



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2015

İÇERİK

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	20

AKSARAY 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.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
8.	EKLER.....	16

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Aksaray 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 Aksaray İl Özel İdaresinin 2014 yılı bütçesiyle 29.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 84.850.000,00 TL 2013 yılından devreden ödenek, Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 83.086.970,47 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 196.936.970,47 TL'ye ulaşmıştır.

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

2014 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	250.000,00	349.074,86
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	550.000,00	582.008,65
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	77.610.820,61
Diğer Gelirler	27.450.000,00	46.934.636,20
Sermaye Gelirleri	750.000,00	0,00
TOPLAM Öz Gelir	29.000.000,00	47.865.719,71
TOPLAM Genel Gelir	29.000.000,00	125.476.540,32

2014 YILI ÖDENEKLER TABLOSU						
Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
29.000.000,00	84.850.000,00	83.086.970,47	0,00	196.936.970,47	122.728.786,12	74.208.184,35

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı 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 öngörülerini ile yılsonunda gerçekleşen bütçe sonuçları arasında fark oluşmasında etkili olmuştur.

2014 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	5.526.000,00	22.939.188,41
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	949.000,00	3.471.191,33
Mal ve Hizmet Alım Gideri	7.952.000,00	23.149.700,10
Faiz Giderleri	0,00	4.633,85
Cari Transferler	242.000,00	905.715,52
Sermaye Giderleri	10.305.000,00	69.513.382,49
Sermaye Transferi	2.576.000,00	2.744.974,42
Yedek Ödenekler	1.450.000,00	
TOPLAM	29.000.000,00	122.728.786,12

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Aksaray 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.

Aksaray 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 Aksaray 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: Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinden İntikal Eden Alacakların 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabına Aktarılmaması

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Geçici 2'nci maddesinin 1'inci fıkrası hükmüne göre; Kanuna ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri 30.03.2014 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılmış ve bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

Aynı maddenin 2'nci fıkrasına göre ise *“Bu madde ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları il özel idaresine devredilir.”*

Belirtilen hükümler uyarınca 27 sayılı listede sayılan ve Aksaray İli sınırları içinde yer alan Acıpınar, Akçakent, Altınkaya, Armutlu, Doğantarla, İncesu, Kargın, Kutlu, Sarayhan, Sevinçli, Ulukışla, Yuva, Camili, Bekarlar, Sofular, Ilısu, Balcı, Bozkır, Çiftevi, Devedamı, Harmandalı, Ozancık, Sarıkaraman ve Boğazköy belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve yerleşim yerleri köy statüsüne dönüştürülmüştür. Bu nedenle sayılan mülga belde belediyelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları Aksaray İl Özel İdaresine devredilmiştir.

Yapılan incelemede söz konusu devir nedeniyle 31.12.2014 tarihi itibarıyla 16.819.188,02 TL borç, 1.941.892,63 TL alacak bakiyesi olduğu anlaşılmıştır.

Bu durumda, söz konusu alacak ve borç bakiyelerinin ilgili hesaplara alınarak, Kurumun mali tablolarında gösterilmesi esastır.

Ancak tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerden devreden yukarıda belirtilen borç bakiyelerinin ilgili hesaplarına alınmasına rağmen alacak bakiyesi olan 1.941.892,63 TL' nin 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabına alınarak muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve bu nedenle mali tablolarında gösterilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinden İntikal Eden Alacakların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edilmesine 13.05.2015 tarih ve 5153 sayılı muhasebe işlem fişi ile başlanılmış olup ayrıca İlçe Özel İdarelerin takip etmesi gereken tutarlarda İlçe Özel İdareler tarafından da 120 Gelirlerden Alacaklar hesabında alınarak takip edilmeye başlanmıştır” denilmektedir.

Sonuç olarak Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinden intikal eden alacakların, düzenlenen 13.05.2015 tarih ve 5153 sayılı muhasebe işlem fişi ile 120 Gelirlerden Alacaklar hesabında izlenmeye başlandığı belirtilmiştir. Ancak yapılan kaydın 2014 yılı mali tablolarında 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durumu düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aksaray İl Özel İdaresi 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabı hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Tamamının İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12'nci maddesinin (4/2/2009–5835/1 md. ile) değişik altıncı fıkrasında “*Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.*” denilmektedir.

Aynı Kanunun aynı maddesinin aynı Kanunla değişik yedinci fıkrasında ise “*Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır. İl özel idaresince yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 30'unu geçemez.*” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümler gereğince il özel idarelerinin il sınırları içindeki belediyelerce mükelleflerinden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarını açılacak bir özel hesapta toplama yükümlülüğü bulunmaktadır.

Aksaray İlinde emlak vergisi mükellefi olan ve bu nedenle vergi mükelleflerinden taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tahsil eden 22 belediye bulunmaktadır. Yapılan incelemede bunlardan 7 belediyenin kendisine yatırılan katkı paylarının tamamını Aksaray İl Özel İdaresine aktardığı anlaşılmıştır.

Gülağaç Belediyesi tahsil ettiği katkı paylarını Aksaray İl Özel İdaresine yatırmadığı gibi bu kapsamda mükelleflerinden tahsil ettiği katkı payının toplam tutarını Kuruma bildirmemiştir.

Geriye kalan 14 belediyeden toplam 410.771,03 TL taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahsil edilemediği anlaşılmaktadır

Bu durumda Aksaray İl özel İdaresinin 2014 yılı mali tablolarında 102 Bankalar Hesabının borç bakiyesinin en az 410.771,03 TL (Gülağaç Belediyesinden alınacak katkı payı tahsilat bilgisi bu rakamı artıracaktır.) eksik gözüktüğü anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12. Maddesinde ;...Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir.” hükmü gereğince İller Bankası Genel Müdürlüğüne 13.05.2015 tarih ve 4013 sayılı yazımız ile tahsil edilmesi hususunda yazı yazılmış olup; tahsilat hakkında gerekli takibat yapılmaktadır” denilmektedir.

Sonuç olarak Tahsilatı gerçekleştirilemeyen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının tahsili konusunda gerekli işlemlere 2015 yılı içerisinde başlandığı belirtilmiştir. Bu konuda Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 102 Bankalar hesabıyla ilgili olarak hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 2: 03.06.2014 tarih ve 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler Kapsamında Aksaray 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.

Söz konusu kayıt alınma işleminin bazı esasları adı geçen Yönetmelikte değişiklik yapan 19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı R.G.de yayınlanan 03.04.2014 tarih ve 2014 /6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden belirlenmiştir. Bu belirlemelerin bir kısmına

“Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1'inci maddede yer verilmiştir. Buna göre;

“ (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.”

Öte yandan 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 Aksaray 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 itibarıyla 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 itibarıyla 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 Müdürlüğünün 25.07.2014 tarihinde yayınlanan Taşınmaz Envanteri konulu genel yazısında yer almıştır.

Bu bilgiler ışığında Aksaray İl Özel İdaresinin kesin mizan ve bilançosunun incelenmesi sonucunda yukarıda açıklanan işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür. Bu nedenle Kurumun 2014 yılı mali tablolarınının 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; “Aksaray İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların 03.06.2014 tarih ve 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler Kapsamında İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü tarafından 06.05.2015 Tarih ve 3769 sayılı yazıda belirtildiği gibi yeniden kayıt işlemlerinin yapılmasına başlanmış olup gerekli işlemlere azami önem gösterilerek en kısa sürede tamamlanması hedeflenmektedir” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yapılan değişiklikler kapsamında gerekli işlem veya kayıtların 2015 yılında yapılacağı belirtilmektedir. Bu konuda Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 2014 yılı mali tablolarında; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 3: 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğini açıklayan 91'inci maddesinde; “Bu hesap, kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır” denilerek İdare tarafından sözleşme gereği verilen depozito ve teminatların bu hesapta izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Zira İdare tarafından verilen depozito bedeli İdarenin gerçek gideri olmayıp sözleşmenin bitmesi, idarenin değişmesi vb. gibi durumlarda idare tarafından geri alınacak tutardır.

Aksaray İl Özel İdaresinin 31.12.2014 tarihi itibarıyla genel mizan cetveli incelendiğinde 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmadığı, verilen depozito ve teminat bedellerinin doğrudan gider yazılarak Kurumun gerçek gideri gibi gösterildiği verilen bedellerin geri alınmasına ilişkin kayıtların tutulmadığı görülmüştür. Oysa ödeme emri belgeleri incelendiğinde 2014 yılı içerisinde Aksaray İl Özel İdaresi tarafından elektrik güvence bedeli olarak 11.837,81 TL ödemede bulunduğu görülmüştür. Bu tutarın 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 630- Giderler Hesabına kaydedilmesi 630- Giderler hesabının olduğundan fazla görünmesine yol açtığı gibi idarenin ileride alması muhtemel alacaklarının da takibini zorlaştırmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “14.04.2014 tarih ve 2661 yevmiye numaralı Muhasebe İşlem Fişi ile 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı Kurumumuz tarafından takip edilmeye başlanmıştır. Bundan böyle bu hesabın kullanılması için azami önem gösterilecektir” denilmektedir.

Sonuç olarak Kurumca verilen depozito ve teminat bedellerinin 2015 yılı içerisinde kayıtlara alındığı belirtilmektedir. Bu konuda kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte yapılan işlemlerin 2014 yılı mali tablolarında 126 Verilen Depozito ve Teminat Bedelleri hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durumu düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 4: 3213 sayılı Maden Kanununun Devlet Hakkı ve Özel İdare Payı Başlıklı 14 üncü Maddesine Göre Bazı Ruhsat Sahiplerince Söz Konusu Maddede Belirlenen Oranlar Üzerinden Hesaplanacak Payın Devlet Hakkı Olarak Maden İşleri Genel Müdürlüğüne Yatırılması Gerekirken Yatırılmaması, Dolayısıyla Söz Konusu Devlet Hakkından Maden İşleri Genel Müdürlüğüne İl Özel İdaresi Hesabına Aktarılması Gereken Payların da Aktarılmaması

3213 sayılı Maden Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde “*Devlet Hakkı: Maden istihracı ile sağlanacak gelirden Devlet payına düşen kısım*” şeklinde tanımlanmıştır

Aynı Kanununun 14'üncü maddesine göre Maden İşleri Genel Müdürlüğüne, ruhsat verdiği madenlerle ilgili olarak ruhsat sahiplerince her yıl Nisan ayının sonuna kadar satış bilgi formu verilmesi, satış bilgi formundaki hasılatlara göre de söz konusu 14'üncü maddede saptanan oranlara göre bulunacak “Devlet Hakkı”nın her yıl Haziran ayı sonuna kadar ruhsat sahipleri tarafından Maden İşleri Genel Müdürlüğüne yatırılması gerekmektedir.

Aynı Kanunun yine 14'üncü maddesine 10.06.2010 tarih ve 5995 sayılı Kanunla getirilen ek fıkra;

“Ruhsat sahibi tarafından yatırılan Devlet hakkının % 25'i il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, % 25'i ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına, % 50'si de Hazine hesabına yatırılır.”

denilerek madenlerden sağlanacak “Devlet Hakkı”nın kamu gelirleri olarak nasıl pay edileceği açıklanmıştır.

Devlet Hakkı kapsamındaki il özel idaresi paylarının doğru yatırılıp yatırılmadığının tespiti için Maden İşleri Genel Müdürlüğünden Aksaray iline ait veriler temin edilerek İl Özel İdaresi Gelir Müdürlüğü ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü verileri ile karşılaştırılmıştır.

Aksaray İl Özel İdaresine aktarılması gereken 2014 yılı maden payı alacağı tahakkuku 161.885,56 TL ve tahsilatı 143.055,27 TL şeklinde olup, yatırılmayan maden payı alacağı toplamının 18.830,29 TL olduğu anlaşılmıştır. Aksaray İl Özel İdaresinin maden payı alacağı olarak tahsil edilemeyen söz konusu tutar nedeniyle yıl içinde ve yılsonunda düzenlenecek mali tablolarındaki gelir hesapları etkilenmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5995 sayılı Kanunla değişik 3213 sayılı Maden Kanununun 14.maddesinde Devlet Hakkı ile ilgili olarak “süresinde tahakkuk ettirilmeyen, Devlet hakkına, tahakkuk ettirilmesi gereken ayın son gününden tahakkuk ettirildiği tarihe kadar geçen süre için 6183 sayılı kanunun 51.maddesine göre hesaplanacak gecikme zammı oranında faizi uygulanır“ hükmü doğrultusunda Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü Denetim raporundaki öneri gereğince Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilmiş olan ruhsatların devlet hakkı ile ilgili olarak gerekli bilgiler Genel Müdürlükten talep edilmiş olup kanunun ilgili maddesi doğrultusunda işlem yapılacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak 3213 sayılı Maden Kanunundan kaynaklanan Devlet Hakkı ve Özel İdare Paylarının tahsili konusunda İdare ile görüş birliğine varılmış olmakla birlikte 2014 yılı mali tabloları yönünden düzeltici işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

BULGU 5: 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Kullanılmaması

Aksaray İl Özel İdaresi bünyesinde çalışan 4857 sayılı İş Kanununa tabi işçilerin kıdem yılları esas alınarak idare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemleri olmak üzere vadelerine göre ayrılarak ödenmesi öngörülen kıdem tazminat tutarlarının tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereğince kaydının yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Hesabın Niteliği” başlıklı 248'inci maddesinde; belirlenen esaslar çerçevesinde ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılığı tutarlarının 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabında izleneceği; aynı Yönetmeliğin “Hesabın Niteliği” başlıklı 290'ıncı maddesinde; belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılığı tutarlarının 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

Ancak 31.12.2014 tarihi itibarıyla Aksaray İl Özel İdaresinin genel mizan cetveli incelendiğinde 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. Oysa Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan verilere göre 2014 yılı içerisinde emekli olan veya başka bir sebeple işten ayrılan işçiler için kıdem tazminatı tutarı olarak 1.202.020,64 TL ödeme yapılmış olup doğrudan gider hesapları kullanılarak kıdem tazminatı karşılığı hesapları kullanılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından 20.04.2015 tarih ve 3325 sayılı yazıya istinaden hesap edilerek Mali Hizmetler Müdürlüğüne bildirilmiş olup Mali Hizmetler Müdürlüğü olarak İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmakta olan e icisleri otomasyon programına bu hesapları kullanmak istememize rağmen programda bu hesapların kullanılmadığı defalarca mail atmamıza rağmen herhangi bir sonuç alınamadığından dolayı 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları kullanılmamaktadır” denilmektedir.

Sonuç olarak Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının e işleri otomasyon sistemi devreye girer girmez kullanılacağı belirtilmektedir. Bu konuda Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte konunun sonraki denetimlerde izlenmesine devam edilecektir.

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

AKTİF		TL	PASİF		TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	88.985.562,72	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	13.834.391,06
10	HAZIR DEĞERLER	88.236.788,21	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	2.216.404,21
102	BANKA HESABI	88.236.788,21	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	2.216.404,21
12	FAALİYET ALACAKLARI	18.650,45	32	FAALİYET BORÇLARI	1.606.586,12
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	18.650,45	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	1.606.586,12
14	DİĞER ALACAKLAR	99.618,13	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	7.661.033,23
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	99.618,13	330	ALINAN DEPOSITO VE TEMİNATLAR HESABI	903.697,94
15	STOKLAR	478.660,75	333	EMANETLER HESABI	6.757.335,29
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	478.660,75	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	2.350.367,50
16	ÖN ÖDEMELER	151.845,18	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.124.849,38
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	151.845,18	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK K ESİNTİLERİ HESABI	58.169,49
2	DURAN VARLIKLAR	166.664.262,83	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.980,63
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	3.105.578,33	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	79.190,46
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	3.105.578,33	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ, TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	1.085.177,54
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	163.518.437,40	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7.847.989,31
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	40.255.983,22	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	7.741.952,51
251	YER ALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	30.458.593,77	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	7.741.952,51
252	BİNALAR HESABI	14.708.064,88	43	DİĞER BORÇLAR	106.036,80
253	TESİS, MAKİNE, CİHAZLAR HESABI	4.937.482,48	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	106.036,80
254	TAŞITLAR HESABI	3.971.622,71	5	ÖZ KAYHAKLAR	233.967.445,18
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	1.926.461,16	50	NET DEĞER	38.671.684,49
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	5.981.348,58	500	NET DEĞER HESABI	38.671.684,49
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	73.241.577,76	51	DEĞER HAREKETLERİ	31.675,00
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	40.247,10	519	DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	31.675,00
260	HAKLAR HESABI	22.009,84	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	184.903.851,39
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	18.237,26	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	184.903.851,39
			58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	36.666.938,20
			580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	366.666.938,20
			59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	47.027.172,50
			590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	56.379.276,79
			591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	9.352.104,29

AKTİF TOPLAMI		255.649.825,55	PASİF TOPLAMI		255.649.825,55
NAZİM HESAPLAR		8.168.721,12	NAZİM HESAPLAR		8.168.721,12
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	8.168.721,12	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ	8.168.721,12
GENEL TOPLAM :		263.818.546,67	GENEL TOPLAM :		263.818.546,67

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2012	2013	2014
			TL	TL	TL
630	01	Personel Giderleri	18.546.838,11	18.267.835,65	22.939.188,41
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	3.005.467,01	3.247.634,15	3.471.191,33
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.540.200,33	13.708.996,64	21.028.841,86
630	04	Faiz Giderleri	65.378,61	27.871,45	4.143,36
630	05	Cari Transferler	78.050,82	151.456,45	147.531,08
630	07	Sermaye Transferleri	3.517.140,96	1.441.325,12	16.569.924,26
630	12	Gelirlerin Red ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,00	15.750,00	546,00
630	13	Amortisman Giderleri	0,00	6.188,96	6.211.928,01
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	9.807.363,59	4.896.685,14	6.176.461,64
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	5.569,12	13.136,94
630	99	Diğer Giderler		2.132.078,19	1.866.737,18
GİDERLER TOPLAMI (A)			47.560.439,43	43.901.390,87	78.429.630,07
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2012	2013	2014
			TL	TL	TL
600	01	Vergi Gelirleri	223.323,76	226.760,00	349.074,86
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	597.030,88	465.979,51	576.173,90
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	47.183.165,09	96.753.184,87	77.610.820,61
600	05	Diğer Gelirler	22.578.087,19	25.926.436,66	46.920.733,20
GELİRLER TOPLAMI (B)			70.581.606,92	123.372.361,04	125.456.802,57
FAALİYET SONUCU			-23.021.167,49	-79.470.970,17	47.027.172,25

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>

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	20
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	22
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	22
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	22
5. GENEL DEĞERLENDİRME	24
6. DENETİM BULGULARI.....	29

1. ÖZET

Bu rapor, Aksaray 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.

Aksaray 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.

Aksaray İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, ancak belirlenen şablona uygun olmayan başlıklar altında üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin sayısı, birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında durumun şaşırtıcı olmadığı açıktır.

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

Her şeyden önce Aksaray İl Özel İdaresinde konuya ilişkin dokümantasyon ve raporlamanın temel gerekliliklerinin yerine getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Daha sonra değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere stratejik planın parçalı yapısı ve stratejik amaçların belirlenmemiş olması, stratejik plan özelliğini kaybettirdiği gibi performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dâhil 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; “*İşimizi 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 çözümede 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 Aksaray İl Özel İdaresinin konuya ilişkin samimi, pozitif yaklaşımları önemli bir artıdır. Bu yönüyle, gelişmeye açık bu potansiyelin daha fazla mesafe katetmesi beklenmektedir.

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, Aksaray 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 Aksaray 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.

Aksaray 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.

- **Aksaray İl Özel İdaresi 2010-2014 Stratejik Planı parçalı yapıya sahiptir. Kurumun kendi müdürlükleri bazında hazırlanan plana merkezi idarenin Aksaray il müdürlüklerine ait stratejik planlarının eklenmesi ile oluşturulmuştur.**

Stratejik planlamanın özünü bir kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanında orta ve uzun vadede ulaşmak istediği konumu gerçekleştirmek üzere gerekli stratejik atılımların planlanması oluşturmaktadır. Bu yönüyle plan bütünlüklü, tutarlı ve Kuruma özel olmalıdır. Bu nedenle kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanında işbirliği halinde olduğu diğer kurumlara paydaş olarak Stratejik Planda yer vermekle birlikte o kurumlara ait planların doğrudan stratejik plana dâhil edilmesi uygun değildir.

Oysa Aksaray İl Özel İdaresi 2010–2014 Stratejik Planı, Kurumun bazı müdürlükleri bazında yapılan planlamanın devamına merkezi idarenin Aksaray il müdürlükleri stratejik planlarının eklenmesi suretiyle oluşturulmuştur. Bu durum planın bütünlüğünü, tutarlılığının bozduğu gibi yönetilebilirliğini ve uygulanabilirliğini azaltmıştır.

- **Stratejik planda yer alması gereken stratejik amaçlar belirlenmemiş, sadece hedeflerin belirlenmesi ile yetinilmiştir.**

Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı diğer planlamalardan farklılaştıran temel araçtır. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durumdan hareketle vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir.

Buna rağmen Stratejik planda Kurumun ileriye dönük stratejik amaçlarının belirlenmemesi plan sisteminin temel mantığının yeterince anlaşılmadığını göstermektedir. En azından stratejik amaçlar ile hedefler arasındaki ayırımın net bir şekilde kavranmadığını düşündürmektedir. Bir üst kavram olarak *Stratejik Amaçların*; stratejik planda yer alan ve kamu idaresinin ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesi iken *Hedeflerin*; stratejik planda gösterilen bu amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak algılanması plan kurgusunun doğru anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

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

Aksaray Özel İdare Stratejik Planının bazı bölümlerinde “*İzleme ve Değerlendirme*” başlığı altında ihtiyaç duyulan mali kaynak miktarlarına yer verilmiş ise de performans ölçümüne ilişkin göstergeler belirlenmemiştir. Üstelik Planda gösterilen hedeflerin çoğunluğu ölçülebilir nitelikte değildir.

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.

Hedeflerin somut, ölçülebilir nitelikte belirlenmemesi, bunun mümkün olmadığı durumlarda ölçüme yardımcı olacak performans göstergelerinin tespit edilmemesi, yukarıda belirtildiği üzere sistemin kurgusunun yeterince anlaşılmadığının diğer bir işareti olarak değerlendirilmektedir. Keza 2014 yılı Performans Programı ile Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Performans Programı program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Aynı şekilde Faaliyet Raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Performans Programında kaynak ihtiyacı dışında herhangi bir ölçülebilir performans hedefi veya performans göstergesine yer verilmemiştir. Buna bağlı olarak Faaliyet Raporu da 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.

- **Kurumların kendi kontrolleri dışındaki mali kaynaklara dayalı stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir.**

İl Özel İdareleri yerel yönetim birimleri olarak kurulu bulunduğu ilin kalkınmasından ve yerel halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesinden sorumludur. Bu sorumluluğunun gereği olarak Kanunla spesifik olarak sadece kendilerine verilmiş görevlerin dışında sağlık, eğitim, kültür vb. alanlara kendi bütçesinden kaynak ayırmak durumundadır. Ancak bu alanlar aynı zamanda bazı merkezi idare kuruluşlarının (Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı vb.) asli faaliyet alanı durumundadır. Bu Bakanlıkların o ilde kullanmak üzere ayırdıkları kaynaklar ödenek aktarımı yoluyla il özel idarelerine gelmekte ve harcanmaktadır.

Öte yandan merkezi idare kuruluşlarının ve Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu kuruluşlar sorumludur. Bu çerçevede özel idare eliyle harcanan söz konusu kaynaklar Bakanlığın stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesine yöneliktir. Yani bütçe-strateji-faaliyet sarmalının aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmesi beklenmelidir. İl Özel İdaresinin inisiyatifinde olmayan kaynak ile asli olarak yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir. Düşük bir olasılıkla Kurumun kendi bütçesinden ayıracağı kaynağın çok yüksek olması durumunda bu alanlarla ilgili stratejik amaç ve hedef belirlemesi mümkündür.

Hiç kuşkusuz 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 sorumluluğunda olmalıdır. İl Özel İdareleri genel olarak ne uzmanlık, ne görev alanı, nede yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumundadır. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü eğitim alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür hizmetlerine ilişkin strateji, amaç ve

hedefleri belirlemek İl Özel İdarelerinin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da değildir.

- **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 görülmeyen 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 paralel bir şekilde 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; Aksaray İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere stratejik plan ve performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini, varlık ve zamanlılık kriterleri yönünden yerine getirmektedir. Ancak sunum kriteri açısından

cidde zaafı bulmaktadır. Süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaştığı ve özverili çalışmalara yatkın olduğu tespit edilmiş olsa da sistemin hem “*planlama mantığı*” hem de “*performans ölçümü*” açısından geliştirilmeye muhtaç olduğu açıktır. Bu açığın Kurumda gerçekleştirilecek özgün çabaların yanı sıra performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulamaya birikimine koşut olarak giderilmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Aksaray İl Özel İdaresi 2010–2014 Dönemi Stratejik Planı 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı Faaliyet Raporu Arasında İçerik Yönünden Uyumsuzluk Bulunması

Aksaray İl Özel İdaresi 2010–2014 dönemi Stratejik Planı, Kurumun kendi müdürlükleri bazında hazırlanan plana, merkezi idarenin Aksaray il müdürlüklerine ait stratejik planlarının eklenmesi ile oluşturulmuştur. Bu yönüyle stratejik plan bütünlüklü ve tutarlı bir yapıdan uzak ve parçalı görünüm arz etmektedir. Esasen il özel idarelerine merkezi idare kuruluşlarınca belirlenmiş faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere gönderilen kaynaklara dayalı stratejilerin Aksaray İl Özel İdaresinin stratejik planına dahil edilmesi anlamlı ve işlevsel değildir.

Öte yandan kurumların yıllık performans programlarının bir üst metin olan stratejik planlara uyumlu hazırlanması gerekir. İlgililik kriterinin gereği olan bu uyum, kurumların performans programlarında belirledikleri performans hedeflerinin, stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması sağlanarak gerçekleştirilir. Başka bir deyişle; hedeflerin stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedeflerinin de bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olması gerekmektedir.

Ancak Aksaray İl Özel İdaresi Stratejik Planı ile 2014 yılı performans programı arasında bu anlamda bir uyumdan söz etmek mümkün değildir. Stratejik planda yer almayan bazı hususlar performans programında gösterilmiştir. Örneğin stratejik planda “*Destek Hizmetleri Müdürlüğü*”ne yer verilmemişken (ki verilmemesi doğrudur.) performans programında bu başlık altında performans hedefi belirlenmiştir.

Aynı uyumsuzluk performans programları ile faaliyet raporlarında sunulan performans hedefleri ve göstergeler arasında da mevcuttur. Tutarlılık kriterinin gereği olarak performans programlarında ve faaliyet raporlarında sunulan performans programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesi gerekmektedir. Ancak ne performans programı ne de faaliyet raporu bu tutarlılığın sağlanması öngörülerek hazırlanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuza ait gerçekleştirilecek olan Stratejik Planlar Kurum Birimleri ayrı, İl Müdürlükleri ayrı olacak şekilde oluşturulmasına azami önem gösterilecektir.Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda bütünlük ve tutarlı yapıya sahip Stratejik Plan Hazırlanmasına önem gösterilecektir.

Kurumsal düzeyde performans bilgisi, idaremiz plan ve program belgelerinin ışığında izleyeceği yolu ortaya koyan amaç ve hedefleri ile bütçe uygulaması sonucunda ortaya çıkan faaliyet sonuçlarının performans göstergeleri çerçevesinde ölçülmesi şeklinde yapılarak; Bu çerçevede içinde dönem sonundaki performansını başlangıçtaki hedefleriyle karşılaştırarak ortaya konulacaktır. Aynı zamanda performans hedefleri ile faaliyet raporlarında sunulan göstergeler arasında ki tutarlılığında sağlanmasına azami önem gösterilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren ‘Maliyet Tablosu’ ile Bu Maliyetlerin Karşılacağı Kaynakları Gösteren ‘Kaynak Tablosu’ na Yer Verilmemesi

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

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

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

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

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

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

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun "Maliyetlendirme" bölümüne uygun olarak kurumumuzun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi verilmesi ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkanları doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması hususunun ilişkilendirilerek hazırlanmasına azami önem gösterilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda Ölçülebilir Nitelikte Performans Göstergelerinin Belirlenmemesi

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, hedefleri stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlamıştır. Aynı Kılavuzda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Başka bir ifadeyle hedefin ölçülebilir olmadığı durumlarda, stratejik planlarda ölçülebilir performans göstergelerine yer verilmesi bir zorunluluk olarak ifade edilmiştir.

Performans göstergeleri ise hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır.

Aksaray İl Özel İdaresi 2010-2014 dönemi Stratejik Planı bu yönden ele alındığında; ölçülebilir olarak ifade edilmeyen bazı hedeflerle ilgili ölçülebilir nitelikte performans göstergelerinin belirlenmediği görülmüştür. Örnek olarak "Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü başlığı altında belirlenen "*Hedef 4: 2014 yılına kadar talep edilen içme suyu inşaatlarının yapılması*" hedefine yönelik olarak tespit edilen "*köy sularına gerekli klorlama cihazlarının takılmasının sağlanması*" faaliyeti herhangi bir ölçülebilir değer içermemektedir. Bu haliyle hedefin gerçekleşme durumunu gösterme yeteneğinden yoksun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Performans göstergelerinin hedefe ulaşıp ulaşmadığı ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçların gerçekleşme durumunu göstermesi ve hedeflerin ulaşıp ulaşılmadığı ya da ne kadar ulaşıldığı hususunda ki öneriler dikkate alınarak gerekli çalışmalar yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Programında Ölçme, İzleme ve Değerlendirme İşlemlerinde Kullanılacak Göstergelere Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 'Tanımlar' başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Performans Programı; Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı"

"Performans Göstergesi; Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları" ifade eder denilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin 'Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerinin Belirlenmesi' başlıklı 2'nci bölümünde Performans Göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilmelidir
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır

denilmiştir.

Yönetmelik ve Rehber hükümleri açıkça Performans Programlarında Performans Hedeflerini ölçecek göstergelere yer verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ancak Aksaray İl Özel İdaresinin 2014 yılı Performans Programında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmeyip 'birim performans hedefi' başlığı altında genel ifadelere yer verilmiştir. Dolayısıyla Yönetmelik ve Rehber hükümlerine aykırı durum olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programı Hazırlama Rehberinin "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci bölümünde Performans Göstergeleri olarak Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilmelidir ve Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilebilir veri sunacak nitelikte olmalıdır" denilmiştir.

Kurumumuz tarafından hazırlanacak Performans Programlarının bundan sonraki dönemde belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçülebilir göstergelere yer verilmesi hususunda gerekli titizlik ve önem gösterilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: 2014 yılı Faaliyet Raporunun “Performans Sonuçları” Tablosunda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

denilmektedir. Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesinde;

- 1) *“”Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*
- 2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”*

denilmekle; öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümlerine rağmen Aksaray İl Özel İdaresinin 2014 yılı Faaliyet Raporunda, Performans Programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetler değil, kurumun yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler amaç ve hedeflerle ilinti kurulmaksızın yer almaktadır. Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "(.....) Kurumumuz tarafından hazırlanacak olan Performans Programı ve Faaliyet Raporlarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlere yer verilmesi ve ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konması, belirlenen hedeflerin dikkate alınması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanması hususundaki bulgular dikkate alınarak gerekli çalışmalar hassasiyetle yürütülecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmaması

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

Kamu idaresi cevabında; "Performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem inşasına yönelik veri kayıt sisteminin oluşturulması hususunda gerekli çalışmalara başlanmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki dönemlerde izlenmesine devam edilecektir.

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>