



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2016



## **İÇERİK**

<b>AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>31</b>



**AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	10
8.	EKLER.....	20





## **TABLÖLAR DİZİNİ**

<b>TABLO 1: 2013 – 2015 DÖNEMİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRMA AÇISINDAN SEYRİ.....</b>	<b>1</b>
<b>TABLO 2: 2013 – 2015 DÖNEMİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRMA AÇISINDAN SEYRİ.....</b>	<b>2</b>
<b>TABLO 3: 2015 BÜTÇE GİDER TAHMİNİ VE GERÇEKLEŞEN TUTAR.....</b>	<b>2</b>
<b>TABLO 4: 2015 BÜTÇE GELİR TAHMİNİ VE GERÇEKLEŞEN TUTAR.....</b>	<b>3</b>



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

Afyonkarahisar Belediyesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesinde belirtildiği üzere, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

Belediye bütçesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12 nci maddesinde yapılan sınıflandırma uyarınca mahalli idare bütçesi olarak hazırlanmakta ve uygulanmakta olup mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Afyonkarahisar Belediyesi, mali ve muhasebe işlemlerini Sampaş bilgi sistemi üzerinden yürütmektedir.

Kurumun 2015 yılı bütçe gider ve gelir gerçekleşme tutarlarına ilişkin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

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

GİDER TÜRÜ	2013 (TL)	2014 (TL)	2015 (TL)	DEĞİŞİM ORANI (2013-2015)
PERSONEL GİDERLERİ	16.947.759,82	18.965.113,66	20.411.279,46	% 20
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	2.870.573,94	3.319.872,06	3.565.949,50	% 24
MAL VE HİZMET ALIMLARI	53.397.601,77	67.927.690,26	78.699.274,84	% 47
FAİZ GİDERLERİ	1.880.565,00	1.697.531,42	226.917,36	% 87
CARİ TRANSFERLER	2.061.468,00	3.050.756,97	3.629.978,31	% 76
SERMAYE GİDERLERİ	62.182.217,93	42.523.444,28	56.878.416,77	% 8
SERMAYE TRANSFERLERİ	4.000,00	3.549.810,00	6.004.299,60	% 1500
<b>BÜTÇE GİDER TOPLAMI</b>	<b>139.344.186,46</b>	<b>141.034.218,65</b>	<b>169.416.115,84</b>	<b>% 21</b>

Tablo 1'de gösterildiği üzere, sermaye transferleri, personel, mal ve hizmet alımları ile cari transferler giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % 21 oranında artış göstermiştir.

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

GELİRİN TÜRÜ	2013 (TL)	2014 (TL)	2015 (TL)	DEĞİŞİM ORANI (2013-2015)
VERGİ GELİRLERİ	19.028.328,97	21.591.756,85	25.358.516,66	% 33
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	29.575.222,22	37.722.655,23	32.350.015,10	% 9
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	2.274.497,14	31.701,95	1.077.459,36	% 52
DİĞER GELİRLER	63.720.373,53	80.568.355,72	101.806.023,85	% 59
SERMAYE GELİRLERİ	28.983.531,41	14.547.296,60	25.464.140,67	% 12
<b>BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI</b>	<b>143.581.953,27</b>	<b>154.461.766,35</b>	<b>186.056.155,64</b>	<b>% 29</b>
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	54.885,45	60.771,27	655.439,27	% 11
<b>NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI</b>	<b>143.527.067,82</b>	<b>154.400.995,08</b>	<b>185.400.716,37</b>	<b>% 29</b>

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 29 oranında artış göstermiştir.

Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Afyonkarahisar Belediyesi tarafından gelir gider dengesinin gözetildiği ve üç yılda da gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmüştür

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

**Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar**

GİDER TÜRÜ	2015 BÜTÇE (TL)	2015 GERÇEKLEŞEN (TL)	GERÇEKLEŞİM E ORANI
PERSONEL GİDERLERİ	22.316.543,00	20.411.279,46	% 91
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3.835.804,00	3.565.949,50	% 92
MAL VE HİZMET ALIMLARI	83.867.903,00	78.699.274,84	% 93
FAİZ GİDERLERİ	488.000,00	226.917,36	% 46
CARİ TRANSFERLER	5.487.246,00	3.629.978,31	% 66
SERMAYE GİDERLERİ	73.992.604,00	56.878.416,77	% 76
SERMAYE TRANSFERLERİ	6.011.000,00	6.004.299,60	% 99
<b>BÜTÇE GİDER TOPLAMI</b>	<b>195.999.100,00</b>	<b>169.416.115,84</b>	<b>% 86</b>

Buna göre 2015 yılında bütçe giderleri, faiz giderleri kalemi iç borç faiz giderlerindeki azalış ile cari transferler gider kalemi ise hane halkına yapılan transferler ve gelirlere ayrılan paylardaki azalış sebebiyle az gerçekleşmiştir. Bu sebeple, tahmin edilen bütçe giderleri toplam % 86 oranında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar**

GELİRİN TÜRÜ	2015 GELİR BÜTÇESİ (TL)	2015 GERÇEKLEŞEN (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI
VERGİ GELİRLERİ	23.570.000,00	25.308.267,19	% 107
TESEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	31.620.000,00	32.290.636,15	% 102
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	5.200.000,00	1.077.459,36	% 20
DİĞER GELİRLER	80.128.125,00	101.260.213,00	% 126
SERMAYE GELİRLERİ	57.051.875,00	25.464.140,67	% 44
<b>BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI</b>	<b>197.570.000,00</b>	<b>185.400.716,37</b>	<b>% 93</b>
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RED VE İADELER TOPLAMI	120.000,00	655.439,27	% 546
<b>NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI</b>	<b>197.450.000,00</b>	<b>184.745.277,10</b>	<b>% 93</b>

Buna göre, 2015 yılında bütçe gelirlerinden alınan bağış ve yardımlar ile sermaye gelir kalemleri, alınan bağış ve yardımlar ile arsa satış gelirlerindeki azalış sebepleriyle öngörülenden az gerçekleşmiştir. Bu sebeplerle, tahmin edilen bütçe gelirleri toplam % 93 oranında gerçekleşmiştir.

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet

sonuçları tablosuna verilmiştir.

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

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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 yürütölen 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: Afyonkarahisar Belediyesinin Duran Varlık Hesaplarında Takip Edilen Taşınmazlara İlişkin Envanter Listelerinin Olmaması ve 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Ve 257 Birikmiş Amortisman Hesaplarının Gerçeği Yansıtması**

Afyonkarahisar Belediyesinde 250, 251 duran varlık hesaplarında yer alan tutarların hangi taşınmazların değerini gösterdiğine ilişkin muhasebede kayıtlı bir envanter listesi bulunmamaktadır. 252 Binalar Hesabında yer alan envanter listesi ise tüm bina taşınmazlarını göstermemektedir. 251 Hesaba kayıtlı taşınmazlara ilişkin envanter listesi bulunmamasından dolayı, söz konusu taşınmazlara ilişkin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına herhangi bir amortisman bedeli de ayrılmamaktadır.

Afyonkarahisar Belediyesinin tapuya kayıtlı taşınmazlar listesinde 250, 251 ve 252 hesaplara kaydedilmesi gereken toplam 3233 taşınmazı bulunmaktadır. Ancak, mali hizmetlerde ve muhasebede söz konusu taşınmazlardan hangilerinin (252 Binalar Hesabı hariç) ilgili duran varlık hesaplarında kayıtlı olduğuna ilişkin ayrıntılı bir bilginin olmadığı da görülmüştür. Diğer taraftan 252 Binalar Hesabında toplam 65 adet taşınmaz olmasına rağmen tapuya kayıtlı taşınmazların incelenmesi sonucunda bu Hesaba kaydedilecek taşınmaz sayısının da en az 252 adet olduğu da görülmüştür.

Söz konusu, taşınmazlara ilişkin ayrıntılı envanterin muhasebede kayıtlı olmamasından dolayı 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin ayrılması gereken amortismanlarda ayrılmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ncı maddesi, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre, Afyonkarahisar Belediyesinde taşınmaz mallara ilişkin kayıtlar şu şekilde olmalıdır: Taşınmaz malların takibinden sorumlu müdürlük Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesinde düzenlenen tapuda kayıtlı olan taşınmazlara, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlara, orta mallarına, genel hizmet alanlarında yer alan taşınmazlara ilişkin formları hazırlayarak mali hizmetler müdürlüğüne gönderecektir.



Mali Hizmetler Müdürlüğü, söz konusu taşınmazları ilgisine göre duran varlık hesaplarının yardımcı defterlerine tek tek kaydedecektir. Taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınırken aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesine göre, 2016 yılı sonuna kadar, vergi değeri üzerinden kayda alınacak ve kayıtlı taşınmazın edinme tarihinden itibaren amortisman da ayrılarak kayıtlar gerçekleştirilecektir.

Muhasebede hangi taşınmazlara ait olduğu belli olmayan ilgili duran varlıklarda kayıtlı tutarlar da aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesindeki 2014 yılında yapılması gereken esaslara göre kayıtlardan çıkarılacaktır.

Sonuç olarak, 2015 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabında kayıtlı 45.105.959,07 Türk Lirası, 251 Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabında kayıtlı 342.694.314,31 Türk Lirası tutarlarının hangi taşınmaz malların değerinden kaynaklandığına ilişkin muhasebede envanter listesi bulunmamakta ve bu tutarlar belediyeye ait taşınmazların gerçek değerini de yansıtmamaktadır. 252 Binalar Hesabında kayıtlı 92.825.025,92 Türk Lirası tutar ise belediyenin tüm bina taşınmazlarını içermemesinden dolayı gerçeği yansıtmamaktadır. 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin bir envanter listesi bulunmadığından dolayı herhangi bir amortisman kaydı da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında yer almamaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemizce; 19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 2014/6455 Sayılı Kamu idarelerine ait Taşınmazların Kaydına ilişkin yönetmelikte değişiklik yapılmasına dair yönetmelik kapsamında ve bulgudaki önerileriniz doğrultusunda çalışma başlatılarak gerekli düzenlemeler yapılacaktır." denilmektedir.

***Sonuç olarak ;*** Kamu idaresi cevabında Taşınmaz malların kaydına ilişkin yönetmelik hükümlerine göre çalışma başlatılarak düzenlemeler yapılacağı belirtilmektedir.

Ancak, 2015 yılı mali tablolarında taşınmaz mallara ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılmamasından dolayı 250 Arazi ve Arsalar Hesabında kayıtlı 45.105.959,07 Türk Lirası, 251 Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabında kayıtlı 342.694.314,31 Türk Lirası tutarlarının hangi taşınmaz malların değerinden kaynaklandığına ilişkin muhasebede envanter listesi bulunmamasından dolayı bu tutarlar belediyeye ait taşınmazların gerçek değerini de yansıtmamaktadır. 252 Binalar Hesabında kayıtlı 92.825.025,92 Türk Lirası tutar ise belediyenin tüm bina taşınmazlarını içermemesinden dolayı gerçeği yansıtmamaktadır. 251

Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin bir envanter listesi bulunmaması ve herhangi bir amortisman kaydı da yer almamasından dolayı 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da gerçeği yansıtmamaktadır.

**BULGU 2: Afyonkarahisar Belediyesince Yapıldıktan Sonra Başka Bir Kuruma Devredilen Taşınmaza Yapılan Giderlerin 630.07 Sermaye Transferleri Hesabına Kaydedilmemesi**

Afyonkarahisar Belediyesi ile Karayolları Bölge Müdürlüğü arasında yapılan protokol çerçevesinde 347.358,61 Türk Lirası bedelle yapılan ve 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen 1 adet malzeme deposu yapımı bittikten sonra, Karayolları Bölge Müdürlüğü'nün kullanımına verilmiştir. Malzeme deposuna ilişkin giderler mahiyeti itibarıyla sermaye transferi olup, 630 Giderler Hesabı ve 07 Sermaye Transferi yardımcı kodundan giderleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapıldıktan sonra başka kuruma devredilen malzeme deposuna ilişkin giderlerin 630 Giderler Hesabına kaydedilmemesinden dolayı, kurum mali tablolarında 630 Giderler Hesabı 347.358,61 Türk Lirası eksik yer almaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemizce 21.04.2016 tarih ve 4814 sayılı muhasebe işlem fişi ile düzeltme işlemi yapılmıştır. ( EK – 5 – 1)" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında, söz konusu hatalı işlemin 2016 yılında düzeltildiğini belirtmiş olmasına rağmen 2015 yılı mali tablolarında 630 Giderler Hesabı 347.358,61 Türk Lirası eksik yer almaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Afyonkarahisar Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 25-Maddi Duran Varlıklar (250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı) ve 63-Gider Hesapları (630-Giderler Hesabı) Hesap Alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Muhasebe Kayıtlarında Taksimli Yevmiyeler Kullanılarak Varolan Yevmiye Kayıtlarına İlaveler Yapılması ve Yevmiye Numaralarının Müteselsil Devam Etmemesi**

Afyonkarahisar Belediyesi muhasebe kayıtlarında taksimli yevmiyeler kullanılarak varolan yevmiye kayıtlarına ilaveler yapıldığı ve yevmiye numaralarının müteselsil devam etmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 44'üncü maddesinde yapılan tanıma göre; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterlerdir. Ayrıca, aynı Yönetmelik'in 43'üncü maddesinde işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, yevmiye numaralarının günlük olarak kaydedilmesi ve müteselsil devam etmesi gerekmektedir.

Yevmiye defterine taksimli yevmiye kullanılarak yevmiye tarihinden sonra var olan yevmiye kayıtlarına ilave yapılmak yerine eğer değiştirilmesi veya kayda alınması gereken bir yevmiye var ise, bunu düzeltme yevmiyesi şeklinde yeni bir yevmiye numarası ile yapılması gerekmektedir. Bazı yevmiyelerde 20'ye kadar taksim kullanılarak tek yevmiye içinde 20 ayrı muhasebe işlemi gerçekleştirilmiş olmaktadır. Söz konusu tespit, önceki yıllar Sayıştay Raporlarında da yer almaktadır.

Ayrıca, en son 14745 nolu yevmiye olan Afyonkarahisar Belediyesi yevmiye kayıtlarında 2586, 2929, 2930, 4164, 4425, 4426, 4427, 5022, 6536, 6537, 6544, 6545, 6745, 9695, 10346, 10347, 11012, 12649, 12766 nolu yevmiyeler yer almamaktadır.

Sonuç olarak, Afyonkarahisar Belediyesi yevmiye kayıtlarında taksimli yevmiye kullanılmaması, yevmiye numaralarının müteselsil olarak devam ettirilmesi ve her bir işlem için ayrı bir yevmiye kaydının yapılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulgudaki öneriniz doğrultusunda Belediyemiz muhasebe kayıtlarında taksimli yevmiyeler kullanılmaması, yevmiye numaralarının müteselsil olarak

devam ettirilmesi ve her bir işlem için bir yevmiye kaydının yapılması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında bulgu doğrultusunda muhasebe kayıtlarında taksimli yevmiyeler kullanılmaması, yevmiye numaralarının müteselsil olarak devam ettirilmesi ve her bir işlem için bir yevmiye kaydının yapılmasının sağlanacağını belirtmektedir.

Ancak, 2015 yılında yevmiye kayıtlarına ilişkin söz konusu hataların yapılmış olması ve bu hatalı işlemlere göre yılsonu bilanço ve faaliyet sonuçları tablolarının hazırlandığı değerlendirilirse, bu durumun yıl sonu mali tabloların tam olarak gerçeği yansıtmasını engelleyici nitelikte olduğu düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Tüpraş'a Yapılan Ödemelerden Kullanılmayan Kısımlar Olmasına Rağmen Tamamı Kullanılmış Gibi Kurum Mali Tablolarında Yer Alması**

Afyonkarahisar Belediyesince asfalt bitüm malzemesi alımı kapsamında Tüpraş'a ön ödeme mahiyetinde ödemeler yapılmaktadır. Söz konusu ödemeye rağmen Tüpraş'tan alımlar peyder pey yapılmaktadır. Yıl sonunda ise parası ödenmiş ancak alımı yapılmamış tutarların varlığı da görülmüştür.

2015 yılı sonunda bütçe içi işletme faaliyetleri ile yol yapım işleri için toplam 117.813,80 Türk Lirası ödeme yapılmasına rağmen söz konusu ödeme için alım gerçekleştirilmemiştir.

Söz konusu uygulama, mahiyet itibariyle ön ödeme olmasından dolayı Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e aykırılık oluşturmaktadır.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 42'nci maddesinde temel muhasebe kavramları, ilkeleri ve standartları için, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine atıf yapılmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinin (b) bendinde gerçekleşmemiş gelir veya giderler gerçekleşmiş gibi ya da gerçekleşenler gerçek tutarından farklı gösterilemez. Belli bir dönem ya da dönemlerin gerçeğe uygun faaliyet sonuçlarını göstermek için, dönem ya da dönemlerin başında ve sonunda hesap kesimi işlemleri yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak, ödemesi yapılmış ancak gider gerçekleşmesi olmamış harcamalardan dolayı kurum faaliyet sonuçları tablosu gerçeği yansıtmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz asfalt malzemesini Türkiye’de tek yetkili satıcı olan Tüpraş A.Ş. temin etmekte, Tüpraş asfalt bedelini peşin olarak yatırılmasını talep etmektedir. Bu nedenle Belediyemizce yıl boyunca asfalt alımlarının ihtiyacı oranında peşin olarak yapmakta, asfaltı malzemesinin kısımlar halinde alınmaktadır.

2015 yılında asfalt malzeme bedeli ödenmiş hava şartlarının uygun olmadığından dolayı malzeme alınamamıştır.

2015 yılı içerisinde ödenen 117.813,80 TL. Bedelinin karşılığı asfalt malzemesi (EK – 3-1) gösterildiği üzere 2016 yılı başından itibaren temin edilerek faturalandırılmıştır.

2016 yılından itibaren Tüpraş A.Ş. den alımı yapılan mal ve malzemeler için bulgudaki önerileriniz doğrultusunda işlem yapılması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında 2015 yılında 117.813,80 Türk Lirası ödeme yapılan asfalt malzemesinin hava şartlarının uygun olmamasından alınmadığı, 2016 yılında söz konusu bedel karşılığı asfalt malzemesinin temin edilerek faturalandırıldığı belirtilmiştir.

Ancak, her ne kadar 2016 yılında daha önce ödemesi yapılan asfalt malzemesi temin edilse bile 2015 yılı mali tablolarında fiilen gerçekleşmemiş bir alım için ödeme yapılmış olmasından dolayı faaliyet sonuçları tablosu 117.813,80 Türk Lirası gerçeği yansıtmamaktadır.

### **BULGU 3: 260 Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Hak Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmiş Olması**

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.

Afyonkarahisar Belediyesinde 2191 nolu yevmiye ile ödenen “Çanakkale’de Şehit Olan Afyonkarahisarlılar Belgeseli”nin telif hakkının belediyede bulunmasından dolayı, 1281 nolu yevmiye ile “Afyon Halk Dansları İçin Yöresel Müzik Yapımı” özgün bir eser

olmasından ve telif hakkı belediyede bulunmasından dolayı ve 7101 nolu yevmiye ile ödenen “Web Tabanlı Tapu Kadastro Servislerinin Kullanılması Ve Takbis Yazılımı” işinin 260 Haklar hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirilmiştir.

Sonuç olarak, 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekirken doğrudan giderleştirilen yevmiyelerden dolayı 260 Haklar Hesabı kurum mali tablolarında 87.738,90 Türk Lirası eksik yer almaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "260 haklar hesabına alınması gereken 87.738,90 TL. 31.12.2015 tarih ve 14734 nolu yevmiye, 21.04.2016 tarih 4788 nolu yevmiye ve 21.04.2016 tarih ve 4789 nolu yevmiye ile muhasebe kayıtlarına alınmıştır. (EK – 7 – 1)" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekirken doğrudan giderleştirilen yevmiyelerden kaynaklanan hataların biri 2015 yılı içerisinde olmak üzere düzeltildiği belirtilmiştir. 2016 yılında düzeltilen işlemler 2015 yılı mali tablolarında eksik olarak yer almasından dolayı 260 Haklar Hesabı kurum mali tablolarında 80.240,00 Türk Lirası eksik yer almaktadır.

#### **BULGU 4: Yapım İşleri Sözleşmelerinde Öngörülen Geçici ve Kesin Kabul Eksikliği Karşılığı Tutarların Hakedişlerden Kesilmemesi**

Afyonkarahisar Belediyesinde yapım işleri sözleşmelerine göre geçici kabul eksikleri veya kesin hesabın idarece onaylanmasına kadar tutulması gereken bedellerin hakedişlerden kesilmediği ve muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabına ilişkin olarak 227'nci ve devamı maddelerinde aylık, ücret veya diğer istihkaklardan mahsuben tahsil edilen tutarların 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.

Afyonkarahisar Belediyesi Fen İşleri ve Park Bahçeler Müdürlüğü tarafından yürütülen 9 adet yapım işlerine ilişkin sözleşmelere göre kesilmesi gereken bedellerin hakedişlerden kesilmemesi ve muhasebe üzerinden takip edilmemesi sonucu 2015 yılı sonunda 333 Emanetler Hesabı toplam 176.935,54 Türk Lirası muhasebe kayıtlarında eksik yer almaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz Fen işleri ve Park Bahçeler müdürlüğü tarafından 2015 yılı yapılan yapım işleri sözleşmelerinin, (EK – 8 – 1) deki yazıları ile tamamının geçici kabullerinin yapıldığı ve yapılan işlerinde herhangi bir eksikliğin ve noksanlığın bulunmadığı bildirilmiştir.

Belediyemizce bundan böyle yapılacak yapım işlerinde, yapım işleri sözleşmelerinde öngörülen geçici ve kesin kabul eksikliği karşılığı kesintiler yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulguya konu devam eden yapım işlerinin tamamının geçici kabullerinin yapıldığı ve yapılan işlerde herhangi bir eksikliğin ve noksanlığın bulunmadığı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu geçici kabullerin 2016 yılında yapılmış olmasından dolayı 2015 yılı sonu itibariyle devam eden 9 adet yapım işlerine ilişkin sözleşmelere göre kesilmesi gereken bedellerin hakedişlerden kesilmemesi ve muhasebe üzerinden takip edilmemesi sonucu 333 Emanetler Hesabı, kurum mali tablolarında toplam 176.935,54 Türk Lirası eksik yer almaktadır.

#### **BULGU 5: Bütçe Hesaplarına İlişkin Olarak Hatalı Kayıtlardan Dolayı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Gerçeği Yansıtması**

Afyonkarahisar Belediyesinde bütçe hesaplarına ilişkin olarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına yapılan tahsilatların bütçe gelirine kaydedilmediği ve yapılan bazı giderlerde Bütçe Giderleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260'ıncı maddesinde 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı işlemlerine ilişkin olarak katma değer vergisi tutarı



da dahil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Ancak, Afyonkarahisar Belediyesince 3214 adet yevmiyede 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilen 3.520.626,69 Türk Lirası, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmemiştir.

Diğer taraftan, 4414 ve 2185 nolu yevmiyelerde 258.939,53 Türk Lirası bir gider ve parasal ödeme yapılmasına rağmen, söz konusu tutar bütçe giderlerine kaydedilmemiştir.

Sonuç olarak, yapılan hatalı kayıtlar sonucunda Bütçe Gelirleri toplam 3.520.626,69 Türk Lirası, Bütçe Giderleri ise toplam 258.939,53 Türk Lirası eksik olarak bütçe uygulama sonuçları tablosunda yer almaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemizin hesaplarının Sayıştay Başkanlığınca 2016 yılı ocak ayında yerinde yapılan denetimlerde, 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına yapılan tahsilâtların 800 Bütçe Gelirleri hesabına kaydedilmediği sözlü olarak belirtilmiş,

2016 yılı ocak ayından itibaren 391 Hesaplanan Katma Değer Hesabından yapılan tahsilâtlar 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alınmaya başlanılmıştır.

4414 ve 2185 nolu yevmiyelerle 830 Bütçe Giderleri hesabına alınmadığı belirtilen tutarlar, 17/08/2015 tarih ve 8383 ve 8384 nolu yevmiye ile Belediyemiz muhasebe kayıtlarına alınmıştır.(EK 9 – 1)" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında 830 Bütçe Giderleri Hesabına yapılan hatalı kayıtların 2015 yılı içerisinde düzeltildiği, 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına yapılan tahsilâtların 800 Bütçe Gelirleri hesabına kaydedilmesine ise 2016 yılı itibariyle başlanıldığı belirtilmiştir.

Yapılan işlemler sonucunda, bütçe uygulama sonuçları tablosunda yer alan 830 Bütçe Giderleri Hesabının gerçeği yansıttığı, ancak Bütçe Gelirleri Hesabının toplam 3.520.626,69 Türk Lirası hatalı yer aldığı anlaşılmıştır.

**BULGU 6: Belediye Meclis Üyesi Harcırah Gündeliklerinin Belediye Meclisi Tarafından Belirlenmesi**

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'inci maddesinde;

*"a) Umumi Muvazeneye dahil dairelerle mülhak ve hususi bütçeli idareler (Köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler;*

*b) (Değişik: 25/6/1958 - 7145/1 md.) Hususi kurumlarla kurulmuş banka ve teşekküller; (Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı, Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı ve Türk Havayolları Anonim Ortaklığı hariç);*

*c) Yukarıdaki (a) ve (b) fıkralarında yazılı daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseler;*

*Tarafından ödenecek harcırah bu kanun hükümlerine tabidir."* denilmekte ve "Memur veya hizmetli olmayanların harcırahı" başlıklı 8'inci maddesinde de;

*"Memur veya hizmetli olmadıkları halde bu Kanuna tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlere verilecek yol masrafı ve gündelik, bunların bilgi seviyeleri ve faaliyet sahaları ile mahalli şartlar dikkate alınarak 4 ncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunur.*

*Ancak, ilgili Bakanlığın teklifi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine, bu gibi kimselerden icabedenlere 4 ncü dereceden daha yüksek memurlara ödenebilecek yol masrafı ve gündelik verilebilir.*

*..." hükümleri yer almaktadır.*

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyeler, 6245 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumlardan olduğundan personeline verilecek harcırah gündeliklerinin de bu Kanun hükümlerine uygun olması gerekmektedir. Dolayısı ile memur veya hizmetli olmayan meclis üyelerine 4'üncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunacak tutarda gündelik verilmesi gerekirken Belediye Meclisi tarafından bunun dışında bir gündelik belirlenmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Yapılan incelemede; Belediyemiz meclis üyelerine ödenen harcırahların, 6245 sayılı Harcırah Kanunu Hükümlerine göre belediyeler, 6245 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumlardan olduğundan personeline verilecek harcırah gündeliklerinin de bu kanun hükümlerine göre uygun olması gerekmektedir. Dolayısı ile memur ve hizmetli olmayan meclis üyelerine 4’üncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunacak tutarda gündelik verilmesi gerekirken Belediye Meclisi tarafından bunun dışında bir gündelik belirlenmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı belirtilmektedir.

**Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği:**

**Bütçe tasarısının mecliste görüşülmesi,**

*Madde – 29. (1) meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok 20 gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşüp karara bağlar.*

*(2) meclis*

**(a) bütçe kararnamesini madde madde,**

**Madde – 30. (3) bütçeyi oluşturan cetveller;**

*1) Memur olmayanlara verilecek yollukları gösterir (H) cetveli (örnek – 22)*

*Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyemiz, bütçe tasarısının mecliste görüşülmesi Mahalli İdareler bütçe muhasebe Yönetmeliği Madde – 30 (3) ve 1) memur olmayanlara verilecek yollukları gösterir (H) cetveli, mecliste görüşülerek karara bağlanması ve bütçeye eklenmesi, gerektiğinden Belediyemiz meclis üyelerine verilecek harcırah miktarı bu cetvelde belirlenmiş ve gündelikler buna göre ödenmiştir.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, her ne kadar bütçe tasarısının mecliste görüşülmesi Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği gereği olduğu ve memur olmayanlara verilecek yollukları gösterir (H) cetvelinin, mecliste görüşülerek karara bağlanması ve bütçeye eklenmesi zorunluluğu gereği Belediye meclis üyelerine verilecek harcırah miktarının bu cetvelde belirlenmiş ve gündeliklerin buna göre ödenmiş olduğu belirtilmekte ise de bu hususta emredici bir Kanun hükmü bulunuyor iken Belediye

Meclisince farklı bir gündelik tarifesi belirlenmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir. Zira 6245 Sayılı Harcırah Kanunu'nun "Yurtiçinde verilecek gündeliklerin miktarı" başlıklı 33' üncü maddesi a) fıkrasında "Bu Kanun gereğince verilecek yurtiçi gündeliklerinin miktarı her yıl bütçe kanunları ile tespit olunur." denilerek gündeliklerin miktarının bütçe kanunları ile belirlenmesi öngörülmüştür. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu "H Cetveli" ile her yıl bu gündelikler belirlenmekte ve Bu kanun kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarında belirlenen bu gündelikler esas alınmaktadır. Bu itibarla yapılan işlemin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

**Öneri:**

Anılan hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerinin uygulanması konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi sağlanmalıdır.

**BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi**

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

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Yine aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca

01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Sonuç olarak, Afyonkarahisar Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun ciddi bir gelirden mahrum bırakıldığı, dolayısıyla mahrum kalınan bu gelire yönelik gerekli çalışmaların yapılmaya başlanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemizce Telekomünikasyon altyapı şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsili için gerekli çalışma başlatılmış olup en kısa sürede gelir elde edilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında telekomünikasyon altyapı şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsili için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmesinden dolayı devam eden denetimlerde bu konuda izleme yapılacaktır.

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

AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ 2015 YILI BİLANÇOSU		
AKTİF		2015 Cari Yıl (TL)
1	DÖNEN VARLIKLAR	102.676.676,59
100	Kasa Hesabi	0,00
102	Banka Cari	49.893.780,42
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabi ( - )	0,00
105	Döviz Hesabi	0,00
108	Diğer Hazir Değerler Hesabi	0,00
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabi	278.319,48
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	0,00
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	13.472.179,50
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	0,00
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	569.743,55
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabi	26.335.742,32
140	Kişilerden Alacaklar Hesabi	13.110,12
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabi	7.115.551,83
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabi	0,00
161	Personel Avansları Hesabi	0,00
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabi	468.172,58
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabi	4.530.076,79
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00
2	DURAN VARLIKLAR	554.992.650,58
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	351.231,37
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	617.671,43
227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabi	34.122.187,08
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabi	7.215.750,26
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye	15.491.007,17
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	45.105.959,07
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	342.694.314,31
252	Binalar Hesabi	92.825.025,92
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabi	15.453.864,85
254	Taşıtlar Hesabi	14.306.436,11

255	Demirbaşlar Hesabi	7.803.447,65
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabi ( - )	-27.332.673,84
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabi	6.338.429,20
260	Haklar Hesabi	178.341,94
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabi ( - )	-178.341,94
<b>Aktif Toplamı :</b>		<b>657.669.327,17</b>
<b>PASİF</b>		<b>2015Cari Yıl</b>
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	17.720.971,67
300	Banka Kredileri Hesabi	0,00
320	Bütçe Emanetleri Hesabi	9.510.279,29
330	Alinan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	3.770.857,18
333	Emanetler Hesabi	2.583.276,74
360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi	944.115,35
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	151.969,64
362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Ta	101.866,60
381	Gider Tahakkuklari Hesabi	658.606,87
391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00
397	Sayım Fazlalari Hesabi	0,00
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	33.559.783,19
40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	21.282.532,79
400	Banka Kredileri Hesabi	21.282.532,79
430	Alinan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	870.306,00
472	Kidem Tazminatı Karşılığı Hesabi	7.230.399,99
479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıklari Hesabi	2.883.290,70
481	Gider Tahakkuklari Hesabi	1.293.253,71
5	ÖZ KAYNAKLAR	606.388.572,31
500	Net Değer Hesabi	335.729.892,60
522	Yeniden Değerleme Farklari Hesabi	73.849,00
570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçlari Hesabi	232.584.718,16
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	38.000.112,55
<b>Pasif Toplamı :</b>		<b>657.669.327,17</b>
<b>NAZIM HESAPLAR</b>		
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabi	7.369.050,00
905	Ödenekli Giderler Hesabi	169.416.115,84
910	Teminat Mektuplari Hesabi	22.209.888,42
920	Gider Taahhütleri Hesabi	0,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabi	-176.785.165,84

911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabi	-22.209.888,42
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabi	0,00
<b>Nazım Hesaplar Toplamı</b>		<b>198.995.054,26</b>

<b>Afyonkarahisar Belediyesi</b>			
<b>2015 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu</b>			
<b>Hesap Kodu</b>	<b>Yardımcı Hesap Kodu</b>	<b>Giderin Türü</b>	<b>Tutarı (TL)</b>
630	1	Personel Giderleri	20.420.391,58
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.565.949,50
630	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	68.611.433,25
630	4	Faiz Giderleri	2.178.777,94
630	5	Cari Transferler	6.073.426,97
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	9.589,32
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	42,80
630	13	Amortisman Giderleri	20.743.674,99
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	7.779.299,06
630	99	Diğer Giderler	100,00
<b>Giderler Toplamı</b>			<b>129.382.685,41</b>
<b>Hesap Kodu</b>	<b>Yardımcı Hesap Kodu</b>	<b>Gelirlerin Türü</b>	<b>Tutarı</b>
600	1	Vergi Gelirleri	<b>27.452.314,67</b>
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.497.501,27
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.341.407,27
600	5	Diğer Gelirler	105.091.574,75
<b>Gelirler Toplamı</b>			<b>167.382.797,96</b>
<b>Faaliyet Sonucu</b>			<b>(+)38.000.112,55</b>





T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

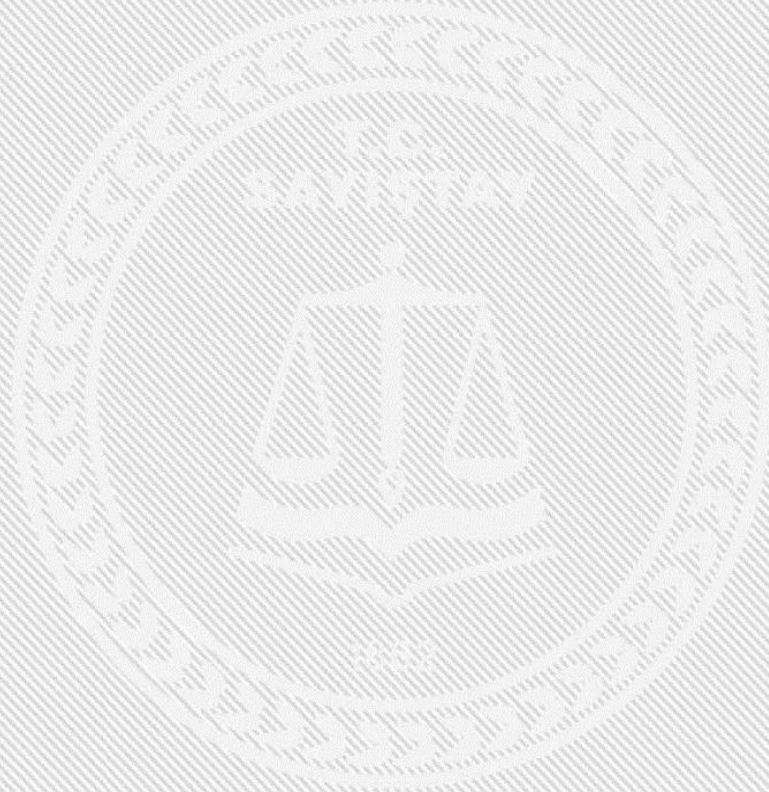
06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.t>

**AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	31
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	31
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	32
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	32
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	33
6. DENETİM BULGULARI.....	35



## **TABLÖLAR DİZİNİ**

Tablo 1: Girdi Niteliğinde Olan Faaliyetler .....	37
Tablo 2: Aynı nitelikte birden fazla faaliyet belirlenen hedefler.....	38-39





## 1. ÖZET

Bu rapor, Afyonkarahisar Belediyesi performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 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.

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

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

Performans Bilgisinin Denetimi çerçevesinde Afyonkarahisar Belediyesine ait 2015-2019 yılları Stratejik Planı ve 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı Faaliyet Raporunun yasalarca belirlenen süre ve tanımlamalara uygun olarak hazırlandığı ve kamuya sunulduğu, 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, Afyonkarahisar Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Afyonkarahisar Belediyesinde 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 Afyonkarahisar Belediyesinin sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Stratejik planlamaya ilişkin olarak, belirlenen hedef sayısı planın stratejik olma niteliğine gölge düşürmektedir. Stratejik Planda 4 stratejik amaç belirlenmiştir. Bunun yanında söz konusu amaçlara ulaşmak için toplam 110 hedef belirlenmiş ve 164 gösterge ile bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ölçülmeye çalışılmıştır. Bu durum, kurumda yürütülen hemen her faaliyet için bir hedef oluşturulduğunu göstermektedir. Bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen her faaliyetin hedef olarak 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 hedefler; başarılabilmek, 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, hedef ve gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların gerçekleştirmeleri gereken asli faaliyetleri

yanında faaliyetlerinin başarısını ölçmek ve 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 kapsamı 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 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 çözüme 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 "Maliyet Tablosu" ile "Kaynak Tablosu"na Yer Verilmemesi**

Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren "maliyet tablosu" ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren "kaynak tablosu"na yer verilmediği tespit edilmiştir.

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;** "Belediyemizce hazırlanan 2015 - 2019 yıllarını kapsayan stratejik planında yer alması gereken “Maliyet Tablosu” ile “Kaynak Tablosu” (EK-1)'de sunulmuştur." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında stratejik planda yer alması gereken "Maliyet Tablosu” ile “Kaynak Tablosu”nun cevap yazısında gönderildiği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu tabloların stratejik planlama zamanında mı veya daha sonra mı hazırlandığı anlaşılamamıştır.

Devam eden denetimlerde Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu” ile kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulup sunulmadığı ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilip ilişkilendirilmediğine ilişkin inceleme yapılacaktır.

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

### **BULGU 2: Performans Programında Girdi Niteliğinde Faaliyetlerin Belirlenmesi**

T.C. Maliye Bakanlığınca yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi” başlıklı bölümünde faaliyetler belirlenirken girdi niteliğinde faaliyet belirlenmemesi gerektiği belirtilmiştir.

Ancak Afyonkarahisar Belediyesi 2015 yılı Performans Programında girdi niteliğinde faaliyet belirlenmiştir. Girdi niteliğinde olan faaliyetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Sonuç olarak, performans programında performans hedefine ulaşmak için faaliyetler belirlenirken girdi niteliğinde faaliyet belirlenmemesi gerekmektedir.

**Tablo 1: Girdi Niteliğinde Olan Faaliyetler**

SA1 H9 F3	Yemekhane birimi'nin ihtiyaçları doğrultusunda hizmet alımı, kuru gıda, beyaz et, kırmızı et, ekmekek vb. diğer ihtiyaçlarını doğrudan temin ve ihale yoluyla gerçekleştirmek
SA1 H9 F4	Bilgi işlem biriminin talebi ile belediye bilgi yönetim sisteminin yıllık bakım onarımı yaptırmak
SA1 H9 F5	Belediyemiz müdürlüklerinin ihtiyaçlarına uygun şekilde yıllık araç kiralama hizmet alımı gerçekleştirmek
SA1 H11 F1	İhtiyaç duyulan cihazların tespitinin yapılması, tespit edilen ihtiyaçların her yıl temin edilmesinin sağlanması
SA3 H1 F2	Bu çalışmaları yapmak için gerekli tıbbi malzeme, araç ve gereçleri satın almak
SA3 H8 F1	Şehrimizde bulunan 130 cami ve 20 mescidin halılarının yıkanması ve temizliği için gerekli dezenfektan ve temizlik malzemesi alımı
SA3 H10 F1	2019 yılı sonuna kadar 1200 adet 800 lt.'lik konteynır alımı yapmak
SA3 H12 F1	2019 yılı sonuna kadar 3000 adet çöp bidonu alımı yapmak
SA4 H13 F1	İhaleye çıkılıp gerekli yazışmaların yapılması
SA4 H14 F1	İhaleye çıkılıp gerekli yazışmaların yapılması
<b>Açıklamalar:</b> Tabloda yer alan kısaltmalardan (SA) Stratejik Amacı, yanında yer alan sayı kaçınıcı stratejik amaç olduğunu, (H) Hedefi, yanında yer alan sayı kaçınıcı hedef olduğunu, (F) Faaliyeti, yanında yer alan sayı kaçınıcı faaliyet olduğunu göstermektedir.	

*Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz performans programları hazırlanırken öneriniz dikkate alınarak girdi niteliğinde faaliyetlere yer verilmeyecektir." denilmektedir.*

*Sonuç olarak* Kamu idaresi cevabında performans programları hazırlanırken girdi niteliğinde faaliyetlere yer verilmeyeceği belirtildiğinden devam eden denetimlerde izleme yapılacaktır.

### **BULGU 3: Performans Programında Hedeflere Yönelik Birden Çok Aynı Nitelik Taşıyan Faaliyetin Belirlenmesi**

T.C. Maliye Bakanlığınca yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinin "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlıklı bölümünde aynen:

*"Bir hedefe yönelik olarak fazla sayıda faaliyet belirlenmemelidir. Benzer nitelik taşıyan faaliyetler ayrı ayrı gösterilmemeli ve tek bir faaliyet olarak belirlenmelidir."*

Denilmektedir.

Ancak Afyonkarahisar Belediyesi 2015 yılı Performans Programında Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Muhtarlık İşleri Müdürlüğü'nün sorumluluğundaki hedeflere yönelik

olarak birden çok aynı nitelik taşıyan faaliyet belirlenmiştir. Dolayısıyla, aynı hedefe yönelik yapılacak faaliyetlerin her birinin ayrı ayrı faaliyet ve gösterge olarak yazılması yerine tek bir faaliyet olarak yazılması gerektiği düşünülmektedir.

**Tablo 2: Aynı nitelikte birden fazla faaliyet belirlenen hedefler**

<b>Stratejik Amaç 4: Sosyal Ve Kültür Şehri Afyonkarahisar</b>	
<b>Stratejik Hedef 2</b>	<b>İhtiyaç sahibi (Gelir seviyesi düşük) ailelerin çocuklarının sünnet yapılması</b>
Faaliyet 1	Toplu sünnet şöleninin tarihi ve sünnet yapılacak yerin belirlemek.
Faaliyet 2	Programı halka duyurmak ve sünnet olacak çocuklar için başvuruları almak.
Faaliyet 3	Sünnet olacak çocukların kıyafetlerini hazırlamak ve Sünnet çocuklarına kına gecesi düzenlenmesi.
<b>Stratejik Hedef 4</b>	<b>2015-2019 yılları arasında Müzik Eğlence programları (Hıdırlık Yaz Akşamları Konserleri ve Musiki Eğitim Merkezi Konserleri) düzenlenmesi</b>
Faaliyet 1	Programa çıkacak sanatçıların belirlenmesi ve Program için sponsor desteği sağlanması.
Faaliyet 2	Program günlerinde tüm halkımızın Şenliğe davet edilmesi.
<b>Stratejik Hedef 5</b>	<b>2015-2019 yılları arasında İlimizin tarihini kültürünü ve ünlü simaların hayatını içeren konferans ve seminerler düzenlenmesi.</b>
Faaliyet 1	Programın konu ve içeriğinin belirlenmesi, programın yapılacağı yer ve zamanının belirlemek.
Faaliyet 2	Konuşmacı bilim adamlarını tespit etmek ve halkımızı programa davet etmek.
<b>Stratejik Hedef 6</b>	<b>2015-2019 yıllarında her yıl 25-30 Ağustos Zafer Haftası Büyük Taarruz ve Afyonkarahisar'ın Düşman İşgalinden Kurtuluşunun yıldönümü kutlamaları.</b>
Faaliyet 1	Kutlamaları Festival havasında yaparak tüm halkımızın katılımını sağlamak. Beş günlük program süresinde çeşitli etkinlikler ve konserler düzenlemek.
Faaliyet 2	Program Kapsamında uluslararası halk oyunları düzenlemek.
Faaliyet 3	Etkinlikleri Belediyemiz ve Başbakanlık Tanıtma Fonunu katkılarıyla yapmak.
<b>Stratejik Hedef 7</b>	<b>2015-2019 yıllarında her yıl Muharrem ayının 10. günü düzenlenen Sultan Divani Hazretlerini Anma 40 Hatimli 40 Kazanlı Şifalı Aşure programı ve Sema gösterisi düzenlemek.</b>
Faaliyet 1	Sema gösterisi için yer ve zaman tespit etmek. 40 Hatim için İl Müftülüğü ile görüşmek.
Faaliyet 2	Halkımızı programa davet etmek ve protokol için davetiye hazırlanıp dağıtmak.
<b>Stratejik Hedef 8</b>	<b>2015-2019 yıllarında ilimizin tarihi, kültürel, sosyal ve ekonomik zenginliklerinin maddi ve manevi değerlerini kamuoyu bilgisine sunarak Dergi ve Kitap yayınlanması.</b>
Faaliyet 1	Yayınlanacak konuları belirlemek, Uygun materyaller, yazışmalar ve fotoğraf seçimlerini yapmak.
Faaliyet 2	Protokol üyelerine ve halkımıza ücretsiz olarak dağıtmak.
<b>Stratejik Hedef 9</b>	<b>Halkımıza sporu sevdirmeye ve sporu teşvik etmek adına sportif faaliyetler (Atatürk Yol Koşusu, Futbol Turnuvası, Bisiklet Yarışması, Satranç Turnuvası, Kum voleybolu vb.) düzenlemek.</b>
Faaliyet 1	Yapılacak sportif faaliyetin tarih ve yerini belirlemek.
Faaliyet 2	Etkinliğin halkımıza duyurulmasını sağlamak, sportif faaliyete katılacak kişilerin (takımların) kayıtlarının yapılması.
Faaliyet 3	Program sonunda dereceye giren sporcuların ödüllendirilmesi.
<b>Stratejik Hedef 10</b>	<b>Ödüllü Yöresel Yemek Yarışması yapılması.</b>
Faaliyet 1	Program tarih ve yerinin belirlenmesi, Billboard ve afiş hazırlanarak duyuruların yapılması aynı zamanda başvuruların alınması.
Faaliyet 2	Yöresel Yemek yarışması jüri üyeliği için yazışmaların yapılması, Programın başarılı bir şekilde düzenlenip dereceye giren yarışmacılara ödülleri verilmesi.
<b>Stratejik Hedef 11</b>	<b>Engelliler Festivali Düzenlenmesi.</b>
Faaliyet 1	Engelli Dernekleri ve Rehabilitasyon Merkezleri ile birlikte toplantılar düzenleyip



	Festival tarih ve yerinin belirlenmesi, yapılacak programın hazırlanması.
Faaliyet 2	Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına festival ile ilgili gerekli yazışmaları yapmak.
Faaliyet 3	Programın Duyurularını yapıp davet listesini oluşturmak
Faaliyet 4	Engellilere programda şapka ,tişört ,su meyve suyu dağıtımı yapılması
<b>Stratejik Hedef 12</b>	<b>Çocuk Oyunları Festivali yapılması</b>
Faaliyet 1	Yapılacak Programın tarih, yer ve programın hazırlanması ile ilgili kurum ve kuruluşlarla toplantılar düzenlenmesi.
Faaliyet 2	Okullara duyuruların yapılması, Billboard, afiş, davetiye dağıtılması, ödüllerin hazırlanması.
Faaliyet 3	Salon süslemelerin yapılması Programın yapılacağı salona oyuncuların ve öğrencilerin belediye otobüsleri ile taşınması
<b>Stratejik Hedef 13</b>	<b>Kent Müzesinin Kurulması</b>
Faaliyet 1	İhaleye çıkılıp gerekli yazışmaların yapılması
Faaliyet 2	Kent Müzesi ile ilgili danışma toplantılarının yapılması
Faaliyet 3	Materyal toplanması, Video çekimi ve röportaj yapılması, Görsel ve yazılı basında kent müzesinin tanıtımının yapılması.
<b>Stratejik Hedef 14</b>	<b>Sanat Sokağı'nın Kurulması</b>
Faaliyet 1	İhaleye çıkılıp gerekli yazışmaların yapılması
Faaliyet 2	Sanat Sokağı ile ilgili danışma toplantılarının yapılması
Faaliyet 3	Planlama ve Tasarım projesinin çıkarılması, Materyal toplanması, Video çekimi ve röportaj yapılması, Görsel ve yazılı basında Sanat Sokağının tanıtımının yapılması.
<b>Stratejik Hedef 15</b>	<b>Belediyemiz tarafından açılan Bilgi Evleri öğrencilerine eğitim desteği verilerek, başarılı öğrencilerin ödüllendirilmesi</b>
Faaliyet 1	Bilgi evine başvuru yapan başarılı öğrencilerinin tespiti.
Faaliyet 2	Ödüllerin belirlenmesi Tespit edilen öğrencilere ödüllerin verilmesi
<b>Stratejik Hedef 19</b>	<b>2015-2019 yılları arasında İhtiyaç sahibi kişilerin muhtarlıklar ve müdürlüğümüzce yerinde yapılacak tespitle belirlenerek, gelir seviyesi yeterli olmayan 2000 kişiye belirli zamanlarda (3 ayda bir)gıda dağıtımı yapılması ve kömür yardımında bulunulması</b>
Faaliyet 1	İhtiyaç sahibi ve gelir seviyesi düşük vatandaşlardan; Fotoğraf, Nüfus cüzdanı fotokopisi, Fakir il muhabiri (muhtardan), ikametgâh, Vukuatlı kayıt örneği istenmesi
Faaliyet 2	İhtiyaç sahibi ailelere yerinde tespit yapılması
<b>Stratejik Hedef 20</b>	<b>Gelir düzeyi düşük ailelere ve engelli vatandaşlarımız için akülü araç ve tekerlekli sandalye dağıtımı</b>
Faaliyet 1	İhtiyaç sahibi ve gelir seviyesi düşük vatandaşlardan Fotoğraf, Nüfus cüzdanı fotokopisi, Engelli raporu, ikametgâh, Vukuatlı kayıt örneği istenmesi
Faaliyet 2	Belediyemiz personeli ve doktorlarımız tarafından kurulan heyetle bir araya gelerek araçların kullanılmasında onay verilmesi.

*Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz performans programları hazırlanırken öneriniz dikkate alınarak hedeflere yönelik birden çok aynı nitelik taşıyan faaliyetlere yer verilmeyecektir." denilmektedir.*

*Sonuç olarak* Kamu idaresi cevabında performans programları hazırlanırken hedeflere yönelik birden çok aynı nitelik taşıyan faaliyetlere yer verilmeyeceği belirtildiğinden devam eden denetimlerde izleme yapılacaktır.

#### **BULGU 4: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Hedef ve Gösterge Sayısının Fazla Olması**

Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programında 4 stratejik amaç için toplam 110 hedef belirlenmiştir. Söz konusu 110 hedefe ulaşmak için ise toplam 164 gösterge olduğu görülmüştür.

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 kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar ve hedefler; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir

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.

Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi “Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi” başlıklı bölümde performans hedeflerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, hedef sayısının çok olmasında hedeflerin altında yer alması gereken her bir faaliyetin ayrı birer hedef olarak belirlenmesi de etkili olmuştur.

Sonuç olarak, stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesinin stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi ve gerekli faydanın elde edilmesi açısından uygun olmadığı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz stratejik plan ve performans programı hazırlanırken öneriniz dikkate alınarak hedef ve gösterge sayıları uygun düzeye indirilecektir."*** denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında stratejik plan ve performans programı hazırlanırken hedef ve gösterge sayılarının uygun düzeye indirileceği belirtildiğinden devam eden denetimlerde izleme yapılacaktır.

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

#### **BULGU 5: Afyonkarahisar Belediyesi Birim Faaliyet Raporlarının Şekil Ve İçerik Açısından Mevzuata Uygun Olmaması**

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.

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 tüm harcama birimlerinin birim faaliyet raporunun istenilen şekil ve kapsamda olmadığı görülmüştür. Özellikle tüm harcama birimlerinin birim faaliyet raporlarında sadece 2015 yılı faaliyetleri ile performans hedefi ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgilere yer verdikleri, bunun haricinde kalan diğer şekil ve içerik özellikleri açısından eksik oldukları görülmüştür.

Diğer taraftan, birim faaliyet raporlarına harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenmek zorundadır. Ancak, Özel Kalem, Temizlik İşleri, Veteriner İşleri, İtfaiye, Park Bahçeler, İşletme ve Destek Hizmetleri Müdürlüğü birim faaliyet raporlarında iç kontrol güvence beyanı yer almamaktadır.

Sonuç olarak, birim faaliyet raporlarının mevzuatın öngördüğü esaslara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

*Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz birim faaliyet raporları mevzuatın öngördüğü esaslara uygun olarak hazırlanması sağlanacaktır."* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında birim faaliyet raporlarının mevzuatın öngördüğü esaslara uygun olarak hazırlanması sağlanacağı belirtildiğinden devam eden denetimlerde izleme yapılacaktır.

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

### **BULGU 6: Performans Ölçümlerinin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Çalışmasına Yönelik Kurumsal Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmaması**

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.

Afyonkarahisar Belediyesi performans yönetim sistemi ve onun bir parçası olan faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve raporlanması iş ve işlemlerinin koordinasyonunu Mali Hizmetler Müdürlüğüne bağlı Strateji Birimince yürütülmektedir. Strateji Birimi, faaliyetlerle ilgili olarak belirlenen gösterge gerçekleştirmelerini ilgili birimlerden alarak konsolide etmekte ve idare faaliyet raporunu hazırlamaktadır. 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.

Sonuç olarak, Afyonkarahisar Belediyesi performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı kurumsal bir veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemiz birimlerinde verileri temin etmekle görevli kişiler belirlenerek (EK-7) yazılı olarak görevlendirme işlemi yapılmış olup mevcut veri kayıt sistemine ilave olarak kurumsal bir veri kayıt sistemi oluşturulması için çalışma başlatılmıştır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında mevcut veri kayıt sistemine ilave olarak kurumsal bir veri kayıt sistemi oluşturulması için çalışma başlatılmış olduğu belirtildiğinden devam eden denetimlerde 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>