



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2015

İÇERİK

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	15

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ

2014 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.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
8.	EKLER.....	12

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Çankırı İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 2014 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Çankırı İl Özel İdaresine 2014 yılı bütçesiyle 22.000.000,00.- TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup 2013 yılından 66.819.237,53.- TL devreden ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 75.587.785,29.- TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 164.407.022,82.- TL'ye ulaşmıştır.

Çankırı İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2014 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2014 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	1.575.000,00	832.515,17
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.490.000,00	1.811.263,24
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0	64.730.985,81
Diğer Gelirler	18.935.000,00	30.922.636,20
Sermaye Gelirleri	0	0
TOPLAM Öz Gelir	22.000.000,00	33.566.414,61
TOPLAM Genel Gelir	22.000.000,00	98.297.400,42

2014 YILI ÖDENEKLER TABLOSU						
Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
22.000.000,00	66.819.237,53	75.587.785,29	164.407.022,82	85.292.106,56	1.246.075,67	77.868.840,59

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit; gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında fark bulunmaktadır.

2014 yılına özgü olarak 6360 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesi ile tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler Nisan 2014 tarihi itibarıyla İl Özel İdaresine devredildiğinden bu belediyelerin gelir ve giderleri karşılığı olarak ek bütçe yapılmış, bu gelişme de İl Özel İdaresinin 2014 yılı başındaki bütçe öngörülleri ile yıl sonunda gerçekleşen bütçe sonuçları arasında fark oluşmasında etkili olmuştur

2014 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	6.161.002,00	24.836.561,38
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	527.000,00	3.592.243,69
Mal ve Hizmet Alım Gideri	7.207.043,00	15.265.949,12
Cari Transferler	1.080.778,00	8.853.665,46
Sermaye Giderleri	5.864.054,00	32.723.686,91
Sermaye Transferi	80.006,00	20.000,00
Yedek Ödenekler	1.080.117,00	0
TOPLAM	22.000.000,00	85.292.106,56

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Çankırı İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Söz konusu 49'uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemenin mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Çankırı İl Özel İdaresinde mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Mali Hizmetler Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

2014 yılı denetimi kapsamında Çankırı İl Özel İdaresi tarafından “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
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İl Özel İdaresince Kullanılan ve 260 Haklar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Bilgisayar Yazılımları Bulunduğu Halde Bu Hesaba Kaydedilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği'nde bu konuya ilişkin olarak;

“26 Maddi olmayan duran varlıklar

***MADDE 184 - (1)** Bu hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ile belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır.*

(2) Maddi olmayan duran varlıklar niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

260 Haklar Hesabı

264 Özel Maliyetler Hesabı

268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

260 Haklar Hesabı

Hesabın niteliği

***MADDE 186 - (1)** Bu hesap, 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 kullanılır.*

268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı(-)

Hesabın niteliği

***MADDE 190 - (1)** Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılır."*

denilmektedir.

Ancak, yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine göre bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan bu tür harcamaların 260 Haklar Hesabında ve kullanılabilir süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacak 268 Birikmiş Amortismanlar (-) hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 mali yılında bilgisayar yazılım alımlarının 260-Haklar Hesabında takip edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Bilgisayar yazılım alımlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin esaslar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak gelecek dönemlere yönelik söz konusu mutabakatın 260- Haklar Hesabı yönüyle 2014 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çankırı İl Özel İdaresinin 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 260 (Haklar Hesabı) hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 03.06.2014 Tarih ve 2014/6455 Sayılı BKK ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler Kapsamında Çankırı İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlarla İlgili Yeniden Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesinin birinci fıkrasında “taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.” hükmü yer almaktadır.

Adı geçen Yönetmelikte değişiklik yapan 03.04.2014 tarih ve 2014 /6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Geçici 1 inci maddesinde;

“ (1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.”

Aynı Yönetmeliğin “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı değişik 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında ise aşağıdaki hükme yer verilmiştir.

“Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.”

Bu durumda Çankırı İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılmasının, en geç 30.09.2014 tarihi itibariyle ilgili form ve cetvellere geçirilmesinin ve bu bilgilerin muhasebe kayıtlarının yapılmak üzere muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar kayıtlarının yapılmasının Yönetmelik hükümlerinin gereği olduğu anlaşılmaktadır. Bu işlemlere bağlı olarak 31.12 2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır.

Ancak bu kayıtların yapılmasına temel oluşturmak üzere öncelikle mevcut hesaplarda kayıtlı bulunan taşınmazların 01.10.2014 tarihi itibariyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında kayıtlı tutarların alacak kaydı ile çıkarılması, toplam tutarın da 500 Net Değer Hesabına borç yazılması gerekmektedir. Aynı şekilde söz konusu taşınmazlara ilişkin amortisman tutarları da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedilerek hesaplardan çıkarılacaktır.

Yönetmelik değişikliği ile ilgili ayrıntılı açıklama Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 25.07.2014 tarihinde yayınlanan Taşınmaz Envanteri konulu genel yazısında yer almıştır.

Bu bilgiler ışığında Çankırı İl Özel İdaresinin kesin mizan ve bilançosunun incelenmesi sonucunda yukarıda açıklanan işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür. Bu nedenle Kurumun 2014 yılı mali tablolarının 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında kayıtlı tutarların mevzuata uygun olarak kaydedilmesi gereken tutarlar olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yapılan değişiklik kapsamında taşınmazlarla ilgili yeniden kayıt işlemleri yapılmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yapılan değişiklik uyarınca bu Yönetmelikte öngörülen hususların yerine getirilmesi

konusunda idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 252- Binalar Hesabı ve 500- Net Değer Hesabına ilişkin başlatılan düzeltme çalışmalarının 2014 yılı mali tablolarına yönelik olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Kurum Tarafından İhalesi Yapılıp Taahhüde Bağlanan İşler Bulunmasına Rağmen 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 406. maddesinde, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının, iki nüshasını düzenlenecek ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verileceği, muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarının, taahhüt kartına yazılarak gider taahhütleri hesabına kaydedileceği, muhasebe birimine gelen taahhüt dosyalarının daireler itibarıyla ayrı ayrı saklanacağı, yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarlarının, taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintilerin, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgilerin "Taahhüt Kartı"na (Örnek: 67) kaydedileceği ifade edilmektedir.

Oysa hem idare tarafından girişilen taahhütlerin takibinde hem de bütçe ve nakit planlamasında son derece önemli olan 920 ve 921 no'lu hesapların, muhasebe sisteminde kullanılmadığı ve Taahhüt Kartının düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Söz konusu hesapların kullanılmamasının, hem Muhasebe Yönetmeliğine aykırılık teşkil edeceği, hem de İdare tarafından girişilen taahhütlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmesini engelleyeceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen hususa e-içişleri programı cevaz vermediğinden konunun yetkililere iletilmiş ve takip altına alınmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Sözleşmeler ile ilgili taahhüt tutarlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin esaslar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF		PASİF	
1 DÖNEN VARLIKLAR	89.084.900,89	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	5.627.933,28
10 HAZIR DEĞERLER	86.012.860,26	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.273.317,80
102 BANKA HS.	86.012.860,26	300 BANKA KREDİLERİ HS.	1.273.317,80
103 VERİLEN ÇEK. VE GÖN. EM. HS. (-)	0,00	32 FAALİYET BORÇLARI	413.038,54
12 FAALİYET ALACAKLARI	525.729,06	320 BÜTÇE EMANETLERİ HS.	413.038,54
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HS.	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	2.815.064,40
121 GELİR. TAK. ALACAKLAR HS.	475.383,54	330 ALINAN DEP. VE TEM. HS.	624.080,78
122 GELİR. TEC. VE TEH. AL. HS.	1.081,11	333 EMANETLER HS.	2.190.983,62
126 VERİLEN DEP. VE TEM. HS.	49.264,41	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.126.512,54
14 DİĞER ALACAKLAR	485.339,88	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HS.	745.979,76
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HS.	485.339,88	361 ÖDENECEK SOS. GÜV. KES. HS.	335.951,85
15 STOKLAR	2.043.364,73	362 FON. DİĞ. KAMU AD. TAH. HS.	44.580,93
150 İLK MADDE VE MALZEME HS.	2.043.364,73	5 ÖZ KAYNAKLAR	112.400.860,95
16 ÖN ÖDEMELER	17.176,04	50 NET DEĞER	-88.682.884,55
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HS.	0,00	500 NET DEĞER HS.	-88.682.884,55
161 PERSONEL AVANSLARI HS.	0,00	51 DEĞER HAREKETLERİ	7.358.450,00
162 BÜTÇE DIŞI AV. VE KR. HS.	17.176,04	511 MUHASEBE BİR. ARASI İŞL. HS.	0,00
165 MAHSUP DÖN. AKT. AV. VE KR. HS.	0,00	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HS.	7.358.450,00
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	430,92	57 GEÇMİŞ YIL. OLUMLU FAAL. SON.	196.565.194,27
191 İNDİRİLECEK KDV HS.	430,92	570 GEÇMİŞ YIL. OLUMLU FAAL. SON. HS.	196.565.194,27
2 DURAN VARLIKLAR	28.943.893,34	58 GEÇ. YIL. OLUMSUZ FAAL. SONUÇ.	-42.171.378,62
22 FAALİYET ALACAKLARI	139.261,00	580 GEÇ. YIL. OLUMSUZ FAAL. HS. (-)	-42.171.378,62
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HS.	139.261,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	39.331.479,85
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	1.974.084,36	590 DÖNEM OLUMLU FAAL. SON. HS.	54.640.649,99
240 MALİ KUR. YAT. SER. HS.	1.098.739,36	591 DÖNEM OLUMSUZ FAAL. SON. HS. (-)	-15.309.170,14
241 MALVE HİZ. ÜR. KUR. YAT. SER. HS.	875.345,00		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	26.808.396,82		
250 ARAZİ VE ARSALAR HS.	0,00		
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZ. HS.	0,00		
252 BİNALAR HS.	69.472,50		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HS.	5.850.500,96		
254 TAŞITLAR HS.	5.631.437,92		
255 DEMİRBAŞLAR HS.	1.164.685,25		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HS. (-)	-210.651,92		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HS.	14.302.952,11		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	22.151,16		
294 ELDEN ÇIK. STOK. VE MD. VAR. HS.	22.151,16		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HS. (-)	0,00		
AKTİF TOPLAMI	118.028.794,23	PASİF TOPLAMI	118.028.794,23

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	2012	2013	2014
	Kod.1		TL	TL	TL
630	01	Personel Giderleri	20.028.358,20	20.173.987,56	24.836.561,38
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.149.069,25	3.585.087,32	3.592.243,69
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.133.471,18	6.042.343,75	9.817.810,48
630	05	Cari Transferler	4.586.246,66	2.143.368,08	8.370.782,65
630	07	Sermaye Transferleri	0,00	658.515,18	227.900,00
630	13	Amortisman Giderleri	9.993,59	0,00	0,00
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	8.955.089,77	4.998.675,42	12.027.704,63
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	0,00	17.110,00
GİDERLER TOPLAMI			45.862.228,65	37.601.977,31	58.890.112,83

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	2012	2013	2014
	Kod.1		TL	TL	TL
600	01	Vergi Gelirleri	708.306,04	772.313,06	829.787,34
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.697.098,20	1.242.186,22	1.749.404,79
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	49.828.145,16	80.224.549,73	64.730.985,81
600	05	Diğer Gelirler	16.622.633,24	20.136.088,80	30.911.414,74
GELİRLER TOPLAMI			68.856.182,64	102.375.137,81	98.221.592,68

FAALİYET SONUCU			114.718.411,29	64.773.160,50	39.331.479,85
------------------------	--	--	-----------------------	----------------------	----------------------

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>

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ

2014 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	15
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	16
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	17
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	17
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	17
6. DENETİM BULGULARI	22

1. ÖZET

Bu rapor, Çankırı İl Özel İdaresinin 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.

Çankırı İl Özel İdaresinin 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 ölçümünde kullanılan veri kayıt sistemleri.

Çankırı İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında önemli bir başarıdan söz etmek gerekmektedir.

Ancak, stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Çankırı İl Özel İdaresinin de sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Çankırı İl Özel İdaresi raporlama temel gerekliliklerini yerine getirmektedir. Ancak, değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dahil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Üst yönetimin ve sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Kurum yönetimlerinin; işimizi ne kadar iyi yapıyoruz ve nasıl daha iyi yapabiliriz sorularına uygun şekilde yanıt verebilmeleri için performans hakkında ilgili, doğru, ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

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.

Performans ölçümü ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir yönetim aracıdır. Bu araçtan yarar elde edilebilmesinin temel şartı ise başta üst yönetim olmak üzere tüm personelin sistemin amacını ve tüm unsurlarını anlaması, tanınması, yararına inanması ve samimiyetle uygulamaya koymasındır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyeceği gibi bu çerçevede yapılan işler ve hazırlanan raporlar idareler için sadece bir maliyet unsuru olacaktır.

Gerek üst yönetimi, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Çankırı İl Özel İdaresinin konuya ilişkin samimi, pozitif yaklaşımları önemli bir artıdır. Bu yönüyle, gelişmeye açık bu potansiyelin katettiği mesafe övgüye değer bulunmuştur.

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, Çankırı İl Özel İdaresi'nin 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 Çankırı İl Özel İdaresi'nin 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.

Çankırı İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dökümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir.

- **Çankırı İl Özel İdaresi performans ölçüm sisteminin en belirgin eksikliği çevrimin sadece planlama temelinde yapılandırılması, ölçüm fonksiyonunun ihmal edilmesidir.**

Çankırı İl Özel İdaresi Stratejik Planı'nın "*İzleme, Değerlendirme*" bölümünde toplu halde performans göstergeleri belirlenmiş ise de bu göstergeler hedeflerle ilişkilendirilmediğinden performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır. *(Bu anlamda bir eşleştirme performans programında da yapılmamıştır.)*

Oysa sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin *(performans göstergelerinin)* geliştirilmesi, yıl sonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

Performans göstergelerine toplu olarak bir liste şeklinde yer verilmiş olması performans göstergelerinden nasıl yararlanılacağına ilişkin bir algının yeterince oluşmadığını göstermektedir. Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Faaliyet raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Faaliyet Raporu bu yaklaşım dışında ve hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 2014 yılında gerçekleştirilen faaliyetlerin sergilendiği bir doküman olarak üretilmiştir.

Performans göstergeleri niteliği itibarıyla ölçülebilir olmayan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini değerlendirebilmek amacıyla kullanılan dolaylı ölçütlerdir. Bu özelliği ile performans ölçüm sisteminin önemli bir unsuru olup bu amacı gerçekleştirmeye uygun şekilde sisteme dahil edilmeleri gerekmektedir.

- **Stratejik planda belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğiyle bağdaşmamaktadır.**

Stratejik planda 6 temel faaliyet alanı çerçevesinde 21 stratejik amaç ve 86 hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı planlamadan farklılaştıran temel ayrıçtır. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil, orta ve uzun vadede ulaşılmak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. Bu amaçla, kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin durum analizinin gerçekleştirilir, mevcut durumdan hareketle vizyonda çizilen resme ulaşılabilesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçlar ortaya konulur.

Şüphesiz kurumların, birimlerin, personelin tüm faaliyetleri, işleri önemlidir ve tümü planlanmalıdır. Tüm işlerin bir plan dahilinde yürütülmesi gerekli ve doğru olmakla birlikte stratejik planlama ve performans ölçümü konusunu açıklamaktan uzaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü olanaksız değilse bile yararsız kılar. Ayrıca, her faaliyeti ve her amacı stratejik olarak nitelenmek sonuç itibarıyla hiçbir önceliklendirmenin olmayışıyla aynı sonucu doğurmakta ve planlamanın “stratejik” niteliğini tümüyle anlamsız kılmaktadır.

Çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de uygun değildir. Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarmaları gereken asli işleri, faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmalarının bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getireceği de açıktır.

- **Kurumların kendi misyon tanımları dışında stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir.**

İl Özel İdareleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla bazı merkezi kuruluşların (*Kültür, Milli Eğitim, Sağlık Bakanlığı vb.*) ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak

bu merkezi kuruluşların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu ilgili kuruluşlar sorumludur. Bütçe-strateji-faaliyet sarmalı aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmelidir. İl Özel İdaresinin yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama ve işlevsiz bir uygulama olarak görünmektedir.

Okuma–yazma oranına ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, bu standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğundadır. İl Özel İdaresi, ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumunda değildir. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü türünden faaliyetler eğitim alanına ilişkin standart, amaç ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür politika, amaç, hedef ve stratejilerini belirlemek İl Özel İdarelerinin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da değildir. Kuruluşlar için strateji çerçevesi misyon tanımlamaları olarak görülmelidir.

▪ **Stratejik planlama-Performans Programı-Bütçe ilişkisinin sağlıklı biçimde kurulması sistemin önemli unsurlarından biridir.**

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçelemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıtılacak, İl Genel Meclisince uygun görülmemiş maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisi devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini yansıtabilmesini

sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2. Bölümünde de belirtildiği üzere stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Performans programlarının hazırlanmasında da bu defa stratejik plan saptamalarına uygun olarak ilgili yıl performans hedefleri plan dönemine dağıtılacak, yıllık bütçe çalışmaları ile de hedef-kaynak bağlantısı kurulacaktır.

Sonuç olarak; Çankırı İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Süreç sorumluları konuya samimiyetle yaklaşarak özverili çalışmalara dayalı çıktılar üretmişlerdir. Sistem planlama yönüyle genel olarak başarılıdır. Sistemin “ölçüm” ayağı ise gelişmeye açık bir alandır ve şüphesiz performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine koşturarak gelişmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Bazı Amaç ve Hedefler Çankırı İl Özel İdaresinin Yetki-Görev Alanı Dışındaki Unsurları İçermesi.

İl özel idareleri doğrudan kendilerine verilmiş görevlerin dışında, merkezden gönderilen ödenekler yoluyla bazı kuruluşların ihalelerini gerçekleştirmekte ve faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu işleyiş nedeniyle söz konusu kuruluşların görev-yetki alanına ait hususların Çankırı Özel İdaresinin stratejik planına dahil edilmesi anlamlı ve işlevsel değildir.

Örneğin, 6 no'lu stratejik amaç için belirlenen 6.5 no'lu hedef; *“Koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilerek, bu hizmetlerin temel sağlık hizmetleriyle birlikte yaygın, sürekli ve etkili bir şekilde sunulması sağlanacak, rutin aşı oranları ortalaması yükseltilerek, bebek ölüm oranı %o 14,75' ten daha aşağı seviyelere çekilecektir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Sağlık hizmetlerinin hangi yönünün önümüzdeki 5 yılda öne çıkarılacağı, bebek ölümlerini hangi oranlara indirmenin hedeflendiği konuları, sağlık politikalarının oluşturulduğu ve hayata geçirildiği Sağlık Bakanlığının ilgi ve yetki alanı içerisindedir. İl özel idarelerinin bu alana ilişkin stratejik amaç ve hedef oluşturması söz konusu değildir. İl özel idarelerinin fonksiyonu; hükümet ile sağlık bakanlığı tarafından oluşturulan politika ve stratejiler çerçevesindeki faaliyetlerin yürütülmesi sırasında, bakanlıktan gönderilen ödeneklerin ilgili işler için harcanmasıyla sınırlıdır.

Benzer şekilde, 7 no'lu stratejik amaç olarak *“Eğitimde fırsat eşitliği yaratmak; ilk ve ortaöğretimde eğitimin kalitesini yükseltmek; yeni kurulan üniversitenin gelişmesi için gerekli desteği vermek ve altyapı yatırımlarını artırmak.”* 7.1 no'lu hedef ise; *“Okuma yazma oranını %100 seviyelerine çıkarmak, okul öncesi ve ilköğretimde okullaşma oranını yükseltmek amacıyla "Haydi Kızlar Okula " ve "Ana Kız Okula" gibi çalışmalar yoğunlaştırılacaktır.”* belirlenmiştir. Şüphesiz okuma-yazma oranı ve bu oranı yükseltmeye yönelik stratejiler, faaliyetler, kampanyalar İl özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanı dışındadır ve özel idarelerin stratejik planları içerisinde yer almalarının bir anlamı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen şekilde işlem yapılmasına dikkat edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Planın "İzleme-Değerlendirme" Bölümünde Toplu Olarak Yer Verilen Performans Göstergeleri Hedeflerle Eşleştirilmediğinden, Performans Ölçümüne Hizmet Etme Fonksiyonuna Sahip Olmaması.

Çankırı İl Özel İdaresi 2010-2014 dönemi Stratejik Planı "İzleme ve Değerlendirme" bölümünde;

"Stratejik planın değerlendirilmesi ile ilgili genel yaklaşım ve yöntemler şu başlıklarda belirlenmiştir:

Performans ölçümü ve değerlendirmesi: Performans ölçümü, performans göstergelerinin oluşturulması ve verilerin toplanması ile mümkündür.

Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır." açıklamalarından sonra, bu sınıflandırma çerçevesinde performans göstergeleri belirlenmiş ise de bu göstergeler hedeflerle ilişkilendirilmediğinden dolayı hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını değerlendirmeye hizmet edecek nirengi noktaları belirsiz kalmış olup performans göstergeleri setinin performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen şekilde işlem yapılmasına dikkat edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Amaç-Hedef Sistematiği Performans Programının İki Ayrı Bölümünde Birbirinden Farklı Biçimde Çeşitlendirildiğinden Birbirinden Farklı İki Ayrı Amaç-Hedef Seti Oluşturulması.

Stratejik planda 21 stratejik amaç ve 86 hedef belirlenmiştir. Performans programının “B- Amaç ve Hedefler” bölümünde bu amaç ve hedefler olması gerektiği gibi aynen yer almakta iken “C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Kaynak İhtiyacı” bölümünde bu sistematik dışında farklı bir amaç-hedef seti daha oluşturulmuştur. İçeriğinde ortak-benzer unsurlar olmakla birlikte bu bölümde 11 amaç, 60 hedef, 41 performans hedefi gösterilmiştir. Örneğin stratejik planda ve performans programı (B) bölümünde 18 no’lu amaç ve bu amaçla ilgili hedefler şu şekilde yer almıştır:

“AMAÇ 18: İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için afet bilinci, teknik bilgi, donanım ve koordinasyonun kent kültüründe altyapısını hazırlamaktır.

HEDEF 18.1: Afet öncesinde, sırasında ve sonrasındaki tüm çalışmaları ve uygulamaları planlayan, uygulanabilir afet yönetim sistemi oluşturularak, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlayacak İl Afet Yönetim Merkezi kurulacaktır.

HEDEF 18.2: Çankırı il genelinde afet riski taşıyan yerlerin ve afet türlerinin tespiti yapılarak, doğal afet risk haritası oluşturulacaktır.

HEDEF 18.3: ÇİÖİ'nin görev alanına giren kamu binalarının yeterli afet güvenliğine kavuşturulması için gerekli çalışmalar stratejik plan dönemi içinde tamamlanacaktır.”

Oysa yine performans programının, kaynak ihtiyacının gösterildiği (C) bölümünde bu amaç ve ilgili hedef olarak aşağıdaki bilgiler yer almaktadır.

Amaç	<i>Halkın Deprem ve Doğal Afetlere karşı bilgilendirmek, Savaşta ve afetlerde can ve mal kaybını en aza indirmek, yaşamsal öneme sahip resmi ve özel tesis kuruluşların korunması ile acil tamir ve ıslah çalışmaları, doğal afetlere karşı tedbirler almak, hazırlamak ve organizasyon yapmak, ilgili teknik çalışmaları yürütmek ve afet konutlarının kontrol ve denetimi sağlamak.</i>
------	---

<i>Hedef</i>	<i>İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için Acil Durum ve Afet işleri hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere teçhizat alımı yapmak,</i>
--------------	---

İki farklı amaç-hedef seti içerisinde diğesinde olmayan amaçlar da mevcuttur. Örneğin: (C) bölümünde yer alan amaç-hedef setinde yer alan “*İlimizde Emniyet, asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak, milletimizin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, İlimizdeki yaşayan insanların huzur, refah ve mutluluğunu, can ve mal emniyetini sağlama, kamu düzeni devamlılığını temin etmek.*” amacı diğersette olmadığı gibi ve stratejik planda da yer almamaktadır. (Bu amaç (2) No’lu bulgu için de örnek teşkil etmektedir.) Belirtilen karmaşık durum (birbirinden farklı amaç-hedef setleri) izlemeyi, değerlendirmeyi ve sonuç itibarıyla performans ölçümünü olanaksız kılan unsurlardan birisi olma niteliğindedir.

Kamu idaresi cevabında: “*Bulguda belirtilen şekilde işlem yapılmasına dikkat edilecektir*” denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Stratejik Planda Hedeflerle Yönelik Bir Maliyetlendirme Yapılmamış Olduğundan Performans Programının Kaynak İhtiyacının Tahminine İlişkin Bölümünün Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe Arasında Olması Gereken Bağlantıya Hizmet Edecek Nitelikte Oluşturulmaması.

Stratejik plan ve performans programında yer alan stratejik amaçların gerçekleştirilmesine hizmet edecek hedefler belirlendikten sonra bu hedeflere ulaşılmasına yönelik somut faaliyetler belirlenmekte ve bu faaliyetlerin tahmini maliyetleri hesaplanarak performans programında yer verilmektedir. Bu uygulamanın amacı bütçe ile performans programı arasında reel bir ilişki kurulması ve bu yolla bir yandan daha gerçekçi bir bütçe yapım sürecinin desteklenmesidir. Diğeryandan maliyet unsurları planlanmış ve kabul edilmiş gerçekçi stratejiler oluşturulması, kaynağı olmayan faaliyetlerin, dolayısıyla gerçekleşmesi mümkün olmayan hedeflerin programda yer almasının önlenmesidir.

Çankırı İl Özel İdaresi performans programındaki kaynak ihtiyacına ilişkin belirlemeler aşağıda yer verilen örneklerde görüldüğü üzere hedefleri gerçekleştirmek üzere planlanan somut faaliyetlerin tahmini maliyetlerinden değil, bütçe rakamlarının çeşitli hizmet alanlarına paylaştırılmasından oluşmaktadır ve bu şekliyle stratejik plan-performans programı-bütçe arasındaki dengeye katkı vermesi mümkün değildir.

KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ

Performans Hedefi: *“İlimizde meydana gelebilecek emniyet ve asayiş olaylarının (hırsızlık, gasp, adam öldürme, yaralama, kaçırma vb.) önlenmesi veya en aza indirgenmesi.”*

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı (TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	1.500,00		1.500,00
06	Sermaye Giderleri	6,00		6,00
Genel Toplam		1.506,00		1.506,00

SAVUNMA HİZMETLERİ

Performans Hedefi: *“İlimiz Merkez ve ilçelerindeki; İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için İl Afet ve Acil Durum müdürlüğününün 5902 sayılı kanun gereğince hizmetlerinin yürütülmesi için tüm ihtiyaçlarını sağlamak.”*

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı (TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
01	Personel Giderleri	130.001,00		1,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	67.500,00		67.500,00
05	Cari Transferler	17.500,00		17.500,00
06	Sermaye Giderleri	5.000,00		5.000,00
Genel Toplam		220.001,00		220.001,00

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen şekilde işlem yapılmasına dikkat edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmaması.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek; hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni ile performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda ilgili birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunun oluşturulmasında kullanılmış, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin elde edilmesi gerektiğine, bu verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen şekilde işlem yapılmasına dikkat edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek raporlama dönemlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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