu şekilde algılaması tabii, hatta gereklidir. Ancak çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur.

Diğer taraftan, çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de tercih edilmemelidir. Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge

belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların başarımları gereken asli faaliyetleri yanında faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmaları, bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirebilir.

Ayrıca, mali saydamlık ilkesi gereğince stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanması, belirlenen performans göstergelerinin iyi tanımlanmış olması, bunların kapsamaları ile ölçüm yöntemlerine yönelik açıklamalara performans programında yer verilmesi ve performans hedeflerine yönelik meydana gelen sapmaların geçerli nedenlerle gerekçelendirilmesi sağlanmalıdır.

Belirlenen hedeflerden sapma nedenlerinin ortaya konması ve analiz edilmesi; problemlerin teşhis edilmesi, çözüm üretilmesi, özetle kurumların daha iyi yönetilmesi yolunda kritik öneme sahiptir. Bu yönde yapılacak değerlendirmeler kurumun faaliyetlerini farkındalık içinde yürütmesini ve ileride ulaşacağı yeri önceden öngörebilmesi açısından erken uyarı işlevi göreceği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu çerçevede bir bilgi üretilmemesi stratejik planlama döngüsünden elde edilecek kurumsal faydadan tam olarak yararlanılmasını engelleyici niteliktedir.

Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil kurumun daha aydınlık bir yolda faaliyetlerini yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözmede destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren ‘Maliyet Tablosu’ ile Bu Maliyetlerin Karşılanaacağı Kaynakları Gösteren ‘Kaynak Tablosu’ na Yer Verilmemiştir**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” başlıklı 6’ncı bölümünde;

*“Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.*

*Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.”*

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

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

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” nun bulunmaması, kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulmaması ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilmediği anlamına gelmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde şekle uygun olarak Stratejik Plan hazırlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda Stratejik Planın hazırlanacağını bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

## **BULGU 2: Stratejik Planda GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) Analizinin Sağlıklı Yapılmadığı Düşünülmektedir**

DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılacak temel yöntemlerden birisi GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Genel anlamda GZFT, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu kapsamda, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri kurumsal anlamda içsel etkiler sonucu ortaya çıkan konular iken, fırsatlar ve tehditler ise kurum dışında meydana gelip de dışsal olarak kurum üzerinde etki doğuran hususlardır. Bu analiz stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil etmektedir.

Kurum stratejik planında yer alan Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler başlıkları altında yer alan ve söz konusu analiz içerisinde kullanılması uygun olarak değerlendirilmeyenler aşağıda yer almaktadır:

- ***Güçlü yan olarak belirtilenlerden uygun olmadığı düşünülenlere ait örnekler***

Stratejik plan içerisinde toplam 28 adet güçlü yöne yer verilmiştir. Bunların bir kısmı kurumsal güçlü yan şeklinde değerlendirilebilirse de bazılarının söz konusu kategori içerisinde yer almaması gerektiği düşünülmektedir. Güçlü yan olarak değerlendirilemeyecek konulara ait örnekler Tablo 1’de yer almaktadır:

<b>Tablo 1: Güçlü Olmadığı Düşünülen Örnekler</b>	
<b>Güçlü Yan</b>	<b>Değerlendirme</b>
Personelin özverili çalışması ve işine özen göstermesi	Personelin özverili çalışması ve işine özen göstermesi zaten personelin asli görevi olduğundan bu husus belediyenin güçlü yanına ait bir gösterge değildir.
Personelimize ait maaş, ikramiye ve benzeri ödemeler zamanında yapılması	Personele ait maaş, ikramiye ve benzeri ödemelerin zamanında yapılması doğrudan belediyenin olağan bir görevidir. Dolayısıyla bu husus güçlü bir yön olarak değerlendirilemez.
Yasa ve yönetmeliklere titizlikle uyulması	Yasa ve yönetmeliklere titizlikle uyulması personelin asli görevi olduğundan bu husus belediyenin güçlü yanına ait bir gösterge değildir.
Çalışmalarımızda gerekli hallerde Akademisyen, Danışman ve Müşavir firmalardan teknik ve bilimsel destek alınabilmektedir	Akademisyen, Danışman ve Müşavir firmalardan teknik ve bilimsel destek tüm kurum ve kuruluşlarca da alınabilmektedir. Dolayısıyla bu husus belediyenin güçlü yanına ait bir gösterge değildir.
Personelin çalışma disiplinine sahip olması ve işine özen göstermesinden dolayı iş verimi artmaktadır	Personelin çalışma disiplinine sahip olması ve işine özen göstermesi personelin görevi olduğundan bu husus belediyenin güçlü yanına ait bir gösterge değildir.

- **Zayıf yan olarak belirtilenlerden uygun olmadığı düşünülenlere ait örnekler**

Stratejik plan içerisinde toplam 12 adet zayıf yöne yer verilmiştir. Bunların bir kısmı kurumsal zayıf yan şeklinde değerlendirilebilirse de bazılarının söz konusu kategori içerisinde yer almaması gerektiği düşünülmektedir. Zayıf yan olarak değerlendirilemeyecek konulara ait örnekler Tablo 2’de yer almaktadır:

<b>Tablo 2: Zayıf Yan Olmadığı Düşünülen Örnekler</b>	
<b>Zayıf Yön</b>	<b>Değerlendirme</b>
Yavaş işleyen bürokrasi	Bürokrasinin yavaş olması tüm kurum ve kuruluşların ortak sorunu olduğundan zayıf yön olarak değerlendirilemez

Eğitim ve sağlıkta kalitenin düşüklüğü	Eğitim ve sağlıkta kalitenin düşüklüğü genel bir problem olup ESKİ' ye has zayıf yön olarak değerlendirilemez
Personele sunulan sosyal imkanların ve faaliyetlerin yeterli olmaması	Personele sunulan sosyal imkanların ve faaliyetlerin yeterli olmaması kurumun faaliyet ve başarısını doğrudan etkileyecek hususlar olmadığından zayıf yön olarak değerlendirilemez

**Kamu idaresi cevabında:** "Yerel seçimlere müteakip 2015–2019 yıllarına ilişkin Stratejik plan yeniden hazırlanmış olup GZFT eksiklikleri büyük ölçüde dikkate alınmıştır. Bulguya konulan eksiklikler kısa sürede giderilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar eksikliklerin giderileceğini bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

**BULGU 3: Stratejik Planda “5. Geleceğe Bakış” bölümünde bulunması gereken kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılabileceğini gösteren ‘Stratejiler’ başlığına Yer Verilmemiştir**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Geleceğe Bakış” başlıklı 6 ncı bölüm “ G-Stratejiler” kısmında;

*“Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılabileceğini gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.*

*Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.*

*Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir.*

*Ayrıca GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretmede kullanılabilir. Bu yöntemle aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilir.*

*ZT Stratejileri: zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.*

*ZF Stratejileri: kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirirken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir. Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.*

*GT Stratejileri: dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.*

*GF Stratejileri: kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir. Söz konusu stratejiler, Kuruluşun güçlü yönleri kullanılarak dış fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanmayı mümkün kılar.” denildikten sonra stratejilerin oluşturulması için cevaplanması gereken sorular verilmiş ve strateji örnekleri gösterilmiştir.*

Kılavuzun stratejilere ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda “Stratejiler” bölümünün bulunmaması, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağı hususunun yeterince açık olmaması sonucunu doğurmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında:** "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun olarak yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde Stratejik Plan hazırlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun olarak yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde Stratejik Planın hazırlanacağını bildirmiş olup bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.



## B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### BULGU 4: Performans Hedeflerinin Çıktı Veya Sonuç Odaklı Belirlenmesi Gerekirken, Bazı Performans Göstergelerinin Girdi Odaklı Belirlendiği Görülmüştür

T.C. Maliye Bakanlığınca yayımlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberinde” Performans hedefi; “Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine aynı Rehberde Çıktı; “İdare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler”, Sonuç ise, “İdarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etki” şeklinde tanımlanmıştır.

Bununla birlikte, ESKİ 2014 yılı Performans Programında aşağıda tabloda yer alan performans hedeflerinin çıktı veya sonuç odaklı değil, girdi odaklı olarak belirlendiği görülmüştür.

<b>Girdi Odaklı Performans Hedefleri</b>
Hedef 2.2 İçmesuyu arıtma tesislerinde kullanılacak hammaddeleri ile gerekli makine ve teçhizatı almak ve verimli bir şekilde kullanmak.
Hedef 2.3 SCADA Sistemini etkili bir şekilde kullanmak ve geliştirmek
Hedef 3.4 İçmesuyu şebekesi, ishale hattı yapım ve bakımında kullanılan araç, makine ve teçhizatı iyileştirmek.
Hedef 3.5 İçmesuyu şebekesi ve ishale hattı yapımında kullanılacak içmesuyu boru ve ek parçalarını temin etmek.
Hedef 6.2 Kalabak Damacana Dolum Tesislerinde kullanılacak hammadde ve gerekli makine teçhizatı almak ve verimli kullanılmasını sağlamak. İhtiyaç duyulan personeli çalıştırmak.
Hedef 6.3 Kalabak Pet Dolum Tesislerinde kullanılacak hammadde ve gerekli makine teçhizatı almak ve verimli kullanılmasını sağlamak.İhtiyaç duyulan personeli çalıştırmak.

Hedef 7.2 EKS (Elektronik Kartlı Su Sayacı) yapımında kullanılan malzemeleri almak ve verimli kullanılmasını sağlamak ve geliştirmek
Hedef 10.1 Atıksu Arıtma Tesislerinde kullanılacak hammadde ve makine teçhizatı almak ve verimli kullanılmasını sağlamak
Hedef 11.1 Çalışanların eğitimini sağlamak, kültür, bilgi, tecrübe ve motivasyonunu arttırmak.
Hedef 11.2 Personelin verimliliğini, moral ve motivasyonunu arttırmak amacıyla sosyal ve kültürel faaliyetler düzenlemek.
Hedef 11.3 Personel memnuniyet anketi ve anketin sonuçlarına göre iyileştirme çalışmaları yapmak.
Hedef 11.4 Çalışanların ve birimlerin talepleri doğrultusunda eğitim yapmak.

**Kamu idaresi cevabında:** "2016 Yılı Performans Programı hazırlanırken performans hedeflerinin çıktı veya sonuç odaklı olması sağlanacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda, 2016 Performans Programının hazırlanacağını bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar, bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak, gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

#### **BULGU 5: Bazı Performans Göstergelerinde Başarının Ölçümü İçin Kriterlerin (Fiziki Tamamlama Oranı, Adet vs) Belirlenmediği Görülmüştür**

Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirlenir. Performans Programı Hazırlama Rehberinde, performans göstergelerinin nitelikleri;

- performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir,
- ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,
- hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,

- verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır,  
Şeklinde belirtilmiştir.

Dolayısıyla, performans göstergelerinin en önemli özelliklerinde biri, performans hedefine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilme niteliğidir. Bir hedefin gerçekleşip gerçekleşmediği ve gerçekleşmişse ne oranda gerçekleştiği, performans göstergeleri yardımıyla tespit edilir. Diğer bir ifadeyle, performans göstergeleri başarının ölçütünü belirler.

Bununla birlikte, aşağıda tabloda örnek olarak gösterilen performans göstergelerinde, başarının ölçütünün ne olduğu, dolayısıyla İdarenin performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek için, kriterlerin ne olduğunun belirlenmediği görülmüştür.

<b>Performans Hedefi</b>	<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Açıklama</b>
Hedef 12.1 Abone arşivinin sayısallaştırılması, Abone dosyalarının dijital ortamda saklanması gerek fiziksel arşiv kapasitesi gerekse dosyalara daha hızlı ulaşmak açısından çok büyük yararlar sağlayacaktır.	Abone arşivinin sayısallaştırılması	Başarı abone arşivinin toplam sayısına oranı olarak belirlenmemiştir.
	Danışmanlık-Eğitim	Alınacak danışmanlık eğitimi saat, adet vs olarak belirlenmemiştir.
	Donanım İhtiyacı	Donanım ihtiyacı, sayı olarak belirlenmemiştir.
	Tarama İşlemi (%)	Tarama işleminde taranacak dosyaların sayısı veya oranının neye göre belirleneceği belirtilmemiştir.
Hedef 13.4 Personelin motivasyonunun artırılması, Personelin kuruma olan aidiyet bağlarını güçlendirmek amacıyla, çeşitli seminer, sunum sosyal aktivelerinin düzenlenmesi	Personelin motivasyonunun artırılması	Ölçülebilir değildir. Başarı ölçütü belirlenmemiştir
Hedef 13.5 Abone memnuniyetinin artırılması, Abone memnuniyetini tespit etmek amacıyla anketler düzenlenmesi ve sonuçlar	Müşteri memnuniyetinin artırılması	Ölçülebilir değildir. Başarı ölçütü belirlenmemiştir

dahilinde aksayan durumların düzeltilmesi		
Hedef 13.6 Engelli,özürlü ve yaşlı abonelere yerinde hizmet verilmesi, Engelli, özürlü ve yaşlı abonelere yerinde hizmet verebilmek amacıyla organizasyon yapısının personel, araç ve teçhizat yönleriyle desteklenmesi	Engelli,özürlü ve yaşlı müşterilere yerinde hizmet verilmesi	Ölçülebilir değildir. Başarı ölçütü belirlenmemiştir
	Hizmetin verilmesi (%)	Ölçülebilir değildir. Başarı ölçütü belirlenmemiştir
Hedef 13.7 Abone hizmet birimleri açılması, Genişleyen hizmet sahasında abonelerimize daha yakından hizmet verilebilmesi amacıyla alt kademe belediyeleri sahasında abone işlem merkezleri oluşturmak	Abone hizmet birimleri açılması	Sayı veya fiziki tamamlama oranı gibi ölçme kriterinin belirlenmemesi
	Abonelerin bölgelere dağılımı ve bilgilendirilmesi (%)	Ölçülebilir değildir. Başarı ölçütü belirlenmemiştir

**Kamu idaresi cevabında:** "Performans Programı hazırlanırken; performans göstergelerindeki hedeflerde ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri elde etme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması sağlanarak hazırlanacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda, Performans Programının hazırlanacağını bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar, bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak, gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

#### **BULGU 6: Performans Programında Yer Alması Gereken “Performans Hedefi Tablosu” ile “Faaliyet Maliyetleri Tablosunun” Performans Programında Yer Almadığı Görülmüştür**

Performans Programı Hazırlama Rehberinde, Performans Hedefi Tablosu ile ilgili olarak;

*“Performans hedefinin kaynak ihtiyacı, performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur. Performans hedefi, bu hedefe ilişkin göstergeler, faaliyetler ile kaynak ihtiyacı Tablo 1’de gösterilir.”* Denilmiştir.

Yine aynı Rehberde Faaliyet Maliyetleri Tablosu ile ilgili olarak;

*“Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınmalıdır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Diğer bir deyişle faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir. Faaliyet maliyetleri ekte yer alan Tablo-2’de gösterilir.”* Denilmiştir.

Bununla birlikte, ESKİ 2014 yılı Performans Programında, “Performans Hedefi Tablosu” (Tablo 1) ile “Faaliyet Maliyetleri Tablosunun” (Tablo 2) yer almadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında:** "Performans Programı Hazırlama Rehberine göre uygun olarak Performans Programı hazırlanacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda, Performans Programının hazırlanacağını bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar, bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak, gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

#### **BULGU 7: Performans Programında Yer Alan 2 Adet Performans Göstergesinin İyi Tanımlanmamış Olduğu Görülmüştür.**

ESKİ 2014 yılı Performans Programının incelenmesi neticesinde;

a-) 1.2. nolu performans hedefi olan “Yeni su kaynaklarının değerlendirilmesine yönelik çalışmalar ile kamulaştırma ve projelendirme işlemlerini yapmak” hedefine ilişkin belirlenmiş 4 no.lu “Yapım İşi” performans göstergesinin,

b-) 14.2. “Tahakkuk tahsilat oranını %90’dan %95’e çıkarılması” hedefine ilişkin 1 no.lu “Tahakkuk tahsilat oranını %99’dan %100’e çıkarılması” performans göstergesinin,

açık ve anlaşılır olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin 4'üncü bendinde, performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması gerektiği düzenlenmiştir.

“Yeni su kaynaklarının değerlendirilmesine yönelik çalışmalar ile kamulaştırma ve projelendirme işlemlerini yapmak” hedefi altında belirlenen “Yapım İşleri” şeklindeki performans göstergesinden ne anlatılmak istendiği tam olarak anlaşılammaktadır.

“Tahakkuk tahsilat oranını %90'dan %95'e çıkarılması” hedefi altında belirlenen “Tahakkuk tahsilat oranını %99'dan %100'e çıkarılması” performans göstergesinde ise, performans hedefi ve performans göstergesi arasında uyumsuzluk yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmü gereğince performans hedef ve göstergelerinin sade, net ve anlaşılır şekilde belirlenmesi, yani iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Dolayısıyla 1.2. nolu performans hedefi altında yer alan alan 4 no.lu performans göstergesinin açık ve anlaşılır bir biçimde hangi yapım işlerini kapsadığı belirtilmelidir. Yine aynı şekilde, 14.2. no.lu performans hedefi altında yer alan 1 no.lu göstergenin, performans hedefi ile uyumlu olması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** "Performans Programı Hazırlama Rehberi gereğince Performans Hedef ve Göstergelerinin sade, net ve anlaşılır şekilde belirlenmesi için doğru tanımlamalar yapılacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare, tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda, Performans Programının hazırlanacağını bildirmekte olup, bulgumuz doğrultusunda kamu idaresi tarafından yapılan çalışmalar, bir sonraki denetim döneminde izlemeye alınarak, gerekli değerlendirmeler yapılacaktır.

## C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### **BULGU 8: ESKİ Genel Müdürlüğünün 2014 Yılı Faaliyet Raporunun Yönetmelikte Belirtilen Sürede Hazırlanıp Yayınlanmadığı Görülmüştür**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 11'inci maddesinde belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanacağı ve bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına gönderileceği düzenlenmiştir. Ayrıca, aynı maddede diğer mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması ve sunulmasında belediyeler için belirlenen sürele uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan ESKİ Genel Müdürlüğünün kuruluş ve görevlerini düzenleyen 2560 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinde yer alan her bütçe döneminin bitimini izleyen 3 ay içinde geçen yılla ilgili bilanço ve faaliyet raporu hazırlanarak-denetçilerin yıllık raporu ile birlikte Mayıs ayı toplantısında Genel Kurula sunulacağı düzenlemesi yukarıda yer alan Yönetmelik maddesindeki Nisan ayı sonuna kadar yayınlanacağı düzenlemesi ile aykırılık oluşturuyor görünse de 2560 sayılı Kanundaki düzenleme faaliyet raporunun genel kurulda görüşülme zamanını düzenlemekte ancak hazırlanıp yayınlamasına ilişkin bir husus içermemektedir.

Sonuç olarak, ESKİ Genel Müdürlüğünün 2014 Yılı Faaliyet Raporu Yönetmelikte belirtilen Nisan sonuna kadar hazırlanıp yayınlanmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında:** "Bulguda bahsi konu edilen Faaliyet raporuna yönelik çalışmalar kuruluş kanunu gereği Mayıs ayı içinde sonuçlandırılmakta iken, bulgu doğrultusunda Nisan ayı sonuna kadar Faaliyet Raporu hazırlanarak yayınlanması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare bulguya iştirak ederek faaliyet raporunun Nisan sonuna kadar hazırlanarak yayınlanacağını belirtmiştir. Devam eden denetimlerde faaliyet raporunun yasal süresinde yayınlanması konusunda izleme yapılacaktır.

## **BULGU 9: 2014 Yılı Faaliyet Raporunda Yönetmelikte Öngörülen Bilgilerin Tamamına Yer Verilmediği Görülmüştür**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde; Genel bilgiler bölümünde idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verileceği,

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, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verileceği, hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, genel bilgiler bölümünde iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği ve mali bilgiler bölümünde yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu gibi temel mali tablolara ilişkin açıklamalara, İç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmediği görülmüştür. İç ve dış mali denetime ilişkin sadece denetimin kim tarafından yapıldığı belirtilmiş olup özellikle mali denetim sonuçları hakkında bir bilgi verilmemiştir.

Ayrıca, Yönetmelik eki Ek 1'de "Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli" bölümünde yer alan performans sonuçları tablosuna yer verilmiş, ancak performans sonuçlarının değerlendirilmesi ile performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi bölümlerine yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kanun'da ifade edilen mali saydamlık ilkesi ve sözü edilen Yönetmelik hükmü gereğince yukarıda sayılan bilgilerin tamamına İdare Faaliyet Raporu'nda yer verilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** "Bulguya konu mali tablolar 30.04.2015 tarihinde e-posta ortamında makamınıza arz edilmiş olup, iç denetim yapan denetçiler tarafından hazırlanan



denetim raporu Genel Kurula sunulmak üzere ilgili yılın mayıs ayı içinde raporlarını tamamladıkları için faaliyet raporunda yer almamıştır." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare tarafından sadece iç denetim raporu bilgilerine yer verilmemesine ilişkin açıklama yapılmış, ancak bulguda belirtilen diğer eksikliklere; dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere, mali bilgiler bölümünde yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu gibi temel mali tablolara ilişkin açıklamalara, dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere faaliyet raporunda yer verilmemesine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. Ayrıca, faaliyet raporunda performans sonuçlarının değerlendirilmesi ile performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi bölümlerine yer verilmemesine ilişkin açıklama yapılmamıştır.

Yukarıda eksik olduğu belirtilen bilgi ve değerlendirmelere faaliyet raporunda yer verilmesi performans esaslı yönetim anlayışından yeterli faydanın sağlanabilmesi ve mali saydamlığın sağlanması açısından yararlı olacaktır.

#### **BULGU 10: ESKİ Genel Müdürlüğünde Bir Harcama Biriminin Birim Faaliyet Raporunu Hazırlamadığı Ve Hazırlanan Bazı Birim Faaliyet Raporlarının Şekil Ve İçerik Açısından Mevzuata Uygun Olmadığı Görülmüştür**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde Birim faaliyet raporuna ilişkin olarak, mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanacağı ve izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere birim faaliyet raporu hazırlaması gereken birimler kendisine ödenek tahsis edilen harcama birimleridir. Ancak Özel Kalem Müdürlüğünün 2014 yılı birim faaliyet raporu hazırlamadığı görülmüştür.

Ayrıca, Söz konusu Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde birim ve idare faaliyet raporlarının şekline ilişkin olarak, birim ve idare faaliyet raporlarının Ek-1'de yer alan şekle uygun olarak hazırlanacağı ve birim faaliyet raporlarına ise Ek-3'te örneği yer alan ve harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" nın ekleneceği hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan hükme göre, birim faaliyet raporlarının Yönetmelik ekinde yer alan şekle uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak İçme Suyu ile Su Kanal Daire Başkanlıkları hariç diğer harcama biriminin birim faaliyet raporunun istenilen şekil ve kapsamda olmadığı görülmüştür. Özellikle tüm harcama birimlerinin birim faaliyet raporlarında sadece 2014 yılı faaliyetlerine ilişkin bilgiler verdikleri, ancak 2014 yılı performans hedefi ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgilere yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde yer vermedikleri görülmüştür.

Diğer taraftan, birim faaliyet raporlarına harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenmek zorundadır. Ancak İçme Suyu ile Su ve Kanal Daire Başkanlıkları hariç diğer harcama birimlerinin birim faaliyet raporlarında iç kontrol güvence beyanı yer almamaktadır.

Sonuç olarak, birim faaliyet raporlarının şekil ve içerik açısından eksik hazırlanması performans esaslı bütçeleme ve stratejik yönetimden beklenen hedeflere ulaşılamamasına yol açmaktadır. Bu nedenle, birim faaliyet raporlarının mevzuatın öngördüğü esaslara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** "Bulguda belirtilen Özel Kalem birimi dahil tüm birimlerin faaliyet raporları Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında ki Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanacaktır. Tüm birimlerin İç Kontrol Güvence Beyanları kayıtlarımızda mevcuttur." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare cevabında birim faaliyet raporlarının yönetmeliğe uygun olarak hazırlanacağı ve tüm birimleri İç Kontrol Güvence Beyanlarının mevcut olduğu belirtilmiştir. Devam eden denetimlerde birim faaliyet raporlarının yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanması konusunda izleme yapılacaktır.

### **BULGU 11: 2014 Yılı Faaliyet Raporunda Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmaların Tamamına İlişkin Açıklamaların Yapılmadığı Görülmüştür**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesinde idare faaliyet raporunun bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini içerecek şekilde hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde Performans bilgileri başlığı altında performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği düzenlenmiştir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idareler faaliyet raporlarında performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ve değerlendirmelere yer vermek zorundadır. Bundan dolayı, adı geçen Yönetmelik'te göre faaliyet raporlarında "performans sonuçlarının değerlendirilmesi" başlıklı kısım da yer almaktadır.

Yapılan incelemede, ESKİ Genel Müdürlüğü 2014 yılı faaliyet raporunda yer alan performans sonuçları tablosunda yer alan 50 hedef ve bunlara ilişkin 94 göstergelerden 41'inde gerçekleşen öngörülenden düşük olmasına, 4'ünün de gerçekleşen öngörülenden aşırı yüksek olmasına rağmen sapmalara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı görülmüştür.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun tam olarak işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında:** "Faaliyet Raporu hazırlanırken Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe uygun olarak performans göstergelerinin ölçümleri yapılacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare cevabında performans göstergelerinin ölçümleri yapılacağı belirtilmektedir. Ancak, bulguda hedef ile gerçekleşme arasındaki sapmalara ilişkin açıklamaların yapılmadığı tespiti yer almaktadır.

Bulguda belirtildiği üzere, faaliyet raporlarının temel fonksiyonlarından biri de performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin

açıklanmaması, faaliyet raporunun tam olarak işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olacaktır.

Ayrıca, 50 hedef ve bunlara ilişkin 94 göstergelerden 41'inde gerçekleşenin öngörülenden düşük olmasına, 4'ünün de gerçekleşenin öngörülenden aşırı yüksek olması etkili bir performans ölçümü ve takibinin olmadığını da göstermektedir.

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

### **BULGU 12: Performans Ölçümlerinin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Çalışmasına Yönelik Kurumsal Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmadığı ve Bazı Hedefler İle Göstergeler İçin Herhangi Bir Veri Kayıt Sisteminin Olmadığı Görülmüştür**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunlu olduğu belirtilmektedir. Doğru, güvenilir ve tarafsız bilgiye ise ancak sağlıklı işleyen veri kayıt sistemi ile ulaşılabilir.

ESKİ Genel Müdürlüğünde performans yönetim sistemi ve onun bir parçası olan faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve raporlanması iş ve işlemlerinin koordinasyonunu Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yürütülmektedir. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, faaliyetlerle ilgili olarak belirlenen gösterge gerçekleştirmelerini ilgili birimlerden alarak konsolide etmekte ve idare faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Verilerin e-posta yoluyla alındığı görülmüştür. Birimlerde ise verileri temin etmekle görevli kişiler bulunmaktadır. Ancak bu kişiler yazı ile görevlendirilmiş değildir. Esasen tüm bu veri kayıt sisteminin unsurları ve yapılacak iş ve işlemler yazı ile belirlenmemiş olup sözlü olarak yürütülmektedir. Sonuç olarak veri kayıt sistemi kurma anlamında yapılanın sözlü olarak birimlerde personeller belirleme ve o kişilerden bu verileri talep etmekten ibaret olduğu görülmüştür. Ancak her hedef ve göstergenin tanımı yani ölçülecek unsurların nelerden oluştuğu, ölçme yönteminin ne olacağı, kim tarafından hangi sıklıklarla ölçüleceği, ölçülen verilerin analiz ve değerlendirmelerinin nasıl yapılacağı, ölçülen verilerin kim tarafından kontrol edileceği, ölçüm sisteminin risklerinin değerlendirmesinin kim tarafından yapılacağı, tespit edilen risklere ilişkin olarak hangi prosedürlerin izleneceği ve ölçülen verilerin ilgili birime hangi

sıklıkla ve yöntemle bildirileceği gibi hususların yazılı olarak belirlenmediği görülmüştür.

Dolayısıyla ESKİ Genel Müdürlüğünde performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere, SCADA veri sistemi ve muhasebe sisteminden elde edilen veriler istisna tutulması şartıyla, 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 kurumsal bir sistem oluşturulmamıştır.

Ayrıca, ESKİ Genel Müdürlüğünde 9 adet hedef ve göstergeleri için herhangi bir veri kayıt sistemi ve takibinin olmadığı da tespit edilmiştir. Bu hedef ve göstergeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Veri Kayıt Sistemi ve Takibi Olmayan Hedef ve Göstergeler	
Hedef	Göstergeler
Stratejik Hedef 12.1 Abone arşivinin sayılaştırılması, Abone dosyalarının dijital ortamda saklanması gerek fiziksel arşiv kapasitesi gerekse dosyalara daha hızlı ulaşmak açısından çok büyük yararlar sağlayacaktır.	Danışmanlık-Eğitim % Donanım İhtiyacı % Tarama İşlemi %
Stratejik Hedef 12.2 Elektronik Belge Yönetimine geçilmesi, Üretilen ve/veya üretilmesi muhtemel elektronik belgelerin arşiv belgesi niteliğinin korunabilmesi için gerekli standartların belirlenmesidir.	Elektronik Belge Yönetim Sistemine geçiş % Danışmanlık-Eğitim % Donanım İhtiyacı % Tarama İşlemi %
Stratejik Hedef 12.3 Elektronik imza sistemine geçilmesi ile İş süreçlerinin hızlandırılmasının sağlanması, kağıt, posta, telefon, işgücü gibi kaynakların israfının önlenmesi	Elektronik imza sistemine geçilmesi % Yazılım ve Lisanslama %
Stratejik Hedef 13.1 Abone İşleri Dairesinde Halkla İlişkiler birimi kurulması, Müşterilerin doğru yönlendirilmesi ve bilgilendirilmesi	Personel eğitimi %
Stratejik Hedef 13.2 Müşterilerin su ve sayaç kullanımı hakkında bilgilendirilmesi, Kartlı sayaç	Müşterilerin su ve sayaç kullanımı hakkında bilgilendirilmesi %

kullanıcılarının uygulamada görülen kullanım hatalarını, bilgi eksikliğini gidermek ve su tasarrufunu arttırmak amacıyla yapılan faaliyetleri (tanıtım ünleri, broşürler, kısa filmler v.b.) kapsar	Tanıtım Günleri Broşür Dağıtımı	Adet Adet
Stratejik Hedef 13.3 Ölçümlenemeyen su tüketimini en aza indirmek amacıyla kaçak tespit ve takip ekibinin iyileştirilmesi , Kaçak tespit ve takip ekibinin kurulması, hizmet sahası içindeki park ve bahçelerden sayaç olmayanlara sayaç takılması	Ölçümlenemeyen su tüketimini en aza indirmek amacıyla kaçak tespit ve takip ekibinin iyileştirilmesi	%
Stratejik Hedef 13.5 Müşteri memnuniyetinin artırılması, Müşteri memnuniyetini tespit etmek amacıyla anketler düzenlenmesi ve sonuçlar dahilinde aksayan durumların düzeltilmesi	Anket yapılması ve değerlendirme	Adet
Stratejik Hedef 13.6 Engelli, özürlü ve yaşlı müşterilere yerinde hizmet verilmesi , Engelli, özürlü ve yaşlı müşterilere yerinde hizmet verebilmek amacıyla organizasyon yapısının personel, araç ve teçhizat yönleriyle desteklenmesi	Engelli, özürlü ve yaşlı müşterilere yerinde hizmet verilmesi Hizmetin verilmesi	% %
Stratejik Hedef 14.1 Vezne tahsilatlarının ve müşteri memnuniyetinin artırılmasının sağlanmasının kontrolü, sistemin düzenli ve doğru çalışmasının takip edilmesi	Vezne tahsilatlarının ve müşteri memnuniyetinin artırılmasının sağlanmasının kontrolü, sistemin düzenli ve doğru çalışmasının takip edilmesi	%

Performans ölçümünü doğru bir şekilde yapmak, 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 gerçekleşebilir. Doğru, güvenilir ve tarafsız bilgiye de ancak bir sağlıklı işleyen bir veri kayıt sistemi ile ulaşılabilir.

**Kamu idaresi cevabında:** "2015 yılı ikinci yarısından itibaren Performans Programı takibi, Performans Değerlendirme ve Yönetim sistemi yazılımı ile yapılması hedeflenmektedir.

Performans Programı Takip Sistemi;

- Müdürlükler bazında takip edilmesi,
- Harcama Birimleri bazında kontrol ve değerlendirme yapılması,
- Bu süreçte Performans Programı Görevlilerinin görev alması,
- 3'er aylık periyotlarda izlenmesi,
- Performans göstergelerinin dönemsel gerçekleştirmelerine ilişkin verilerin kontrolü ve değerlendirilmesi,
- Yıllık değerlendirme raporu hazırlanması,
- Gerçekleştirilemeyen gösterge ve hedefler için birimlerden açıklama istenmesi planlanmaktadır."

denilmektedir.

**Sonuç olarak:** İdare cevabında performans ölçümünün takibinin 2015 yılından itibaren Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Yazılımı ile yapılması hedeflenmekte olduğu belirtilmiştir. Performans ölçümüne ilişkin söz konusu sistemin kurulması kurum performansının doğru bir şekilde değerlendirilmesine, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasına ve performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizine katkı sağlayacaktır.

Performans ölçüm sisteminin kurulması, süreçlerin ve sorumlulukların belirlenmesi yoluyla sağlıklı işleyen bir veri kayıt sisteminin kurulması doğru, güvenilir ve tarafsız bilgiye ulaşılmasını sağlayacaktır. Devam eden denetimlerde sağlıklı işleyen bir veri kayıt sisteminin kurulması konusunda izleme yapılacaktır.

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>