



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

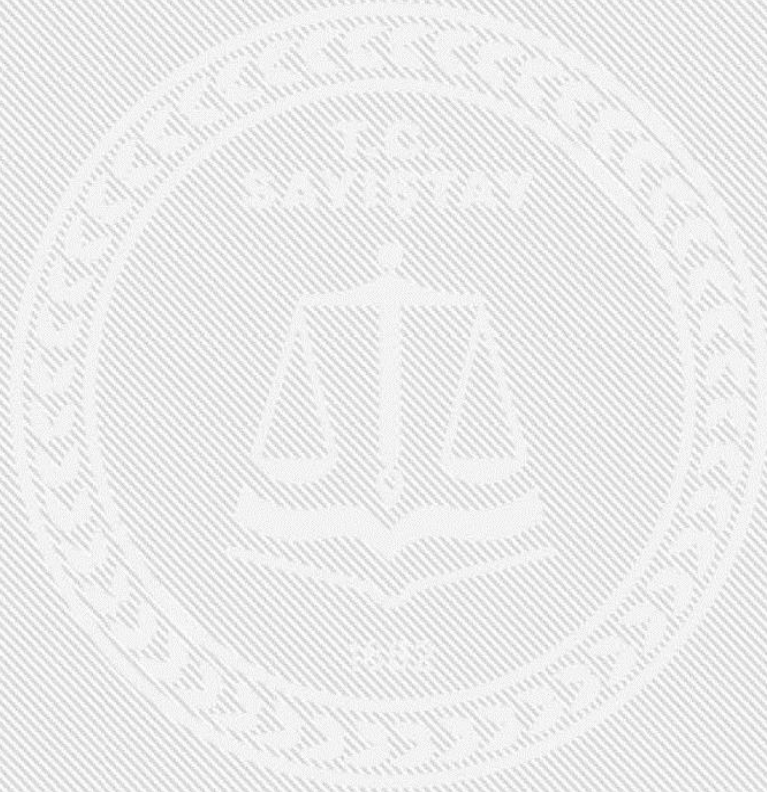
AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	19

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	12
8.	EKLER.....	14

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

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 2015 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Aksaray İl Özel İdaresinin 2015 yılı bütçesiyle 40.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 71.455.648,06 TL 2014 yılından devreden ödenek, Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 93.680.138,38 TL ödenek ve 6.187.168,68 TL ek ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 211.322.955,12 TL'ye ulaşmıştır. Aksaray İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2015 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	300.000,00 TL	403.457,63 TL
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	750.000,00 TL	604.089,39 TL
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	93.680.138,38 TL
Diğer Gelirler	37.350.000,00 TL	62.250.555,23 TL
Sermaye Gelirleri	1.600.000,00 TL	2.943.955,00 TL
TOPLAM Öz Gelir	40.000.000,00 TL	66.202.057,25 TL
TOPLAM Genel Gelir	40.000.000,00 TL	159.882.195,63 TL

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU							
Bütçe Verilen Ödenek	ile	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
40.000.000,00		71.455.648,06	93.680.138,38	6.187.168,68	211.322.955,12	136.281.374,68	73.912.894,84

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.

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	6.022.550,00 TL	21.883.129,57 TL
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	855.950,00 TL	3.166.655,03 TL
Mal ve Hizmet Alım Gideri	11.716.000,00 TL	22.097.457,78 TL
Faiz Giderleri	0,00	0,00
Cari Transferler	232.000,00 TL	1.130298,55 TL
Sermaye Giderleri	15.725.000,00 TL	81.220.333,75 TL
Sermaye Transferi	3.398.500,00 TL	6.783.500,00 TL
Yedek Ödenekler	2.050.000,00 TL	0,00
TOPLAM	40.000.000,00 TL	136.281.374,68 TL

Aksaray İl Özel İdaresinin 2015 yılı Faaliyet Gideri; 112.158.812,36 TL, Faaliyet Geliri; 160.607.919,99 TL olup Gelir Fazlası; 48.449.107,63 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Değerini Yansıtmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının açıklandığı “Hesabın Niteliği” başlıklı 180’inci maddesinde; *“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”* denilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek maksadıyla kullanılacağına açıklık getirilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 181’inci maddesinde ise; tamamlanan yatırımlardan bu hesapta izlenenlerin bu hesaba alacak kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır. Görüldüğü gibi 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kullanılabilmesi için Kurum tarafından inşası devam eden bir maddi duran varlığın bulunması gerekmektedir.

Ancak söz konusu hesabın incelenmesi sonucunda Aksaray İl Özel İdaresince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine transfer edilen kaynakların bu hesaba kaydedildiği görülmüştür. Başka bir deyişle ilgili Yönetmeliğin hükümleri gereğince Aksaray İl Özel İdaresi tarafından aşağıda listesi gösterildiği üzere Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılan 4.600.000,00 TL’nin 630-Giderler Hesabı’na kaydının yapılması gerekirken İl Özel İdaresinin kendi yatırım faaliyetiymiş gibi 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmüştür. Bu durum 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 4.600.000,00 TL fazla görünmesine neden olduğu gibi aynı kaydın Birlikler tarafından yapılması durumunda da mükerrer kayda yol açarak aynı ödenekle birden fazla yatırım yapıldığı algısı ortaya çıkacaktır.

1	Ağaçören İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	400.000,00
2	Eskil İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	350.000,00
3	Gülağaç İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	326.600,00
4	Güzelyurt İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	257.600,00
5	Ortaköy İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	815.880,00
6	Sarıyahşi İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	100.000,00

7	Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	2.349.920,00
TOPLAM		4.600.000,00

Kamu idaresi cevabında; “Aksaray İl Özel İdaresi olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerine yapılan transferde bundan böyle 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabı yerine 630.07 Sermaye Transferleri hesabı kullanılacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde kaydının yapılacağı ifade edilmiştir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte İdare cevabının 2015 yılı mali tablolarında yer alan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ve 630-Giderler Hesapları üzerinde düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: 590- Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve 591- Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Birlikte Kullanılması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Dönem Faaliyet Sonuçları” başlıklı 323’üncü maddesinde; “*Bu hesap grubu dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonuçlarının izlenmesi için kullanılır.*” denilerek dönem sonunda faaliyet sonuçlarının olumlu veya olumsuz olabileceğini buna bağlı olarak aynı dönem faaliyet sonucunda olumlu ve olumsuz hesapların bir arada olamayacağını ve bu hesapların mahsup edilerek olumlu veya olumsuz olma durumuna göre ilgili hesaba kaydının yapılacağı hükme bağlamıştır.

Aynı Yönetmeliğin 323’üncü maddesinin 2’inci fıkrasında; “*Dönem faaliyet sonuçları sonucun olumlu veya olumsuz olmasına göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.*”

590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı

591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)” denilmektedir.

Ancak Aksaray İl Özel İdaresi 2015 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu incelendiğinde mahsup işlemi yapılmadan aynı anda 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının birlikte kullanıldığı görülmektedir. Bu durumun hem muhasebenin en temel ilkelerinden olan Dönemsellik ilkesine hem de yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "590- Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve 591- Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının birlikte kullanılması E-içişleri muhasebe modülünde ilçeler ve merkez aynı anda çalışmakta olup dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı ile olumsuz

faaliyet sonucu hesabını konsolide etmemektedir. İlçelerde olumsuz faaliyet sonucu hesabı merkez ilçede ise olumlu faaliyet sonucu olduğundan ikisi aynı anda kullanılmaktadır. E-İçişleri muhasebe modülü düzeldiğinde ikisi aynı anda kullanılmayacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49’uncu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 48’inci maddeleri uyarınca mahalli idarelerde hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde hazırlanmasına temel olacak şekilde çıkarılması amacıyla Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği İçişleri Bakanlığınca çıkarılmıştır. Bu yönetmelik kapsamında yapılacak işlem ve kayıtlar bilgi teknolojilerinden yararlanarak hazırlanan programlar ile gerçekleştirilmektedir. İl özel idarelerinin kullanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan e-İçişleri sistemi Bütçe ve Muhasebe Modülü ile kayıt ve işlemler yapılmaktadır. Ancak sistem devreye girdiği 2009 yılından bu yana ihtiyaçları karşılayacak ölçüde geliştirilememiştir.

Bulgu konusu hususla birlikte raporun diğer maddelerinde yer alan mali tablolarla ilgili hataların bu sistemden kaynaklandığı idarelerce belirtilmekle birlikte sorun aktarma ve giderme konusunda il özel idarelerinin vesayet kuruluşu olan İçişleri Bakanlığınca yeteri kadar dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin herhangi bir tasarruf yetkisi bulunmaması gözönüne alındığında denetim görüşünü etkileyen bu sistem hatalarının sözkonusu bakanlıkça düzeltilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte Kamu İdaresinden alınan cevabın, Kurumun 2015 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının birlikte yer almasından kaynaklanan ve dönemsellik ilkesini zedeleyen sorunlu durumunu düzeltici etkisinin bulunmadığı düşünülmektedir.

BULGU 3: Aksaray İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması ve Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Yansıtılmaması

13.9.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmış ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe

girmiştir. Yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin amacı ise kamu idarelerine ait mevcut taşınmazların ve içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt alınması olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi kayıtlarda taşınmazların miktar olarak gösterilmesi esas alınmaktadır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 24'üncü maddesinde ise maddi duran varlıkların muhasebe kayıtlarına maliyet bedeliyle, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilenlerin de rayiç bedeliyle geçirileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar olarak dahi kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca söz konusu taşınmazların sadece bir kısmı muhasebe kayıtlarına alındığından kamu idarelerinin mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması sağlanamamıştır.

Bu durum nedeniyle Maliye Bakanlığınca Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı BKK ile yürürlüğe giren Yönetmelikle değiştirilerek belirtilen sorunların çözümü yoluna gidilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bu çerçevede değiştirilen 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.

Aynı Yönetmelikle 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada ise kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Öte yandan aynı Yönetmeliğin “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10. maddesinin 1'inci fıkrasında aynen *“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.”* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümlerle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların muhasebe birimlerince mevcut kullanım şekliyle kaydının

yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Bu şekilde kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasında esas değerlendirme kriterleri bu şekilde olmakla birlikte söz konusu Yönetmeliğin “Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1’inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemeye göre;

“ (1) Yönetmeliğin 5’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya 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.

(2)Yönetmeliğin 5’inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır”

Yukarıya alınan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Aksaray İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılması, en geç 30.09.2014 tarihi itibarıyla ilgili form ve cetvellere geçirilmesi ve bu bilgilerin muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu işlemlere bağlı olarak da 31.12 2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır. Tüm taşınmazların bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarda gösterilmesi sağlandıktan sonra anılan Yönetmeliğin geçici 1’inci maddesinin 2’nci fıkrası gereğince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacaktır.

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.

Esasen söz konusu Yönetmelik değişikliğinin muhasebe işlemleri açısından uygulanmasına yönelik işlemlerle ilgili ayrıntılı açıklamaya Muhasebat Genel Müdürlüğünün 25.07.2014 ve 16.09.2014 tarihinde yayınlanan Taşınmaz Envanteri konulu genel yazılarında yer verilmiştir.

Yukarıya açıklanan Yönetmelik hükümleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Yazıları çerçevesinde; Aksaray İl Özel İdaresinin taşınmaz kayıtları incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Aksaray İl Özel İdaresi İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğünce tüm taşınmazların miktar yönünden fiili envanteri çıkarılmıştır. Envanteri çıkarılan bu taşınmazlardan 2008 yılında Kurumun envanterinde bulunanların muhasebeye rayiç değerleri üzerinden kaydı yapılmıştır. 2008 yılından sonra çeşitli yollarla edinilen taşınmazların muhasebeye kaydı yapılmamıştır. Söz konusu taşınmazların değer tespit çalışmaları devam etmektedir.

- Ancak Yönetmelik hükmü gereğince 2014 yılı içinde tamamlanması gereken kayıt, kontrol ve muhasebe işlemlerinin henüz sonuçlandırılmadığı anlaşılmaktadır.

- 2015 yılında gerçekleştirilen denetim bağlamında; Aksaray Tapu Müdürlüğü kayıtları ile Kurumun envanterinde bulunan taşınmazlar arasında miktar, değer ve cins yönünden yapılan karşılaştırmalar sonucunda tespit edilen farklılıkların giderilmesi için çalışmalar devam etmesine rağmen 2015 yılı sonu itibarıyla tamamlanamamıştır.

- Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının farklı olduğu anlaşılmıştır. Kurumun halen içinde hizmet verdiği bina, il genel meclisi binası, rehabilitasyon merkezi binası ve soğuk hava deposu buna örnektir.

Bu tespitler ışığında Aksaray İl Özel İdaresine ait taşınmazların kaydının yukarıda belirtilen Yönetmelik ve Genel Yazılarda açıklanan esaslara uygun hale getirilme işlemlerinin devam ettiği ancak 2015 yılı sonu itibarıyla tamamlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda

Kurumun 2015 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 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 gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Aksaray İl Özel İdaresi İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğüne tüm taşınmazların miktar yönünden fiili envanteri çıkarılmış olup tapu kayıtları ile kurumumuz envanteri arasındaki değer miktar ve cins yönünden farklılıkların giderilmesi ve değer tespit çalışmaları devam etmektedir. Belirtilen yönetmelik ve genel yazılarda açıklanan esaslara uygun hale getirilme işlemlerinin 2016 yılı içerisinde bitirilmesi hedeflenmektedir” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yapılan değişiklikler kapsamında gerekli işlem ve kayıtların 2016 yılı içerisinde yapılacağı ifade edilmektedir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 2015 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yer Altı ve Yer Üstü Düzenler Hesabı, 252-Binalar Hesabı,257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500-Net Değer Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aksaray İl Özel İdaresi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı, 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı ve 630 Giderler Hesabı hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU1: Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Yayınlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 30'uncu maddesinde; “*Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar*” denilmektedir.

Anılan Kanun maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri her yıl Temmuz ayında yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin bütçe uygulamaları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri konusunda kamuoyuna bilgi vermeleri gerekmektedir. Söz konusu düzenlemenin amacı, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bütçe uygulamalarında saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ile kamuoyunun kamu idareleri üzerindeki genel denetim ve gözetim fonksiyonunun gerektiği şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır. Bu amaçlara ulaşılması, idarelerin faaliyetleri ile bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri konularında kapsamlı bir rapor oluşturmasına bağlıdır.

Ancak genel yönetim kapsamında bulunan Aksaray İl Özel İdaresinin 2015 yılı Mali Durum ve Beklentiler Raporunun yayınlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi Cevabında; “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 30'uncu maddesinde; “*Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar*”. denilmekte olup 2015 Mali Durum ve Beklentiler Raporu Aksaray İl Özel İdaresi resmi sitesinde yayınlanmış olup bundan sonraki dönemlerde zamanında yayınlanması için gerekli hassasiyet gösterilecektir” denilmektedir.

Sonuç Olarak İdare tarafından 2015 yılı Mali Durum ve Beklentiler Raporunun 5018 sayılı Kanunda öngörülen zamanda yayınlanmadığı ancak sonraki dönemlerde yasal süresi

içerisinde yayınlanacağı ifade edilmiştir. Bu hususla ilgili olarak Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte konunun gelecek denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU2: 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı başlıklı 410/B maddesinde;

a) Borç

1 - Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1 - Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir

Ancak Aksaray İl Özel İdaresinin 2015 yılı içerisinde kiraya vermiş olduğu Duran Varlıkları bulunmasına rağmen ilgili Nazım Hesapları kullanmadığı görülmüştür. Dolayısıyla kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerleri tam olarak bilinmemekte ve ne kadar kayıtlı değerden ne kadar kira geliri elde edildiği tespit edilememektedir.

Kamu İdaresi Cevabında; “2016 mali yılı içerisinde kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerleri tespit edilecek ve kayıtlı değerler üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç Olarak İdare tarafından muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde 2016 mali yılı içerisinde kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 2015 yılı mali tablolarında yer alan 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesapları üzerinde düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI BİLANÇOSU**

	AKTİF	TL		PASİF	TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	112.843.290,67	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	18.738.813,20
10	HAZIR DEĞERLER	108.143.142,82	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	2.183.801,24
102	BANKA HESABI	108.143.142,82	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	2.183.801,24
12	FAALİYET ALACAKLARI	3.775.359,66	32	FAALİYET BORÇLARI	907.739,63
13	KURUM ALACAKLARI	130.000,00	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	907.739,63
132	KURUMCA VER. BORÇ. ALACAKLAR HESABI	130.000,00	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	6.305.049,32
14	DİĞER ALACAKLAR HESABI	95.589,72	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	830.483,31
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	95.589,72	333	EMANETLER HESABI	5.474.566,01
15	STOKLAR	520.117,34	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	3.497.602,83
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	520.117,34	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	803.913,97
16	ÖN ÖDEMELER	179.081,13	361	ÖDENECEK SOS. GÜV. KES. HESABI	37.570,03
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	179.081,13	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDAR. ADINA YAP. TAHSİLAT HS.	1.929,89
2	DURAN VARLIKLAR	202.173.599,04	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	68.074,52
22	FALİYET ALACAKLARI	48.000,00	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERT. TAKS. VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	2.586.114,42
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	48.000,00	37	BORÇ VE DİĞR KARŞILIKLARI	5.844.620,18
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	4.072.297,94	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	16.134.199,01
240	MALİ KUR. YAT. SERM. HS.	4.072.297,94	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	7.741.952,51
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	197.854.686,30	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	7.741.952,51
250	ARAZI VE ARSALAR HESABI	39.144.073,22	43	DİĞER BORÇLAR	97.246,80
251	YER ALTI VE YERİSTÜ DÜZENLERİ HESABI	58.259.347,38	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	97.246,80
252	BİNALAR HESABI	17.781.782,01	47	BORÇ VE DİĞR KARŞILIKLARI	8.294.999,70
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	5.485.238,45	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	8.294.999,70
254	TAŞITLAR HESABI	5.154.010,68	5	ÖZ KAYHAKLAR	280.143.877,50
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	2.517.873,17	50	NET DEĞER	36.399.009,18
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HS.	-5.981.348,58	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	241.283.128,18
258	YAPILMakta OLAN YATIRIMLAR HESABI	75.493.709,97	570	GEÇMİŞ YIL. OLUMLU FAAL.SON. HESABI	241.283.128,18
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	75.083,09	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAAL. SON.	-45.987.367,49
260	HAKLAR HESABI	56.845,83	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-45.987.367,49
268	BİRİKMİŞ AMORT.HESABI (-)	18.237,26	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	48.449.107,63
29	DİĞER DURAN VARLIKLARI	123.531,71	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	60.240.397,61
294	ELDEN ÇIK. STOK.VE MAD. DUR. VARLIK.	123.531,71	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HS (-)	-11.791.289,98
	AKTİF TOPLAMI	315.016.889,71		PASİF TOPLAMI	315.016.889,71
	NAZİM HESAPLAR	8.265.639,27		NAZİM HESAPLAR	8.265.639,27
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	8.265.639,27	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ	8.265.639,27
	GENEL TOPLAM :	323.282.528,98		GENEL TOPLAM :	323.282.528,98

AKSARAY İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	2013	2014	2015
	Kod.1		TL	TL	TL
630	01	Personel Giderleri	18.267.835,65	22.939.188,41	36.022.749,45
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	3.247.634,15	3.471.191,33	3.166.655,03
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	13.708.996,64	21.028.841,86	17.870.074,37
630	04	Faiz Giderleri	27.871,45	4.143,36	0,00
630	05	Cari Transferler	151.456,45	147.531,08	163.578,94
630	07	Sermaye Transferleri	1.441.325,12	16.569.924,26	47.477.777,79
630	12	Gelirlerin Red ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	15.750,00	546,00	765,00
630	13	Amortisman Giderleri	6.188,96	6.211.928,01	86.644,00
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	4.896.685,14	6.176.461,64	6.834.104,73
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	0,00	5.670,00
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	5.569,12	13.136,94	14.001,83
630	99	Diğer Giderler	2.132.078,19	1.866.737,18	516.791,22
GİDERLER TOPLAMI (A)			43.901.390,87	78.429.630,07	112.158.812,36
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015
	Kod.1		TL	TL	TL
600	01	Vergi Gelirleri	226.760,00	349.074,86	757.689,99
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	465.979,51	576.173,90	1.936.247,26
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	96.753.184,87	77.610.820,61	93.680.138,38
600	05	Diğer Gelirler	25.926.436,66	46.920.733,20	64.233.844,36
GELİRLER TOPLAMI (B)			123.372.361,04	125.456.802,57	160.607.919,99
FAALİYET SONUCU [A-B] (+ / -)			-79.470.970,17	-47.027.172,25	-48.449.107,63

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
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	19
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	20
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	21
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	21
5. GENEL DEĞERLENDİRME	22
6. DENETİM BULGULARI.....	26

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:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan 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 açık olmakla birlikte 2014 yılı Performans Denetim Raporunda yer verilen hususların devam ettiği anlaşılmaktadır.

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 İdaresin de 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 İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

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 değerlendirmelerimiz aşağıda belirtilmiştir.

- **Aksaray İl Özel İdaresi 2015-2019 Stratejik Planı bir önceki plan olan 2009-2014 Stratejik Planına benzer şekilde parçalı yapıda kurgulanmıştır. 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 2015-2019 Stratejik Planı; Kurumun bazı müdürlükleri temel alınarak yapılan planlamanın devamında, merkezi idarenin Aksaray il müdürlükleri ile diğer bazı müdürlüklerin stratejik planları eklemek suretiyle oluşturulmuştur. Bu durum planın bütünlüğünü ve tutarlılığını bozduğu gibi yönetilebilirliğini ve uygulanabilirliğini de azaltmıştır.

- **Stratejik planda yer alması gereken stratejik amaçlar bazı müdürlükler yönünden tespit edilmemiş, sadece hedeflerin belirlenmesi ile yetinilmiştir.**

Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı diğer planlamalardan farklılaştıran temel ayrıçtır. 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 Kurumun tamamını kavrayacak şekilde 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 bir bütün olarak 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 İl Özel İdaresi 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 2015 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 sınırlı bilgiyi içermekle birlikte; esas olarak 2015 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 insiyatifinde 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 örneğin “sağlığa yönelik risklerden birey ve toplumu korumak ve sağlıklı hayat tarzını teşvik etmek” veya “birey ve topluma erişilebilir, uygun, etkili ve etkin sağlık hizmetleri sunmak” başlıklı stratejik hedef belirlemek, bu hedefe, 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 Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda olmalıdır. İl Özel İdareleri genel olarak ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumundadır. Adı geçen Bakanlığın transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğünü gerçekleştirme sağlık alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Daha genel anlamda 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; tersine stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir. Performans programlarının hazırlanması sırasında da stratejik plan belirlemelerine uygun şekilde 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 ciddi zaafı bulunmaktadır. Dahası 2009–2014 dönemine ait stratejik planda tespit edilen eksikliklerin bir kısmının güncel planda da devam ettiği anlaşılmaktadır. Süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaştığı ve özverili çalışmalara yatkın olduğu tespit edilmiş olsa da sistemin hem "*planlama mantığı*" hem de "*performans ölçümü*" açısından geliştirilmesine duyulan ihtiyaç halen devam etmektedir. Bu ihtiyacın Kurumda gerçekleştirilecek özgün çabaların yanı sıra performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine koşut olarak giderilmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Aksaray İl Özel İdaresi 2015–2019 Dönemi Stratejik Planı 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı Faaliyet Raporu Arasında İçerik Yönünden Uyumsuzluk Bulunmaktadır

Aksaray İl Özel İdaresi 2015–2019 dönemi Stratejik Planı, Kurumun bazı 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 İl Özel İdarelerine 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 tutturmaya yönelik olarak belirlenmiş olması gerekmektedir.

Ancak Aksaray İl Özel İdaresi Stratejik Planı ile 2015 yılı performans programı arasında bu anlamda bir uyumdan söz etmek mümkün değildir. Stratejik planda yer almayan bazı hususlar performans programında gösterilmiştir. Örneğin stratejik planda *Mali Hizmetler 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 ve 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; İdare cevabında özetle Stratejik Plan Performans Planı ve İdare Faaliyet Raporunun Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda bütünlük ve tutarlı yapıya sahip şekilde hazırlanacağı ancak Stratejik Planın revizyonu için Yönetmelik hükmü gereğince 2 yıllık sürenin beklenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda hazırlanacağı ifade edilmiştir. İdare ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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

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

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

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

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

Kurumun Tablo 4’te belirtilen toplam maliyetleri, elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması maksadıyla, yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahmini Tablo 5’te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle

gerçekleştirilebileceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde yapılabilecek düzenlemelerin neler olduğu da aynı bölümde açıklanmıştır.

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

Kamu idaresi cevabında; “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama 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 Stratejik Planda Maliyet Tablosu ile Kaynak Tablosunun yer alması hususunda Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Göstergelerin Ölçülebilir Nitelikte Olmamasından Dolayı Hedefin Gerçekleştirilmesinde Ulaşılan Noktayı Gösterecek Özellikte Değildir

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 2015-2019 dönemi Stratejik Planı bu yönden ele alındığında; ölçülebilir olarak ifade edilmeyen bazı hedeflerle ilgili ölçülebilir nitelikte performans göstergelerinin belirlenmediği tespit edilmektedir. Örnek olarak “Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü” başlığı altında belirlenen *Hedef 2: Belediye sınırları dışında işyeri ruhsatları*

verilmesi, hijyen şartlarına uygun ve ruhsatsız olarak çalışılmaması maksadıyla denetlenmesi” hedefine yönelik olarak tespit edilen “Belediye sınırları dışındaki umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine gayri sıhhi müessese ruhsatının verilmesi ve denetimlerinin yapılması” faaliyeti herhangi bir ölçülebilir değer içermemektedir. Yani söz konusu müesseselerin ne kadarının, ne kadar süreyle ve ne sıklıkta denetleneceği belirlenmemiştir. Bu haliyle hedefin gerçekleşme durumunu gösterme yeteneğinden yoksun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Performans göstergelerinin hedefe ulaşip 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 Stratejik Planda ölçülebilir nitelikte performans göstergelerinin tespiti için Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

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

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 2015 yılı Performans Programında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmeyip “performans hedefi” ve ‘birim performans hedefi’ başlığı altında genel ifadelerle ve birimin o hedefle ilişki kurulmaksızın tüm kaynak ihtiyacına yer verilmiştir. Dolayısıyla Programın Yönetmelik ve Rehber hükümlerine uygun açıklık ve netlikte hazırlanmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İdare cevabında özetle; Kurum tarafından hazırlanacak Performans Programlarının bundan sonraki döneminde belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit edebilecek nitelikte ölçülebilir göstergelere yer verilmesi hususunda gerekli titizliğin ve önemin gösterileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: 2015 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 Yönetmelik’in 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 2015 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; İdare cevabında; Kurum tarafından hazırlanacak olan Performans Programı ve Faaliyet Raporlarının Stratejik Planda 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 açıklanmasına yönelik gerekli çalışmaların hassasiyetle yürütüleceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

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

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. Bu duruma 2014 yılı Performans Denetim Raporunda da dikkat çekilmesine rağmen herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği anlaşılmaktadır.

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 2015 yılı içinde başlanılmış olup çalışmalar devam etmektedir” denilmektedir.

Sonuç Olarak Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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>