



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**GİRESUN BELEDİYESİ**

**2014 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2015



## **İÇERİK**

<b>GİRESUN BELEDİYESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>GİRESUN BELEDİYESİ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>14</b>



**GİRESUN BELEDİYESİ**  
**2014 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.....	10





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

Giresun Belediyesi bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesinde yapılan sınıflandırma uyarınca mahalli idare bütçesi olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Giresun Belediyesinde muhasebe kayıt sistemi 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre tutulmakta olup kullanılan muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemidir.

Giresun Belediyesinde 2014 yılı bütçe giderleri 85.408.504,65 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo:1 2014 Yılı Bütçe Giderleri**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı %
01-Personel Giderleri	23.269.500,00	22.201.723,64	95,41
02-Sos.Güv.Krm.Dev.Prm.Gid.	4.385.500,00	3.601.117,48	82,11
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	34.776.400,00	41.130.940,14	118,27
04-Faiz Giderleri	2.000.000,00	4.485.103,99	224,26
05-Cari Transferler	3.995.000,00	5.745.370,03	143,81
06-Sermaye Giderleri	21.573.600,00	8.244.249,37	38,21
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	-
08-Borç Verme	0,00	0,00	-
09-Yedek Ödenek	10.000.000,00	0,00	-
<b>TOPLAM</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>85.408.504,65</b>	<b>85,41</b>

2014 yılı bütçe gelirleri ise 76.782.314,53 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 2: 2014 Yılı Bütçe Gelirleri**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı %
01-Vergi Gelirleri	15.812.000,00	11.111.524,87	70,27
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.527.000,00	19.879.911,63	92,35
04-Al.Bağış ve Yrd.ile Özel Gelirleri	825.000,00	10.000,00	1,21

05-Diğer Gelirler	49.834.000,00	46.259.994,32	<b>92,83</b>
06-Sermaye Gelirleri	8.552.000,00	1.303.733,64	<b>15,24</b>
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	
09-Red ve İadeler (-)	-50.000,00	-1.782.849,93	<b>3565,70</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>96.500.000,00</b>	<b>76.782.314,53</b>	<b>79,57</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.
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

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

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

tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

oluşturmaktadır.

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Giresun Belediyesinin 2014 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: Bazı Ödemelerde Vadeli Çeklerin Kullanılması

2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporundaki eleştiriye rağmen, Belediyenin bazı ödemeleri için alacaklılarına vadeli çek vermeye devam ettiği ve bu şekilde yapılan ödemelerin tutarlarının 2014 yılında arttığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 34'üncü maddesinin ikinci paragrafında “ Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir.” denilmektedir. Giresun Belediyesi bazı ödemelerinde Bütçe Emanetleri Hesabını kullanırken, alacaklılarına borcun emanete alınış sırasına uyulmaksızın ileri vadeli çekler tanzim ederek, vadeli çekleri borç senedi yerine ikame etmek suretiyle, ödemelerini bütçe emanetlerine alınış sırasına göre yapmadığı görülmüştür.

Bu şekilde ödemede bulunulmak suretiyle 2013 Yılı sonunda 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının bakiyesi 7.374.896 TL iken, 2014 yılı sonunda 8.921.162 TL'ye ulaştığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediyemizin nakit yetersizliği nedeniyle belediyemizden alacaklı olan şahıs ve firmaların talepleri doğrultusunda uzun vadeli çek vermektedir. Bu zamana kadar 5018 Sayılı Kanunun 34. maddesinde belirtilen usullere uygunsuz bir durumla karşılaşılmamıştır. Emanete alınma sırasına göre ödenememenin nedeniyse sözleşmeye dayalı (örneğin: yardımcı personel işi, su sayaç okuma işi, temizlik hizmet alımı işi vb.) işlerde kurumun mağdur olmaması için istisnai bir durum oluşmaktadır.

14 Mayıs 2015 tarihi itibariyle uzun vadeli verilen çeklerin tutarı 1.591.240,66 TL'dir. 31.12.2014 tarihinde 8.921.162 tl tutarda ciddi bir oranda çek ödemesi yapılarak uygulamanın azaldığı görülecektir.”

Denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından gönderilen cevapta ileri vadeli çek tutarının, 2014 yılı dönem sonu tutarı olan 8.921.162 TL'den 1.591.240,66 TL'ye indiği belirtilmekte olup, konunun gelecek dönem denetimlerinde de izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Takibinin Yapılmaması**

Giresun Belediyesi tarafından gerçekleştirilen kanalizasyon ve su tesisleri yapım, yenileme ve tamirat işleri için yapılan harcamalara karşılık olarak tahakkuk ettirilmesi gereken Su Tesisleri ve Kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'nci maddesinde;

*"Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, aşağıdaki şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır:"*

- a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,
- b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi.

*İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır."*

"Su tesisleri harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddesinde;

*"Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır:"*

- a) Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması,
- b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.

*Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır."*

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 89, 90, 91, 92, 93, 94'üncü maddelerinde katılma paylarının tahakkuku ve tahsiline ilişkin usuller belirlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2014 yılında Giresun Belediyesi tarafından İçme Suyu Tesisi Yapım Giderleri için 454.378,64 TL, Kanalizasyon Tesisi Yapım Giderleri için 72.578,26 TL harcama yapıldığı ancak bu harcamalara ilişkin katılma payları hususunda herhangi bir tahakkuk ve takip işlemi yapılmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** “Su ve kanal harcamaları ile ilgili yapılan harcamaların yatırım boyutları yatırımcı dairelerle birlikte tespitte devam edilmekte olup kesin tespitten sonra tahakkukları Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılacaktır.”

Denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından su ve kanalizasyon harcamalarına ilişkin yatırımcı daireler ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün gerekli takibatı yapmaya başladığı belirtilmiş olup, tahakkuk ve tahsilât işlemlerinin gelecek denetim dönemlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Kesinleşen Sayıştay İlamlarının Bir Kısımının İnfaz Edilmemesi**

Giresun Belediyesi 2014 yılı Yönetim Dönemi Hesabı Cetvelleri içerisinde yer alan Sayıştay İlamları Cetvelinin incelenmesi neticesinde çeşitli yıllara ait kesinleşen Sayıştay ilamlarının Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanununun 64’üncü ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 53’üncü maddeleri hükümleri gereğince infaz edilmediği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; 2010 yılında 153.176,29 TL, 2011 yılında 10.360,00 TL, 2012 yılında 35.213,00 TL, 2013 yılında 756.959,78 TL olmak üzere toplam 955.709,07 TL kesinleşen ve henüz tahsili yapılmayan Sayıştay ilamı olduğu görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** “Sayıştay ilamları cetvelinde kayıtlı olan tutarlardan bir kısmı için Sayıştay Temyiz Kuruluna itirazda bulunulmuş olup temyiz kurulunun vereceği karar doğrultusunda işlem tesis edilecektir. Ayrıca kesinleşmiş Sayıştay ilamlarından 31.12.2014 tarihi itibarıyla toplam 163.536,29 TL’nin tahsilatı 2015 yılında tamamlanarak bakiye kalan Sayıştay ilamlarının infazı sağlanacaktır.”

Denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu edilen ilamların tahsili hakkında gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. Konunun ilerleyen denetim



dönemlerinde de izlenmesinin önemli ve yararlı olduğu deęerlendirilmektedir.

## 7. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

## GİRESUN BELEDİYESİ

## 31.12.2014 TARİHLİ BİLANÇO

AKTİF		2014	CARI	2013 YILI	2012 YILI	PASİF		2014	CARI	2013 YILI	2012 YILI
		TL	TL	TL	TL			TL	TL	TL	
1	DÖNEN VARLIKLAR	28.158.866,62		22.650.902,96	23.588.497,14	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	27.672.265,50		32.438.538,95	29.097.157,56
10	HAZIR DEĞERLER	-8.500.826,11		-6.368.004,22	-2.464.579,74	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	21.352,56		4.795.880,66	3.866.572,69
10	BANKA HESABI	336.106,41		475.614,84	540.385,21	30	BANKA KREDİLERİ	21.352,56		4.795.880,66	3.866.572,69
10	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME	-8.921.162,10		-7.374.896,75	-3.575.223,93	32	FAALİYET BORÇLARI	2.841.417,58		2.328.980,23	2.921.746,05
10	PROJE ÖZEL HESABI	213,5		0	0	32	BÜTÇE EMANETLERİ	2.841.417,58		2.328.980,23	2.921.746,05
10	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR	84.016,08		531.277,69	570.258,98	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	3.879.661,39		3.230.437,85	2.713.103,52
11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	7.521,00		17.121,00	9.321,00	33	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3.133.385,72		2.710.239,96	2.424.942,83
11	DİĞER MENKUL KIYMET VE	7.521,00		17.121,00	9.321,00	33	EMANETLER HESABI	746.275,67		520.197,89	288.160,69
12	FAALİYET ALACAKLARI	12.913.759,61		9.584.593,58	10.523.749,65	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	20.023.476,76		19.699.990,06	18.094.685,65
12	GELİRLERDEN ALACAKLAR	4.945.045,66		5.319.586,36	4.806.502,77	36	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	343.649,83		465.049,67	266.193,36
12	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR	6.710.435,84		4.234.943,79	4.572.950,09	36	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA	288.725,78		209.910,55	330.931,85
12	TECİLLİ VE TEHİRLİ	1.209.500,00		0	0	36	KAMU İDARELERİ BAKLAVASI HESABI	5.089.728,43		4.778.159,18	4.854.841,82
12	VERİLEN DEPOZİTO VE	23.039,27		23.039,27	22.449,27	36	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ İS VERGİ VE DİĞER BORÇ VE GİDER	13.001.786,65		13.157.528,15	11.704.389,93
12	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI	25.738,84		7.024,16	1.121.847,52	37	KARŞILIKLARI	861.427,66		1.011.400,00	625.002,00
14	DİĞER ALACAKLAR	163.536,29		270.333,44	239.588,72	37	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	861.427,66		1.011.400,00	625.002,00
14	KİŞİLERDEN ALACAKLAR	163.536,29		270.333,44	239.588,72	38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER	44.929,55		1.371.850,15	876.047,65
16	ÖN ÖDEMELER	291.042,97		355.159,28	190.880,35	38	GİDER	44.929,55		1.371.850,15	876.047,65
16	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER	291.042,97		355.159,28	190.880,35	38	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	44.929,55		1.371.850,15	876.047,65

19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	23.283.832,86	18.791.699,88	15.089.537,16	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	39.976.049,44	24.906.716,32	17.411.000,29
19	DEVREDEN KATMA DEĞER	23.283.832,86	18.791.699,88	15.089.537,16	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	19.819.460,44	10.125.928,84	7.534.227,79
2	DURAN VARLIKLAR	133.157.264,73	127.414.871,62	118.904.454,05	40	BANKA KREDİLERİ HESABI	19.819.460,44	10.125.928,84	7.534.227,79
22	FAALİYET ALACAKLARI	581.421,72	353.652,12	2.019.846,98	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	15.700.187,44	13.365.455,35	8.765.653,05
22	GELİRLERDEN ALACAKLAR	581.421,72	353.652,12	2.019.846,98	47	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	15.700.187,44	13.365.455,35	8.765.653,05
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	7.701.228,36	6.870.066,95	6.225.576,21	48	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE TAHAKKUKLARI	4.456.401,56	1.415.332,13	1.111.119,45
24	MALİ KURULUŞLARA MAL VE HİZMET ÜRETEEN	6.378.852,10	5.547.690,69	4.903.199,95	48	GİDER	4.456.401,56	1.415.332,13	1.111.119,45
24	MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.322.376,26	1.322.376,26	1.322.376,26	5	ÖZ KAYNAKLAR	93.667.816,41	92.720.519,31	95.984.793,34
25	ARAZİ VE ARSALAR	50.460.208,55	48.990.846,27	45.742.300,72	50	NET DEĞER	91.848.981,80	86.237.067,88	79.498.046,16
25	YERALTİ VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ	55.606.266,81	49.591.757,23	41.049.414,32	50	NET DEĞER HESABI	91.848.981,80	86.237.067,88	79.498.046,16
25	BİNALAR	26.153.945,79	26.943.855,67	26.916.955,67	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET	7.788.077,91	13.397.279,95	20.136.301,67
25	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR	8.395.911,64	7.123.413,50	6.215.282,42	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU	7.788.077,91	13.397.279,95	20.136.301,67
25	TAŞITLAR	3.119.742,12	3.074.552,12	2.381.126,04	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ	-6.913.828,52	-3.649.554,49	-3.168.133,87
25	DEMİRBAŞLAR	3.663.987,81	3.298.834,83	2.906.787,00	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ	-6.913.828,52	-3.649.554,49	-3.168.133,87
25	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( ) YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR	85.359,00	402.024,32	0	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	944.585,22	-3.264.274,03	-481.420,62
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	153.223,72	229.929,20	332.200,35	59	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI ( )	944.585,22	0	0
26	HAKLAR HESABI	1.449.977,80	1.402.441,66	1.246.394,66	59	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI ( )	0	-3.264.274,03	-481.420,62
26	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI	-1.296.754,08	-1.172.512,46	-914.194,31					
	<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>161.316.131,3</b>	<b>150.065.774,5</b>	<b>142.492.951,1</b>		<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>161.316.131,3</b>	<b>150.065.774,5</b>	<b>142.492.951,1</b>
9	NAZİM HESAPLAR	48.138.407,87	19.486.136,74	18.107.393,32	9	NAZİM HESAPLAR	48.138.407,87	19.486.136,74	18.107.393,32
90	ÖDENEK HESABI	14.591.495,35	6.062.667,27	2.309.533,42	90	ÖDENEK HESABI	14.591.495,35	6.062.667,27	2.309.533,42
90	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	14.591.495,35	6.062.667,27	2.309.533,42	90	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	100.000.000,00	87.512.500,00	71.000.000,00
91	NAKİT DİŐİ TEMİNAT VE KİŐİLERE AİT	4.820.004,13	3.889.190,13	2.974.015,13	90	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	-	-	-
					5		85.408.504,65	81.449.832,73	68.690.466,58

T.C. Sayıştay Başkanlığı

910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	4.820.004,13	3.889.190,13	2.974.015,13	910	NAKİT DİŐİ TEMİNAT VE KİŐİLERE AİT MENKUL KIŐİMLER	4.820.004,13	3.889.190,13	2.974.015,13
920	TAAHHÜT HESAPLARI	28.726.908,39	9.534.279,34	12.823.844,77	920	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ	4.820.004,13	3.889.190,13	2.974.015,13
920	GİDER TAAHHÜTLERİ	28.726.908,39	9.534.279,34	12.823.844,77	920	TAAHHÜT HESAPLARI	28.726.908,39	9.534.279,34	12.823.844,77
					920	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŐILIGI HESABI	28.726.908,39	9.534.279,34	12.823.844,77
	<b>NAZIM AKTİF TOPLAMI</b>	48.138.407,87	19.486.136,74	18.107.393,32		<b>NAZIM PASİF TOPLAMI</b>	48.138.407,87	19.486.136,74	18.107.393,32
	<b>GENEL</b>	209.454.539,2	169.551.911,3	160.600.344,5		<b>GENEL</b>	209.454.539,2	169.551.911,3	160.600.344,5
<b>Bilanço Dip Notları :</b>									

**GİRESUN BELEDİYESİ 01.01.2014-31.12.2014 TARİHLİ**

**FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

Hesap Kodu	Y.H. Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2012 Yılı	2013 Yılı	2014 Cari Yılı	Hesap Kodu	Y.H. Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2012 Yılı	2013 Yılı	2014 Cari Yılı
			TL	TL	TL				TL	TL	TL
630		GİDERLER HESABI	58.491.604,49	73.633.822,11	77.976.291,09	600		GELİRLER HESABI	58.010.183,87	70.369.548,08	78.920.876,31
630	1	Personel Giderleri	17.685.312,10	20.580.900,04	23.473.006,11	600	1	Vergi Gelirleri	10.696.864,59	12.144.537,06	11.946.773,83
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.750.756,08	3.226.439,26	3.601.117,48	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.900.216,12	19.318.912,64	19.677.697,74
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	19.483.777,37	26.779.569,64	30.299.313,64	600	4	Ahnan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	426.177,73	134.185,65	10.000,00
630	4	Faiz Giderleri	3.782.037,51	3.660.539,68	6.199.252,82	600	5	Diğer Gelirler	29.986.925,43	34.968.307,16	46.536.899,66
630	5	Cari Transferler	3.327.770,06	9.068.349,41	5.755.796,35	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri	0	3.803.605,57	749.505,08
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	2.218.000,00	2,27	0						
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Gelirler	5.688,21	1.856,70	8.133,00						
630	13	Amortisman Giderleri	4.488.719,56	4.837.343,08	3.471.197,88						
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	4.686.703,73	5.223.234,52	5.168.473,81						
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Gelirler	62.839,87	255.587,51	0						
		<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>58.491.604,49</b>	<b>73.633.822,11</b>	<b>77.976.291,09</b>			<b>GELİRLER TOPLAMI</b>	<b>58.010.183,87</b>	<b>70.369.548,08</b>	<b>78.920.876,31</b>
								<b>FAALİYET SONUCU (+/-)</b>	<b>-481.420,62</b>	<b>-3.264.274,03</b>	<b>944.585,22</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>

**GİRESUN BELEDİYESİ**

**2014 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	14
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	15
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	16
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	16
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	17
6. DENETİM BULGULARI.....	19





## 1. ÖZET

Bu rapor, Giresun Belediyesinin 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.

Giresun Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla, aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Giresun Belediyesi Performans denetimi, ekibimizce ikinci kez gerçekleştirilmiştir.

Kurumun 2010-2014 Stratejik Planı, 2014 yılında beşinci yılını doldurmuş olup, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda yer alması gereken temel unsurların hepsini içermediğinden, sunum kriterine uygun bulunmamıştır.

Performans Programında da Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik esaslarına uyulmadığı görülmüştür.

Faaliyet Raporunun ise; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporu Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlenmediği belirlenmiştir.

Kurumun performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği elektronik ortamda veri kayıt sistemi kurulmamıştır. Ancak geçen yıldan farklı olarak Strateji Geliştirme Müdürlüğü kurulduğu, Performans Programı ile Faaliyet Raporunun söz konusu Müdürlükçe hazırlandığı, ilgili birimlerden gerekli bilgileri yazışma yoluyla alıp, kayıt altına aldıkları anlaşılmıştır.

Bu durumda bir aşama kaydedilip, en azından verilerin yazılı kayıt altına alındığı görülmekte ise de, veri kayıt sisteminin varlığından söz edemeyiz. Dolayısıyla performans

yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edildiği, analiz edilip üretilmesi ve raporlanmasına yönelik bir düzen henüz kurulmadığından, veri kayıt sistemi değerlendirilmesi de yapılamamıştır.

Stratejik Plan yasal gerekliliklere uygun hazırlanmamış, Performans Programı Stratejik Plandan kopuk, bağımsız bir metin olarak düzenlenmiş, Faaliyet Raporu da birim faaliyet raporu olarak kalmış, İdare Faaliyet Raporu düzenlenmemiştir. Ayrıca söz konusu raporda performans hedefleri ve faaliyet ilişkisi kurulmamış, harcama birimleri sadece gerçekleştirdikleri faaliyetlere, performans hedefleriyle ilişki kurmadan yer vermişlerdir.

Bu durumda birbiriyle bağlantılı olması esas olan üç metin, birbirinden bağımsız hazırlandığından, kurumun faaliyet raporu aracılığıyla Kamuoyu ve Belediye Meclisini bilgilendirme işlevi yerine getirilememiştir.

İzleyen dönemlerde yasal gerekliliklere uygun bir şekil ve içerikte Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun düzenlenmesi ile elektronik ortamda veri kayıt sistemi kurulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

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

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

Bu çerçevede, Giresun Belediyesinin yayımladığı 2010-2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Giresun Belediyesinin yayımladığı 2010-2014 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.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının yanı sıra, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ön plana çıkmıştır. Bu ilkelerin uygulamaya konulmasını sağlamak üzere kamu mali yönetim sistemimize dahil edilen temel yöntem ve araçlardan biri de performans esaslı bütçeleme sistemidir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile, bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise, faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.

Performans programları, stratejik planlarda yer alan stratejik amaç, hedefler ile söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyaçlarını belirleyen, stratejik planların yıllık dilimleridir.

Faaliyet raporu da, kamu idaresinin yıl sonu faaliyet sonuçlarını gösteren; mali bilgiler başlığı altında kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülüklerine, temel mali tablolara; performans bilgisi başlığı altında ise idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumuna ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilen raporlardır.

2014 Yılı denetimimiz, Giresun Belediyesinin ikinci performans denetimi olup, 2010-2014 dönemi Stratejik Planının da beşinci yılıdır.

Giresun Belediyesinin performans denetiminde; 2010-2014 dönemine ilişkin Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporu yasal süresi içinde hazırlanıp yayınlanarak, mevcudiyet ve zamanlılık kriterine uygun, yasal gerekliliklere göre hazırlanmadıklarından ötürü sunum kriterine uygun bulunmamıştır.

Stratejik planların beş yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturacağı gerçeğiyle, bu plandaki amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesinin performans programında yer alması esas iken, Belediyenin 2014 yılı Performans Programında, Stratejik Planın 2014 yılı dilimine ilişkin hiç bir stratejik amaç, hedef, faaliyet ve performans göstergesinin bulunmadığı; yeni baştan amaç, hedef, faaliyet ve göstergelerin belirlendiği görülmüştür.

Faaliyet Raporunun ise performans bilgilerine yer verilmeden, sadece gerçekleşen faaliyetlere ve bağlantılı olarak görselliğe yer verilerek sunulduğu anlaşılmıştır.

Bu durumda faaliyet raporu aracılığı ile Kurumun kamuoyunu ve Belediye Meclisini bilgilendirme işlevi yerine getirilememiştir.

Kurumda; bir performans hedefi veya göstergesine yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği veri kayıt sistemi henüz kurulmamakla birlikte, 2014 yılında Strateji Geliştirme Müdürlüğü kurulmuş, söz konusu bilgilerin en azından yazılı kayıt altına alındığı gözlenmiştir.

Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu yasal gerekliliklere uygun hazırlanmamış, sisteme bilgi akışı sağlayan, analiz eden veri kayıt sistemi de bulunmadığından ötürü, performans yönetimi sistemi başarısız bulunmuştur. İlk denetimimiz sonunda Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün kurularak performans ve faaliyet bilgilerinin yazılı kayıt altına alınması ise, olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

İzleyen dönemlerde elektronik ortamda veri kayıt sistemi kurulması ile, performans programlarının stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturması, faaliyet raporlarının ise birim faaliyet raporlarının konsolide edilerek idare faaliyet raporu şeklinde ve performans bilgilerine yer verilerek düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planın Yasal Düzenlemelere Uygun Hazırlanmaması**

Stratejik Plan 2010-2014 dönemini kapsıyor olup, 2014 yılı son uygulama yılıdır. Bu yılki denetimimizde beş yıllık gerçekleştirmeye yönelik genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Geçen yılki denetimimizde de değindiğimiz üzere; söz konusu metin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda yer alması gereken unsurlardan durum analizinde; Kurumun yasal yükümlülükleri çerçevesinde faaliyetler ve sunduğu hizmetlerin açıklanmadığı, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev, sorumlulukları ifade edilerek, hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı, iç ve dış paydaşlarla gerçekleşen paylaşımların ve swot analizlerinin yer almadığı, kurumun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünü olan stratejilere yer verilmediği, eylem planının hazırlanmadığı, tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosunun da bulunmadığı saptanmıştır.

**Kamu idaresi cevabında:** Sorumlular; 2010-2014 dönemi Stratejik Planının ilk kez hazırlanışı dolayısıyla eksiklerinin olduğunu kabul etmişler, 2015-2019 dönemi için düzenlenen planda ilgili hususlara dikkat ettiklerini vurgulamışlardır.

**Sonuç olarak:** İlgililer yasal gerekliliklere uyulmadığını kabul etmişlerdir. 2010-2014 dönemi Stratejik Planın son uygulama yılı olduğundan, 2015 yılı denetimi esnasında 2015-2019 dönemine ilişkin düzenlenen yeni planın söz konusu hususlara uygunluğu değerlendirilecektir.

#### **BULGU 2: Stratejik Planda Belirlenen Amaç Ve Hedef Sayısının Çokluğunun Planın Sunum Kriterini Zedelemesi**

Stratejik amaçlar; kentsel (7), toplumsal (9), kurumsal (6) olmak üzere 22 adet olarak belirlenmiştir. Ayrıca 79 hedef, 156 performans göstergesi ile, 167 adette faaliyet yer almıştır.

Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması 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. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir

Bir kurum için çok sayıda amacın ve hedefin olması ancak o kurumun çok büyük ve faaliyet alanının çeşitli olması durumunda mantıklı olabilecektir.

Nitekim Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ’de, 2006–2010 geçiş döneminde kamu idarelerince hazırlanmış olan stratejik planlarda yaygın yapılan eksikliklere ilişkin belirtilen hususlardan biri de, performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi olduğu vurgulanmıştır.

Kurumların başarmaları gereken asli faaliyetleri yanında faaliyetlerinin başarısını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmaları, bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirebilmektedir.

Stratejik Planında, bu kadar amaç ve hedef belirlenmesinin Belediye gibi bir kurum için makul olmadığı düşünülmektedir.

Stratejik Plan, sunum kriterine uygun hazırlanmadığından dolayı “İlgililik”, “Ölçülebilirlik”, “İyi tanımlama” kriterlerine ilişkin değerlendirmeler yapılamamıştır.

**Kamu idaresi cevabında:** Sorumlular; kaynak tahsis edilen bütün faaliyetlerin stratejik planda gösterilmesinin amaçlandığını, bu durumda stratejik amaç ve hedeflerin çokluğu sonucunu doğurduğunu ifade etmişlerdir.

**Sonuç olarak:** Stratejik Planda (Kentsel 7, toplumsal 9, kurumsal 6 olmak üzere) toplam 22 amaç, 79 stratejik hedef, 156 performans göstergesi, 167 adette faaliyet yer almıştır. Bir kurum için çok sayıda amaç, hedef ve faaliyetin belirlenmesi için, o kurumun çok büyük ve faaliyet alanının çeşitli olması durumunda mantıklı olabilecektir. Bu kadar amaç ve hedefin, belediye gibi bir kurum için makul olmadığı düşünülmektedir. Kurumların başarmaları gereken asli faaliyetleri yanında; faaliyetlerini ölçmek, daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık sistem oluşturmaları, bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirebilmektedir.

Nitekim Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğde de; performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturacak sayı ve nitelikte amaç, hedef



belirlenmesinin doğru olmadığı ifade edilmiştir.

2010-2014 dönemi Stratejik Planının son yılı olduğundan, gelecek dönemlerdeki denetimler esnasında 2015-2019 dönemi Stratejik Planının değerlendirilmesi uygun olacaktır.

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

### **BULGU 3: Stratejik Plandaki Amaç ve Hedefler ile Göstergeler ve Faaliyetlerin, Performans Programında Aynen Yer Almaması**

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 16'ncı maddesi, Performans programı başlıklı olup;

*“ (1) Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar.*

*(2) Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır...”* denildikten sonra, 17'nci maddede performans göstergeleri ele alınmış ve aynen;

*“(1) Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.”* şeklinde son derece açık bir dille ifade edilmiştir.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Giresun Belediyesi 2014 yılı Performans Programı incelendiğinde ise; Stratejik Plandaki amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerin performans programında yer almadığı, ya da değiştirilerek yer aldığı anlaşılmıştır. Performans programında 11 stratejik amaç, 50 stratejik hedef, 50 performans hedefi, 163 performans göstergesiyle 128 faaliyet yeniden belirlenmiştir. Örneğin Performans Programında 4'üncü stratejik amaç olan “Çevre ve Sağlık”, Stratejik Planda yoktur. Stratejik Planda kurumsal stratejik amaç 5 “Katılımcı

Yönetim ve Kararlarda Toplumsal Uzlaşmanın Sağlanması”, Performans Programında değiştirilerek 1’inci stratejik amaç: “Katılımcı Yönetim”, şeklinde yer almıştır. Yine aynı amacın 1’inci stratejik hedefi olarak görülen “Halkın Yönetime Katılımının ve Yönetimin İcraatlarının Halka Duyurulmasının Sağlanması”, Stratejik Planda hiç bir şekilde bulunmamaktadır.

Stratejik Plandaki stratejik amaç, stratejik hedef, performans göstergeleriyle faaliyetlerin, Performans Programıyla örtüşmediği, performans programının stratejik plana uygun olarak hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

Performans bütçeleme ilkeleri gereği, performans programlarının stratejik planla uyumlu hazırlanması gereklidir

Sonuç olarak; Belediyenin Performans Programı Stratejik Planın yıllık dilimi olma koşulunu yerine getirmemiş olmakla birlikte, mevcudiyet ve zamanlılık kriterine uygun, sunum kriterine ise uygun hazırlanmadığından ötürü, “İlgililik”, “Ölçülebilirlik” ve “İyi tanımlanma” kriterlerine ilişkin değerlendirmelerde bulunulamamıştır.

**Kamu idaresi cevabında:** Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin, somut, ölçülebilir nitelikte olmadığı anlaşıldığından, performans programına aynen aktarılamadığı ifadesi yer almıştır.

**Sonuç olarak:** Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin Performans Programına aynen alınmadığı gerçeği kabul edildiğinden, 2015-2019 Stratejik Planı denetimi yapılırken ilgili hususların izlenmesi uygun olacaktır.

## C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### **BULGU 4: Faaliyet Raporunun Mevzuatın Öngördüğü Yapıda Olmaması**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 41’inci maddesi 5’inci fıkrasında “İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen

*faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” denilmiştir.*

17.03.2006 gün ve 26111 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18’inci maddesi de, birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamını düzenliyor olup:

*“ (1) Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.*

*a) Genel bilgiler: Bu bölümde, 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 verilir.*

*b) Amaç ve hedefler: Bu bölümde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir.*

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

*1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

*2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*

*ç) Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi: Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.*

*d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe*

imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir. “ denildikten sonra, 19’uncu maddesinde de birim ve idare faaliyet raporlarının Ek-1’de yer alan şekle uygun olarak hazırlanacağına hükmedilmiş, söz konusu şekil ise;

".....YILI

..... FAALİYET RAPORU

BAKAN SUNUŞU

ÜST YÖNETİCİ SUNUŞU

İÇİNDEKİLER

I- GENEL BİLGİLER

A- Misyon ve Vizyon

B- Yetki, Görev ve Sorumluluklar

C- İdareye İlişkin Bilgiler

1- Fiziksel Yapı

2- Örgüt Yapısı

3- Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar

4- İnsan Kaynakları

5- Sunulan Hizmetler

6- Yönetim ve İç Kontrol Sistemi

D- Diğer Hususlar

II- AMAÇ ve HEDEFLER

A- İdarenin Amaç ve Hedefleri

B- Temel Politikalar ve Öncelikler

C- Diğer Hususlar

III- FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER

A- Mali Bilgiler

1- Bütçe Uygulama Sonuçları

2- Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar

3- Mali Denetim Sonuçları

4- Diğer Hususlar

*B- Performans Bilgileri*

*1- Faaliyet ve Proje Bilgileri*

*2- Performans Sonuçları Tablosu*

*3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi*

*4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi*

*5- Diğer Hususlar*

*IV- KURUMSAL KABİLİYET ve KAPASİTENİN DEĞERLENDİRİLMESİ*

*A- Üstünlükler*

*B- Zayıflıklar*

*C- Değerlendirme*

*V- ÖNERİ VE TEDBİRLER" , olarak belirlenmiştir.*

Giresun Belediyesi Faaliyet Raporu incelendiğinde; yukarıda anılan Yönetmelik hükümlerine hem şekil hem de içerik olarak uyulmadığı görülmüştür.

Öncelikle Faaliyet raporu olarak Birim Faaliyet Raporlarının sunulduğu, İdare Faaliyet Raporunun ise düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Mali bilgilerde sadece mali tablolara yer verildiği, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların izahının yapılmadığı, iç ve dış mali denetim sonuçlarına ilişkin özet bilginin bulunmadığı, performans sonuçları tablosu, performans sonuçlarının değerlendirilmesi, performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi, üstünlükler, zayıflıklar ve değerlendirmelere yer verilmediği görülmüştür. Performans hedeflerinin gerçekleşmesine ilişkin performans bilgisine yer verilmemiş ve herhangi bir performans ölçümü ya da değerlendirmesi yapılmamıştır. Dolayısıyla meydana gelen sapmaların nedenleri de görülmemiştir.

Oysaki performans esaslı bütçeleme anlayışında; kurumların hedeflerini belirlemeleri, bütçelerini bu hedefleri gerçekleştirme yönünde hesaplayarak kullanmaları ve yıl boyunca gerçekleştirdikleri faaliyetlerle önceden belirlenen hedefleri ne ölçüde başardıklarını ölçmeleri, bu ölçümün sonuçlarının da faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyu ve Parlamento (Mahalli idarelerde meclisleri ) ile paylaşmaları gerekmektedir.

Bu arada harcama birimlerinden Plan ve Proje Müdürlüğü "Performans Sonuçları Tablosu" düzenlemiş; ancak bu tabloda yer alan stratejik amaç, hedef, performans göstergesi ile faaliyetlere Stratejik Plan ve Performans Programında rastlanılmamıştır. Performanslarının

başarılı olduğunu değerlendirmişler, sağlıklı bir veri yapısı kurulmasının gerekliliğini vurgulamışlardır.

Park ve Bahçeler Müdürlüğünce de aşağıya alındığı şekliyle bir “Performans Sonuçları Tablosu” hazırlanmış, Stratejik Planda olmayan 18 adet faaliyet, performans göstergeleriyle ilişkilendirilmeye çalışılmış, değerlendirme olarak sadece başarılı faaliyetlere vermişlerdir. Performans hedeflerinin bulunmadığı tabloyu incelediğimizde; bazı faaliyetlerin Performans Programında olmadığı (7 nolu "Parklara kauçuk zemin yapılması" faaliyetinde olduğu gibi), bazı faaliyetlerin değiştirilerek alındığı (3 nolu "Parkların projelendirilmesi ve revize edilmesi"nin, Performans Programında "Park, yeşil alan, düzenlemeler, rekreasyon alanları bakımı" olarak yer aldığı), bazı faaliyetlerin de aslında performans göstergesi (15 nolu "Sulama yapılması" faaliyeti ) olduğu belirlenmiştir.

### Performans Sonuçları Tablosu

No	FAALİYET/PROJE TANITIMI	PERFORMANS GÖSTERGESİ	HEDEF DEĞERİ	TAMAMLANMA ZAMANI	DEĞERLENDİRME
1	Çocuk Oyun Grubunun Yenilenmesi	Oyun Grubu Sayısı	5 adet	Aralık 2014	4 adet çocuk oyun grubunun montajı yapılmıştır.
2	Yeni Parkların Projelendirilmesi ve Yapılması	Projelendirilerek Yeni Yapılan Park Sayısı	4 yeni park	Aralık 2014	Sütlaş mevki çotanak çocukparkı,Nizamiye mah.kubilay Güngör çocuk parkı,fevzi çakmak mah.yeni mahalle çocuk parkı Çıtlakkale mah.sönmez c.çocuk parkı (toplam 4 adet park çocuk parkı yapılmıştır.)
3	Parkların projelendirilmesi ve revize edilmesi	Projelendirilerek Revize Edilen Park Sayısı	4 adet parkın revizyonu	Aralık 2014	Osmaniye mah.çocuk parkı. Çıtlakkale mah.Basriş Manço çocuk parkı Soyer sitesi ç. Parkı Hacisiyam mah.Bozbağ parkı (Toplam 4 adet park revize edilmiştir.)
4	45 adet Parkın içindeki elemanlarının (bank, pota, piknik masası çöp kutusu vs.) Bakımı Yenilenmesi	Bakımı ve montajı Yapılan Park Elemanı Sayısı	45 adet park	Aralık 2014	35 adet bank,135 adet çöp kovası,5 adet kamelya,50 adet beton çiçeklik,yeni ve revizyonu yapılan parklara konulmuş; ayrıca ihtiyaç duyulan parklarda tamir ve boyama işleri

					yapılmıştır.
5	Parklarda Spor Alanlarının Oluşturulması ve Fitness Aleti Konulması	Fitness aleti konulan park sayısı	5 adet	Aralık 2014	2adet parkta spor aletleri konulmuştur.park haricinde sahil yolu kenarlarındafitness aletleri konulan yerler mevcuttur.
6	Parklara kauçuk zemin yapılması	Kauçuk zemin yapılması	4000m2	Aralık 2014	Projelendirilerek yeniden yapılan veyarevize edilen parklarda toplam 4000 m2
7	Park Çalışmaları VeAğaçlandırma DönemiBoyunca Ağaç Dikilmesi	Ağaç ve Çalı Dikimi	300 adet	Aralık 2014	Ağaçlandırma dönemi boyunca 345 adet ağaç, ve çalı dikimi yapılmıştır.
8	Serada çiçek Üretimi	Üretilen çiçek sayısı	150.000 adet çiçek	Aralık 2014	Seramızda kendi imkanlarımızla 150.000 adet çiçek üretimi yapılmıştır.
9	Parkların Projelendirilmesi	Projesi çizilen park sayısı	5 adet	Aralık 2013	Altık oluşturulan park sayısı 5 adet
10	45 Adet Park ve Yeşil Alanın BakımOnarımının Yapılması	Bakım Yapılan Park Sayısı	45 adet park ve yeşil alan	Aralık 2014	45 adet park ve yeşil alanının bakımı yapılmıştır.
11	45 Adet Parkın haftalık Temizliğinin Yapılması	Bakım Yapılan Park Sayısı	45 adet park	Aralık 2014	İlimiz merkez sınırları dahilindeki muhtelif yerlerine dağılmış vaziyetteki 45 adet parkın haftalık temizliği yapılmıştır.
12	Park Kimliklerin Oluşturulması	Yeni yapılan ve yapılmış olan parklara tabela yapmak	10 adet	Aralık 2014	10 adet yeni park isim tabelasıyapılmıştır.Eski oalnları tamiriya-pılmıştır.
13	Parklarda ve şehir içinde bulunan bitkilerde kimyasal mücadele	Alınan ilaç/ilaçlanan bitki	600lt/2,500 adet fi-dan-çalı	Aralık 2014	Belediyemize ait park ve yeşil alanlarda kimyasal mücadele
14	Alınan gübre(hayvan gübresi+kimyasal gübre)	Park ve yeşil alanlar	2,000kg hayvan gübresi/500kg kimyasal gübre	Aralık 2014	Park ve yeşil alanlarda gübre kullanılmıştır.
15	Sulama yapılması	Park ve yeşil alanlar	10.000m2	Aralık 2014	Park ve yeşil alanların elle ve vidanjörle sulanması
16	Budama yapılması	Park ve yeşil alanlar	2.500adet fidan- çalı türü	Aralık 2014	Belediyemize ait park ve yeşil alanlarda bulunan bitkilere form kazandırılması
17	Park Envanterlerinin Güncellenmesi	Tamamlama Yüzdesi	%90	Aralık 2014	Tüm parkların envanter bilgileri (pafta,ada,parşel,mülkiyet durumu ve planlardaki konumu, park donatı

					elemanları ve sayıları) hazırlanmış ve güncellenmiştir.
18	Parkların ve yeşil alanların temizliği ve bakımı için hizmet alımı yapmak.	hizmet alımı	37adet personel	Aralık 2014	2014 yılında hizmet alımı ile 37personel mevcuttur.

Yasal gerekliliklere tam uymamakla birlikte harcama birimleri içinde en çok emeği Park ve Bahçeler Müdürlüğünün verdiği, faaliyet raporunun kamuoyunu bilgilendirme işlevini yerine getirmeye çalışarak, diğer birimler içinde olumlu örnek teşkil ettiği görülmüştür.

Faaliyet Raporu 2013 yılı denetimimizde olduğu gibi mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerine uygun olup, sunum kriterine uygun hazırlanmadığından ötürü, "Tutarlılık", "Doğrulanabilirlik" ve "Geçerlilik/İkna edicilik" kriterlerine göre değerlendirilememiştir.

**Kamu idaresi cevabında:** Sorumlular; Stratejik Planda belirlenen amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerin somut ve ölçülebilir olmaması nedenlerinden ötürü, Stratejik Plan ile Performans Programı arasında bağın koptuğu gerçeğiyle, Faaliyet Raporunda ölçümün yapılamadığını bildirmişlerdir.

**Sonuç olarak:** Kamu İdaresi cevabında, faaliyet raporunun yasal düzenlemelere uygun hazırlanmadığı kabul edilmiştir.

Performans uygulaması üçlü sacayağı olup, öncelikle Stratejik Planın yasal gerekliliklere uygun hazırlanması, sonra Performans Programının Stratejik Planını yıllık dilimini oluşturma gerçeğiyle düzenlenmesi ve faaliyet raporunun da kurumun faaliyetlerinin performans hedefleriyle ilişkilendirilerek sonucun kamuoyu ve meclisle paylaşımı olarak özetleyebiliriz.

Giresun Belediyesinde; Stratejik Planın yasal gerekliliklere uygun hazırlanmayışı sonucu, Performans Programı Stratejik Plandan kopuk düzenlenmiş, Faaliyet Raporu da Performans hedefleriyle ilişkilendirilmeden, İdare Faaliyet Raporu düzenlenmeden, Birim Faaliyet Raporu şeklinde, fotoğraf ve faaliyet ağırlıklı olarak sunulmuştur.

Faaliyet Raporunda ayrıca performans hedeflerinin gerçekleşmesine ilişkin performans bilgisine yer verilmemiş ve herhangi bir performans ölçümü ya da değerlendirmesi yapılmamıştır. Dolayısıyla meydana gelen sapmaların nedenleri de görülmemiştir.



Oysaki performans esaslı bütçeleme anlayışında; kurumların hedeflerini belirlemeleri, bütçelerini bu hedefleri gerçekleştirme yönünde hesaplayarak kullanmaları ve yıl boyunca gerçekleştirdikleri faaliyetlerle önceden belirlenen hedefleri ne ölçüde başardıklarını ölçmeleri, bu ölçümün sonuçlarının da faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyu ve Parlamento (Mahalli idarelerde meclisleri ) ile paylaşmaları gerekmektedir.

Takip eden yıllarda söz konusu yasal gerekliliklerin izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

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

### **BULGU 5: Kurumun Veri Kayıt Sisteminin Olmaması**

2013 yılı denetimimizden sonra Strateji Geliştirme Müdürlüğü kurulduğu; 2015-2019 dönemi Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunu bu birimin hazırladığı, verilerin en azından yazılı olarak takip edildiği yerinde gözlemlenmişse de, veri kayıt sisteminin varlığından henüz söz edemeyiz.

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

Performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretilmediği, veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı; Kamuoyuna ve Belediye Meclisine veri sistemlerinin niteliği ve zafiyetleri hakkında bilgi sunup sunmadığı hususları, kayıtlı ve kontrol altında bir veri sistemi kurulmadığından, denetlenememiştir.

**Kamu idaresi cevabında:** Performans hedefi veya göstergeye ilişkin hedeflerin ölçülmesi ve raporlanması Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile diğer müdürlükler arasındaki iç yazışma yoluyla gerçekleştiği, performans bilgisinin ölçülmesinde ve raporlanmasında doğru ve güvenilir veri üretilmesini sağlayacak bir yazılımın ise henüz mevcut olmadığı ifade

edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Geçen yıl yaptığımız ilk denetim sonrası Strateji Geliştirme Müdürlüğü kurulduğu görülmüştür. Farkındalık yaratmak adına bir gelişme kaydedildiğini görmenin yanı sıra; performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretip üretmediği, veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı; Kamuoyuna ve belediye meclisine veri sistemlerinin niteliği ve zafiyetleri hakkında bilgi sunup sunmadığı hususları, kayıtlı ve kontrol altında bir veri sistemi kurulmadığından, denetlenememiştir.

Performans bilgisinin tam ve doğru olarak üretilebilmesi için güvenilir bir elektronik veri sistemi kurulması, ayrıca veri işleme ve raporlama aşamalarına ilişkin prosedürler ve sorumlulukların da, tüm performans hedefleri için yazılı şekilde belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

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>