



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

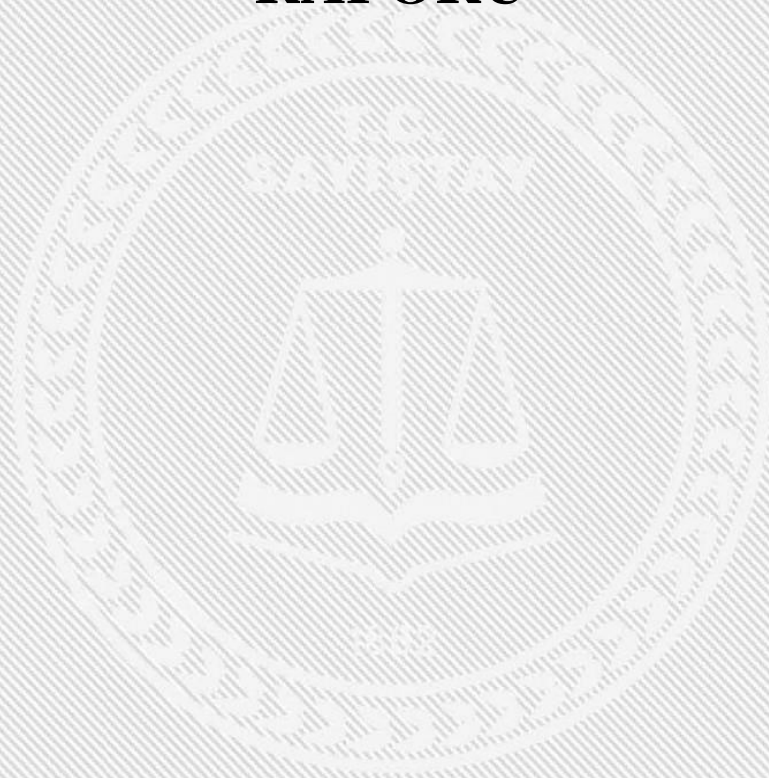
KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	25

KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	9
8.	EKLER.....	18

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 2:2018 Yılı Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3:2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdarenin İller Bankasındaki Ortaklık Payının, Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Görülmemesi
2. İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması
3. Karabük İl Özel İdaresinin Sermaye İştirakinin Bulunduğu Şirketlerdeki Ortaklık Payının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Karabük İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Bu itibarla il özel idareleri il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimiyle oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre İl Özel İdaresi, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kendi görev alanına giren sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetler ile bu kurum ve kuruluşların ildeki tüm yapım, bakım ve onarım işlerini kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan bu tür ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar il özel idarelerince tüm il sınırları içerisinde yapılabilmektedir.

10.07.2018 tarih 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri

ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100'üncü maddesinde de; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yerel yönetimler hakkında verilen yetki ve görevlerin yanında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanlığına verilen il özel idaresinin teşkilatı ve işleyişi üzerinde düzenleme, izin ve onay verme görev ve yetkileri halen devam etmektedir. Bu itibarla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca, il özel idarelerinin organlarının çalışma usulleri, norm kadrolarının belirlenmesi, üst yönetici olarak vali ve genel sekreterin atanması, idari denetimi, bütçe ve muhasebe sisteminin oluşturulması, borçlanma izni, işletme ve şirket kurulması ile yurtdışı ilişkilerin yürütülmesi konuları da İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altındadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Genel Meclisi" başlıklı 9'uncu maddesi gereğince, İl Genel Meclisi İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur.

İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşan il özel idaresinin icra organıdır.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür.

İl özel idaresi teşkilatı 5302 sayılı Kanun'un verdiği yetki ve sorumluluklar

çerçevesinde norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulur. Bu itibarla Karabük İl Özel İdaresi memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak teşkilatlandığı merkez ve tüm ilçelerde verdiği hizmetleri;

Memur (657-4/A) olarak; 1 genel sekreter, 2 genel sekreter yardımcısı, 1 iç denetçi, 1 hukuk müşaviri, 1 ayniyat saymanı, 5 birim müdürü, 4 ilçe özel idare müdürü, 1 şube müdürü, 8 şef, 3 VHKİ, 14 bilgisayar işletmeni, 4 memur, 1 şoför, 17 mühendis, 2 Mimar, 8 tekniker, 4 teknisyen, 1 hizmetli ve 1 veteriner hekim,

Sözleşmeli personel (657-4/B) olarak; 2 mimar, 6 mühendis ile 1 tekniker, 1 eğitimci

İşçi (657-4/D) olarak ise 52 personel ile gerçekleştirmektedir.

Karar organlarından olan il genel meclisi ise 17 üyeden oluşmaktadır.

Karabük İl Özel İdaresi İnsan Kaynakları Birim Müdürlüğünün personel durum tablosuna göre toplam 79 adet memur kadrosu doludur.

İl Özel İdaresi finansman ve ortaklık açısından İller Bankası, tahsisli ödenekler ve mali istatistiklerin takibi açısından Hazine ve Maliye Bakanlığı, tahsil edilen taşınmaz kültür varlıkları katkı payı açısından belediyeler, madenlerin ruhsat, denetim ve gelirleri açısından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, üst yöneticileri açısından İçişleri Bakanlığı, köylere altyapı yatırımlarının götürülebilmesi açısından Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile bağlantı içerisinde olmakla beraber ilin mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve İl Belediyesi ile de bağlantı ve ilişki halindedir.

1.3. Mali Yapı

Karabük İl Özel İdaresi, faaliyetlerini 2018 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Karabük İl Özel İdaresinin 2018 yılı bütçesiyle 39.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 76.538.064,44 TL 2017 yılından devreden ödenek, 53.384.634,69 TL Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan ödenek ve 4.480.281,00 TL ek bütçe ile verilen ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 173.402.980,13 TL'ye ulaşmıştır.

Karabük İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2018 yılı gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Kodu	Gelir Türü	Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)
01	Vergi Gelirleri	72.000,00	262.695,76
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	882.000,00	1.089.703,30
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	53.409.634,69
05	Diğer Gelirler	38.046.000,00	40.693.072,19
06	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
	TOPLAM Öz Gelir	39.000.000,00	42.045.471,25
	TOPLAM Genel Gelir	39.000.000,00	95.455.105,94

Tablo 2:2018 Yılı Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
39.000.000,00	76.538.064,44	4.480.281,00	53.384.634,69	173.402.980,13	115.343.097,61	330.873,01	57.729.009,51

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 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.

Tablo 3:2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Kodu	Gider Türü	Bütçe Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gider (TL)
01	Personel Giderleri	9.108.400,00	29.689.449,78
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	929.300,00	4.533.710,51

03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	20.842.300,00	29.616.541,12
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00
05	Cari Transferler	235.000,00	6.434.283,46
06	Sermaye Giderleri	3.739.000,00	42.718.742,70
07	Sermaye Transferi	1.945.602,00	2.350.370,04
09	Yedek Ödenekler	2.200.398,00	0,00
	TOPLAM	39.000.000,00	115.343.097,61

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın, kurumun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2018 yılı Faaliyet Gideri 136.607.831,65 TL, Faaliyet Geliri 95.537.846,21 TL olup, Gider Fazlası 41.069.985,44 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karabük İl Özel İdaresinin, Karabük Personel AŞ'de %100 oranında hissesi ve Karabük Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici AŞ'de de %1 oranında hissesi bulunmaktadır. Karabük Organize Sanayi Bölgesi, Karabük Metal Ürünleri İhtisas O.S.B. idarenin ortaklığının bulunduğu diğer ticari alanlardır. Ayrıca Karabük İl Özel İdaresi, Vilayetler Birliği, Karabük Kültür ve Turizm Altyapı Hizmet Birliği (KARTAB), Karabük İli Çevre Hizmetleri Birliği(KARÇEV) ve kalkınma ajansı üyesidir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Karabük İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 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.

Karabük 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 Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

2018 yılı denetimi kapsamında Karabük 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 kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- 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. KAMU İDARESİNİN 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, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu,

güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütölen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEğERLENDİRİLMESİ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden ilgili Bakan'a; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Karabük İl Özel İdaresinin 2018 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki belirleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Kurum iç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlölükleri kısmen yerine getirmiştir. İyi bir iç kontrol sisteminin varlığı kuşkusuz sadece yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda yönetim kademesi ve çalışanlarca da bu yükümlölüklerin benimsenmesine bağlıdır. Etik sözleşmelerin imzalanarak personelin dosyalarına konulması da bu alandaki farkındalığın varlığını göstermektedir.

Karabük İl Özel İdaresince, Karabük İl Özel İdaresi Teşkilat ve Görevleri Hakkında

Yönetmelik hazırlanarak yürürlüğe konulmuş, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmış, iş akış şemaları çıkartılmıştır. Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler ve bu risklere karşı geliştirilen önlemleri içeren bir risk değerlendirme çalışması yapılmamıştır. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış olmakla birlikte “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” kurulmamıştır. Dolayısıyla İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmemektedir.

Özel İdarece kısmen eksikleri bulunmakla birlikte, mevzuat gerekliliklerine uygun olarak hazırlanan Stratejik Plan, yıllık uygulama planını içeren Performans Programı ile kurumun faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren İdare Faaliyet Raporlarının varlığı performans yönetimi sistemini oluşturan önemli adımlardandır. Kurum, idare bütçesini stratejik plan ve programa uygun olarak hazırlamakta, stratejik planda yer alan amaçlar ve bu amaçlara yönelik hedef ve faaliyetlerini, bütçe kaynaklarını gözeterek belirlemektedir.

Söz konusu tespitler ışığında, kurumun daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda önemli ölçüde mesafe kaydettiği görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karabük İl Özel İdaresinin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İdarenin İller Bankasındaki Ortaklık Payının, Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Görülmemesi

Kamu İdaresinin İller Bankasına ödediği toplam 4.808.527,74 TL tutarındaki İller Bankası Ortaklık Payının 2018 yılı Bilançosunda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmediği anlaşılmıştır.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un “Ortaklık yapısı ve sermaye” başlıklı 4'üncü maddesinde;

“(1) Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.

(2) Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye

Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir.

(3) Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar.

b) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.

c) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.”

denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını açıklayan “Hesabın niteliği” başlıklı 178'inci maddesinde de;

“(1) Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılır.”

denildiğinden 6107 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükmünce İller Bankasının ortakları arasında sayılan Karabük İl Özel İdaresinin, İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesi gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin söz konusu hükümlerine rağmen İdarenin, 2018 yılı içerisinde İller Bankası Anonim Şirketine ödediği toplam 4.808.527,74 TL tutarındaki ortaklık payı muhasebe kayıtlarında yer almadığından, yıl sonunda düzenlenen

mali tablolarda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı gerçek durumu göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; İller Bankası Anonim Şirketine 2018 yıl sonu itibariyle ödenen toplam 4.808.527,74- TL tutarındaki ortaklık payına karşılık 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarında 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında görünmesi gerekmekte iken bu tutarın 1.537.074,39 lirasının 2014 yılında muhasebeleştirildiğinin anlaşılmış olduğu ve kalan 3.271.453,35 lirasının da 2019 yılı içinde muhasebeleştirilerek 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına alındığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık payı tutarlarının tamamının 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı olması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak Karabük İl Özel İdaresinin mali kuruluşlara yatırılan sermaye tutarlarını göstermesi gereken 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 2: İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olan bu yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede Yönetmelik'te öngörülen kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar ve cins olarak kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca kayıt altına alınan taşınmazların sadece bir kısmı ilgili varlık hesaplarında kayıt altına alındığından kamu idareleri mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması da sağlanamamıştır.

Bu durum nedeniyle Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilmiştir.

Buna göre Yönetmelik'in değişik 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 getirilmiştir.

Yine söz konusu 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.

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu idarelerince taşınmaz envanterinin yapılmasına tüm taşınmazların tespiti ile başlanması gerekmektedir. Ancak taşınmazın tapudaki kayıtları ile mevcut kullanım şeklinde farklılıklar olabilmektedir. Örneğin tapuda arsa olarak kayıtlı bir taşınmazın üzerine okul inşa edildiği halde kayıtlara bu durum yansımamış olabilmektedir. Tapu kayıtları ile mevcut kullanım şekillerinin uyumlu hale getirilmesi işlemi cins tashihi olarak nitelendirilmekte olup, bu işlem kamu idarelerinin başvurusu üzerine tapu idarelerince gerçekleştirilmektedir. Ancak burada imar ve iskân izni ile ilgili sorunların yanı sıra ciddi bir harç bedeli ödenmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Harç bedeli ödenmesi konusunda kamuya bu kapsamda bir muafiyet sağlanmadığı için de bu zorunluluklar yerine getirilememektedir.

Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in “Cins Tashihihlerinin Yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında *“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.”* hükmü getirilmiştir. Bu hükümle cins tashihi işlemleri tapu

kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarında gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasıyla ilgili kriterler bu şekilde olmakla birlikte yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği tarih olan 19.06.2014 ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için tanınan süre olan 31.12.2016 tarihine kadar olan geçiş sürecinde de idarelere yapılması gereken bazı görevler verilmiştir.

Buna göre söz konusu Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemede;

"(1) Yönetmelik'in 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınuncaya 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 30/09/2014 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 01/10/2014 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." denilmektedir.

Düzenleme ile ilgili ayrıntılı açıklamaya Muhasebat Genel Müdürlüğünün 25.07.2014 ve 16.09.2014 tarihinde yayınlanan "Taşınmaz Envanteri" konulu genel yazılarında yer verilse de birçok kamu idaresi tarafından 01.10.2014 tarihi itibarıyla yapılması gereken işlemler yapılamamıştır.

Sonuçta kamu idarelerince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerekmekte iken 17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı ile mezkûr Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan 31.12.2016 ibaresi 31.12.2017 şeklinde değiştirilmiş ve 01.01.2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu madde metni “(2) *Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanır.*” şeklinde olup, ek süre Yönetmelik'in sadece 5'inci maddesinde yer alan taşınmazların değer tespiti ile ilgili işlemler için verildiğinden taşınmazların mevcut kullanım şekliyle kayda alınması ve varlık hesaplarına kaydedilmesinin tamamlanmış olması gerekmektedir.

İdareye ait taşınmazların envanterinin 31.12.2018 tarihine kadar hala tamamlanmadığı, mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydının ve ilgili varlık hesaplarında gösterilmesinin sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda kamu idaresinin 2018 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabında yer alan tutarlarla ilgili hatalı durum devam etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Envanteri yapılan taşınmazların rayiç değerlerinin tespiti amacıyla İdare bünyesinde bir komisyon oluşturulduğu ve bu komisyonun çalışmalarını tamamlamasıyla birlikte Karabük İl Özel İdaresine ait taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebeleştirilmesi işlemlerinin tamamlanacağı ve böylece İdareye ait tüm taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemlerinin Yönetmeliğe uygun hale getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre Karabük İl Özel İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ve ilgili hesaplara kaydedilmesi konusunda Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 3: Karabük İl Özel İdaresinin Sermaye İştirakinin Bulunduğu Şirketlerdeki Ortaklık Payının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını açıklayan “Hesabın niteliği” başlıklı 181'inci maddesinde;

“Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.”

Denilmekte, 182'nci maddesinde hesaba ilişkin işlemler, 183'üncü maddesinde de hesabın işleyişi açıklanmaktadır.

İdarenin Karabük Personel Anonim Şirketine (ödenmiş sermayesi 50.000,00 TL.) %100 hisse oranıyla ve Karabük Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketine (ödenmiş sermayesi 5.000.000,00 TL.) %1 hisse oranıyla (50.000,00 TL.) iştiraki bulunmaktadır.

Ancak, 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda, idarenin sermaye iştirakinin bulunduğu şirketlerdeki ortaklık payının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin söz konusu hükümlerine rağmen İdarenin 2018 yılı içerisinde Karabük Personel Anonim Şirketine ödediği 12.500,00 TL ve Karabük Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketine ödediği 12.500,00 TL olmak üzere toplam 25.000,00 TL tutarındaki ortaklık payı muhasebe kayıtlarında yer almadığından, yıl sonunda düzenlenen mali tablolarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı gerçek durumu göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle: Karabük İl Özel İdaresinin Karabük Personel Anonim Şirketi ve Karabük Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketine iştirak payı olarak ödenmiş olan tutarların 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi için gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Karabük Personel Anonim Şirketi ve Karabük Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketine iştirak payı olarak ödenmiş olan tutarların 2019 yılında ilgili hesaplara muhasebe kaydı yapılmış olmakla birlikte 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR**

KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI BİLANÇOSU			
Aktif	Cari Yıl 2018 TL	Pasif	Cari Yıl 2018 TL
1 Dönen Varlıklar	117.878.168,41	3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	18.282.630,70
10 Hazır Değerler	57.679.270,54	30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0
102 Banka Hesabı	57.679.270,54	300 Banka Kredileri Hesabı	0
103 Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0	32 Faaliyet Borçları	1.924.513,12
12 Faaliyet Alacakları	226.158,93	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	1.926.577,82
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0	322 Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	-2.064,70
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	187.739,83	33 Emanet Yabancı Kaynaklar	10.547.897,72
126 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	38.419,10	330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1.078.014,18
14 Diğer Alacaklar	212.517,62	333 Emanetler Hesabı	9.469.883,54
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	212.517,62	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	1.669.931,76
15 Stoklar	59.075.645,78	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	1.105.372,52
150 İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	59.075.645,78	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	543.535,80
16 Ön Ödemeler	485.729,66	362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	21.023,44
160 İş Avans Ve Kredileri Hesabı	0	37 Borç Ve Gider Karşılıkları	4.057.211,20
161 Personel Avansları Hesabı	0	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	4.057.211,20
162 Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	240.484,80	39 Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	83.076,90
165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabı	245.244,86	391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	83.076,90
19 Diğer Dönen Varlıklar	198.845,88	4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	22.076.731,48

191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	198.845,88	40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	19.712.624,00
2 Duran Varlıklar	165.164.936,95	400 Banka Kredileri Hesabı	19.712.624,00
24 Mali Duran Varlıklar	1.622.074,39	43 Diğer Borçlar	171.360,00
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	1.537.074,39	430 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	171.360,00
241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	85.000,00	47 Borç Ve Gider Karşılıkları	2.192.747,48
25 Maddi Duran Varlıklar	163.399.852,13	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	2.192.747,48
250 Arazi Ve Arsalar Hesabı	10.861.104,28	5 Öz Kaynaklar	242.683.743,18
251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	771.186,96	50 Net Değer	120.200.027,21
252 Binalar Hesabı	40.817.225,00	500 Net Değer Hesabı	120.200.027,21
253 Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	5.941.221,31	51 Değer Hareketleri	5.397.752,91
254 Taşıtlar Hesabı	7.292.480,84	511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı	0
255 Demirbaşlar Hesabı	9.233.397,29	519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabı	5.397.752,91
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-8.380.744,75	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	158.155.948,50
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	96.863.981,20	570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	158.155.948,50
26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0	59 Dönem Faaliyet Sonuçları	-41.069.985,44
260 Haklar Hesabı	29.701,95	591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	-41.069.985,44
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-29.701,95	Pasif Toplamı	283.043.105,36
29 Diğer Duran Varlıklar	143.010,43		
294 Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	143.010,43		
Aktif Toplamı	283.043.105,36		

KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU								
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2016		2017		2018	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
630	01	Personel Giderleri	19.309.759	21	23.969.884	85	29.563.871	81
630	02	Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet	2.332.097	48	3.532.672	87	4.533.710	51

		Primi Gideri						
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	19.044.994	07	18.644.705	43	18.705.756	03
630	05	Cari Transferler	2.190.027	05	1.521.088	46	6.434.283	46
630	7	Sermaye Transferleri	28.428.796	03	9.374.388	20	71.512.749	65
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0	00	6.203	47	0	00
630	12	Gelirlerin Ret Ve iadesinden Kaynaklanan Giderler	347	46	17.816	18	0	00
630	13	Amortisman Giderleri	0	00	5.271.488	29	3.133.858	97
630	14	İlk Madde ve Malzeme Gideri	125.172	73	186.718	65	0	00
630	15	Karşılık Giderleri	0	00	0	0	2.620.134	00
630	20	Silinen Alacaklardan kaynaklanan giderler	0	00	6.442	13	0	00
630	30	Proje Kapsamında yapılan cari giderler	0	00	0	0	42.898	76
630	99	Diğer Giderler	88.739	76	289.703	57	60.567	70
GİDERLER TOPLAMI (A)			71.519.933	79	62.821.112	10	136.607.831	65
Hesap Kodu		Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ					
			2016		2017		2018	
		Kod.1	TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
600	01	Vergi Gelirleri	20.168	60	14.390	30	262.695	76
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.835.585	81	943.774	37	1.167.452	27
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gel.	50.500.995	93	78.220.381	90	53.409.634	69
600	05	Diğer Gelirler	30.167.344	41	32.834.891	84	40.698.063	49
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.395.182	55	0	00	0	00
GELİRLER TOPLAMI (B)			83.919.277	30	112.013.438	41	95.537.846	21
FAALİYET SONUCU [A-B]) (+ / -)							-41.069.985	44

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan incelemede 2018 yıl sonu bilançosunda 590 ve 591 nolu hesapların birlikte yer almadığı görülmüştür. İdarenin bu konuda İçişleri Bakanlığı ile gerekli görüşmeleri yaptığı anlaşılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan denetimde kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerlerinin Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran

			Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, kira bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlendiği görülmüştür.
5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı maddesi kapsamında Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan denetimde Karabük İl Özel İdaresi bütçesinden KHGB'lere ödenek aktarması yapılmadığı görülmüştür.
İl Özel İdaresi Hesabına Belediyeler Tarafından Yatırılması Gereken Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Eksik Yatırılması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	İl Özel İdaresi hesabına belediyeler tarafından yatırılması gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının tahsiline dair işlemlerin devam ettiği görülmüştür.
E-içişleri Sisteminde Bulunan Taşınır ve Taşınmaz Modüllerinin Kullanılmaması	2016	Tam Olarak Yerine	E-içişleri sisteminde bulunan taşınır ve

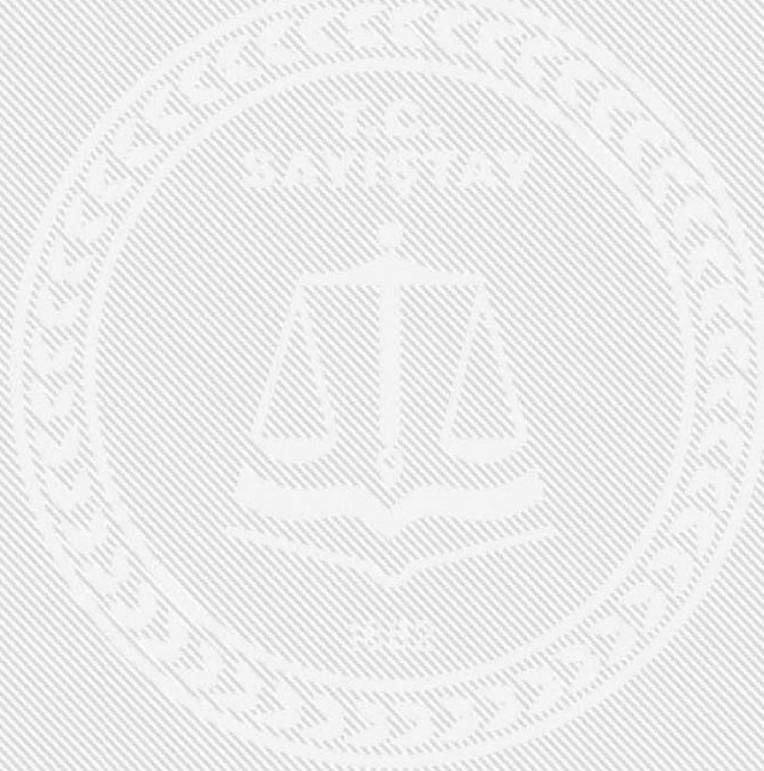
		Getirildi	taşınmaz modüllerinin kullanılmaya başlandığı ve kayıtların yapıldığı görülmüştür.
İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının Gereklerinin Yerine Getirilmemesi, İş Akış Süreçleri ve Görev Tanımlarının Bulunmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde yapılan incelemede, Karabük İl Özel İdaresinin İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını Maliye Bakanlığının Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi'ne uygun olarak, İdarenin ihtiyaçlarına göre revize edildiği ve 14 adet iş şeması oluşturulup birimlerin görev tanımları da yapılarak Planda belirtilen eylemlerin hayata geçirilmesi ve söz konusu eylemlerin personelce sahiplenilmesinin de sağlandığı görülmüştür.

Mali Hizmetler Müdürlüğü Görevlerinin Farklı Bazı Birimlerce de Yürütülmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çeşitli maddelerinde Mali Hizmetler Müdürlüğüne verilmiş olan görevler dikkate alınarak, Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün görevleri ve bu görevlerin yerine getirilmesinde diğer birimlerle koordinasyonunu düzenleyen yönergelerin uygulamaya konulduğu görülmüştür.
Karabük İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Karabük İl Özel İdaresince diğer kamu idarelerine tahsis edilen veya diğer kamu idarelerince tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmesi

			işlemlerinin yapıldığı görülmüştür.
Karabük İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Karabük İl Özel İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ve ilgili hesaplara kaydının yapılması yönündeki çalışmaların devam ettiği görülmüştür.
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan denetimde maddi duran varlıklar için amortisman ayrıldığı ve mali tablolara yansıdığı görülmüştür.
Sözleşmeye Bağlanan Taahhütler Bulunmasına Rağmen Bunların İzlenmesi İçin Kullanılan Gider Taahhütleri Hesabına Usulüne Uygun Kayıt Yapılmaması ve Taahhüt Kartı Tutulmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan denetimde, tenkitlerin dikkate alındığı ve Gider Taahhütleri Hesabına usulüne

			uygun olarak kayıt yapıldığı ve yapılan kayıtların da Taahhüt Kartı tutularak karta işlendiği anlaşılmıştır.
Tahsili Sağlanamayan Gelir Alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi ve Hukuki Takibinin Yapılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Tahsili sağlanamayan gelir alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmeye başlandığı ve hukuki takip yoluna da gidildiği anlaşılmıştır.

KARABÜK İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	25
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	27
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	27
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	27
6. DENETİM BULGULARI.....	31

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Performans Programı ile Stratejik Plan arasında sistematik bir uyum gözetilmeden Performans Programı hazırlanması.
2. Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması
3. Performans Programında Ölçme, İzleme ve Değerlendirme İşlemlerinde Kullanılacak Göstergelere Yer Verilmemesi
4. Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren “Maliyet Tablosu” ile Bu Maliyetlerin Karşılanaacağı Kaynakları Gösteren “Kaynak Tablosu” nun Yer Almaması.
5. Faaliyet Raporunda “Performans Bilgileri” Başlığı Altında Yer Alması Gereken Bilgi, Tablo ve Değerlendirmelerin Bulunmaması Nedeniyle Kurum Performansının Ölçülememesi

1. ÖZET

Bu rapor, Karabük İl Özel İdaresinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 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.

Karabük İl Özel İdaresinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 Yılı Performans Programı,
- 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans bilgisinin denetimi çerçevesinde Karabük İl Özel İdaresine ait 2015-2019 dönemi Stratejik Planı, 2018 Yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunun, yasalarca belirlenen süre ve tanımlamalara uygun olarak hazırlandığı ve kamuya sunulduğu, dolayısıyla Kurumun raporlama gereklilikleri açısından görevini yerine getirdiği anlaşılmıştır.

İçerik olarak, 2015-2019 yıllarına ilişkin Stratejik Planda kurumun olağan idari faaliyetleri ile kurumun diğer kurumlarla ilişkilerinden kaynaklanan ancak söz konusu diğer kurumların aslî görev alanlarına ilişkin faaliyetlerin amaç ve hedef olarak belirlendiği; 2015-2019 yıllarına ilişkin Stratejik Planı ile 2018 Yılı Performans Programının birbiri ile uyumlu olmadığı; hedefler, göstergeler ve faaliyetlerin iki belge arasında birbiri ile örtüşmediği; Stratejik Planda öngörülen hedeflere ilişkin göstergelerin ölçülebilir sayısal verilerle ifade edilmediği; Stratejik Planda ve Performans Programında yer alan bazı amaç, hedef ve göstergelerin, iyi tanımlanmadığı için hedefin gerçekleştirilmesinde ulaşılan noktayı gösterecek özellikte olmadığı; Faaliyet Raporunda ise hedef ve göstergelerin çoğunluğunun Performans Programında öngörülen hedef ve göstergelerle uyumlu olmadığı; bazı hedeflere ilişkin göstergelerin ölçülebilir sayısal verilerle ifade edilmediği görülmüştür.

Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında önemli bir başarıdan söz etmek gerekmektedir. Ancak,

değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere 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 ölçümün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ölçümlemenin yapılabilmesi için Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporlarının birbiriyle uyumlu olarak hazırlanması büyük önem arz etmekte olup Performans Programında belirlenen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin Faaliyet Raporunda da takip edilebilmesi gerekmektedir. Diğer yandan Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

Kurumun performans bilgisi üretmek ve faaliyet sonuçlarını ölçmek için kullandığı veri sistemleri ise, Performans Programı Stratejik Plana, Faaliyet Raporu da Performans Programına tam uyumlu olmadığından değerlendirilmemiştir. Performans bilgisinin tam ve doğru olarak üretilebilmesi için güvenilir bir veri sistemi kurulmalıdır. Veri işleme ve raporlama aşamalarına ilişkin prosedürler ve sorumluluklar yazılı şekilde belirlenmelidir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 Sayıştaya 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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Karabük İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Yılı Performans Programı ve 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Karabük İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Yılı Performans Programı ve 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Karabük İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden Performans ölçüm sistemine ilişkin dokümanları yasal süresi içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı sağlamak amacıyla, önemli görülen bazı değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

Karabük İl Özel İdaresi performans planlaması sisteminin en belirgin eksikliği çevrimin sadece planlama temelinde yapılandırılması, ölçüm fonksiyonunun ihmal edilmesidir.

Karabük İl Özel İdaresi Stratejik Planının stratejik amaç ve hedefleri ölçülebilir performans göstergeleri ile ilişkilendirilmediğinden, planlamanın kurumun performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır. Benzer şekilde, Performans Programında belirlenmiş olan göstergelerin de çoğu sayısal öngörüler ile desteklenmediğinden ya da söz konusu göstergeleri tanımlayacak daha anlamlı sayısal ölçütler kullanılabilecekken sadece maliyet unsuru ile ifade edildiğinden performans ölçümü anlamında sağlıklı bir alt yapı oluşturamamıştır.

Oysa stratejik planlama sistemi, 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, yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

Performans göstergelerinin sayısal öngörüler ile desteklenmemesi ya da uygun sayısal ölçütlerin kullanılmaması performans göstergelerinden nasıl yararlanılacağına ilişkin bir algının yeterince oluşmadığını göstermektedir. Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Faaliyet Raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Faaliyet Raporu bu yaklaşım dışında ve hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 2018 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 dâhil edilmeleri gerekmektedir.

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

Stratejik Planda 10 temel faaliyet alanı çerçevesinde 51 stratejik amaç ve 101 hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu

nitelik stratejik planlamayı, planlamadan farklılaştıran temel araçtır. Stratejik planlamanın özü, bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil, orta ve uzun vadede ulaşılmak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. 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.

Şüphesiz kurumların, birimlerin ve personelin tüm faaliyetleri ile işleri önem arz eder ve tümü planlanmalıdır. Ancak tüm işlerin bir plan dâhilinde yürütülmesi gerekli ve doğru olmakla birlikte stratejik planlama ve performans ölçümü hususunda bu faaliyetlerin stratejik anlamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılı olma, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü, olanaksız değilse bile yararsız kılar. Ayrıca, her faaliyeti, amacı stratejik olarak nitelemek sonuç itibarıyla hiçbir önceliklendirmenin olmayışıyla aynı sonucu doğurmakta ve planlamanın “stratejik” niteliğini tümüyle anlamsız kılmaktadır.

Çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de uygun değildir. Stratejik planlama - performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Amaç, hedef ve göstergelerin fazlalığı, bunların değerlendirilmesi için gerekli olan verilerin toplanması ve bu verilerin analizi için çok fazla işgücü ve zaman gerektirecektir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarımları gereken asli işleri ile faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarısını ölçmek, bu faaliyetlerin daha bilinçli yönetilmesi için çok fazla karmaşık sistemlerin oluşturması sonucunu doğurur ki, bu durum da sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirecektir.

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

İl Özel İdareleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendi bütçelerinde öngörülen faaliyetleri dışında, merkezi yönetim kapsamındaki bazı kurumlarca (Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Kültür Bakanlığı vb.) aktarılan ödenekler yoluyla bu kurumların il düzeyindeki yatırımlarını gerçekleştirmekte ve faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu kurumların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu idareler sorumludur. Bütçe – strateji - faaliyet sarmalı aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirilmelidir. İl Özel İdaresinin karar alma

mekanizması içerisinde yer almadığı üst planlar ile kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bu planlara ilişkin faaliyetler için stratejik amaç ve hedefler belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir.

Karabük İl Özel İdaresinin Stratejik Planı da merkezi yönetim kapsamındaki bu idarelerin faaliyet alanlarına ilişkin stratejik amaçlar içermektedir. Örneğin halkın sağlık hizmetlerinden yeterli düzeyde yararlanabilmesi için temel sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlığının artırılmasına ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, bu amaca kaç yılda, hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili bakanlığın sorumluluğundadır. İl Özel İdaresi, ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumunda değildir. İlgili bakanlığın transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü gibi il özel idaresince yerine getirilen faaliyetler nedeniyle il özel idaresinin bu alanlara ilişkin amaç ve hedefler belirlemesi uygun görünmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür gibi üst politikalara yönelik amaç, hedef ve stratejilerini belirlemek İl Özel İdarelerinin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da İl Özel İdareleri değildir. Stratejik planlamada kurumun strateji çerçevesi misyon tanımlamaları ile sınırlı olmalıdır.

Faaliyet Raporu, Stratejik Plan ve Performans Programı ile ilişkilendirilmemiştir.

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 varsa sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve eğer 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.

Sonuç olarak; Karabük İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir.

Süreç sorumluları konuya samimiyetle yaklaşarak özverili çalışmalara dayalı çıktılar üretmişlerdir. Sistem planlama yönüyle genel olarak başarılıdır. Sistemin ""ölçüm" ayağı ise gelişmeye açık bir alandır ve şüphesiz performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine paralel olarak gelişmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 4: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren “Maliyet Tablosu” ile Bu Maliyetlerin Karşılanaçağı Kaynakları Gösteren “Kaynak Tablosu” nun Yer Almaması.

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 yılıki tahmini maliyetine ulaşılması öngörülmüştür. Kılavuzda yer alan 4 numaralı “Maliyet Tablosu” yardımıyla da planın 5 yıllık tahminî 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 tahminini Tablo 5’te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle

gerçekleştirebileceği 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 Tablosunun” 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; "Yönetmeliğe göre, İl Genel Meclisi seçimlerinin ardından, İdaremizin 2020-2024 yıllarını kapsayan stratejik planın hazırlanması çalışmalarına başlanılmıştır. İl Genel Meclisine sunulacak olan yeni dönem Stratejik Planda tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren "Maliyet Tablosu" ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren "Kaynak Tablosunun" yer alması sağlanacaktır" denilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik Planda Maliyet Tablosu ile Kaynak Tablosunun yer alması hususunda Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Performans Programı ile Stratejik Plan arasında sistematik bir uyum gözlemlenmeden Performans Programı hazırlanması.

Performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır.

Yapılan incelemede Performans Programının sistematığının Stratejik Planla uyumlu olmadığı görülmüştür. Stratejik planda eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, tarım, yatırım vb. faaliyet alanları kapsamında amaç ve hedefler belirlenmişken Performans Programında amaç ve hedeflerin birimler bazında belirlendiği ve Performans Programının bütçeyle verilen ödeneklerin harcama kalemlerine göre dağılımını gösteren bir belge niteliğinde düzenlendiği

görülmüştür. Oysa performans programı, stratejik planın yıllık uygulama dilimlerini gösteren bir belgedir. Dolayısıyla iki belge arasında böyle bir farklılık olmaması gerekmektedir.

Bu olgular gerek Stratejik Planın gerekse Performans Programının anlaşılmasını güçleştirdiği gibi, performans bilgisinin sistematik biçimde toplanmasını ve performans programının izlenmesini engellemekte ve dolayısıyla Stratejik Planlama ile Performans Programı süreci arasında mantıksal tutarlılık sağlanamadığı için ölçüm yapılmasına da imkân vermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020 Yılı Performans Programı düzenlenirken Performans Programının 2020-2024 Stratejik Planına uygun ve uyumlu olması ve iki belge arasında farklılığın olmaması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Performans Programı ile Stratejik Planın uyumlu olması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Performans Programında Ölçme, İzleme ve Değerlendirme İşlemlerinde Kullanılacak Göstergelere Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in '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 ulaşım 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,

Şeklinde ifade edilmiştir.

Yönetmelik ve Rehber hükümleri açıkça Performans Programlarında, performans hedeflerini ölçecek göstergelere yer verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ancak Karabük İl Özel İdaresinin 2018 yılı Performans Programında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmediği ve Yönetmelik ile Rehber hükümlerine aykırı bir durumun oluştuğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "2020 Performans Programı hazırlanırken, Performans Programında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilecek, Yönetmelik ile Rehber hükümlerine aykırılık ortadan kaldırılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Performans programlarında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmesi ve performans göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılacak ve sayısal olarak ifade edilebilecek araçlardan oluşması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda “Performans Bilgileri” Başlığı Altında Yer Alması Gereken Bilgi, Tablo ve Değerlendirmelerin Bulunmaması Nedeniyle Kurum Performansının Ölçülememesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 maddesi ikinci fıkrasında:

“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.

Ayrıca söz konusu Yönetmelik ekinde yer alan ve Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının şeklini belirleyen Ek-1'e göre Faaliyet Raporlarının “Performans Bilgileri” kısmında;

- 1) Faaliyet ve Proje Bilgileri
- 2) Performans Sonuçları Tablosu
- 3) Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi
- 4) Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi ve
- 5) Diğer Hususların

yer alması gerekmektedir.

İdarenin 2018 yılı faaliyet raporunun “Performans Bilgileri” Başlığı altında yer alan değerlendirmede:

“Bütçe imkânlarımız, Bakanlık tahsisli ödenekler ve Köydes Projesi kapsamında (Eğitim, Tarım, Kültür ve Turizm, Gençlik ve Spor, Sosyal Hizmetler, Sağlık, Emniyet, Kırsal alana dönük alt yapı hizmetleri, Sivil savunma, Güvenlik vb.) yapılan yatırımlar ile 2018 Yılı stratejik amaç ve hedeflerimize ulaşılmıştır.” denilmekte; başkaca bilgi, tablo ve değerlendirmeye yer verilmemekte, performans sonucuna nasıl ulaşıldığı açıklanmamaktadır.

Hâlbuki 5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmelik'in ilgili hükümleri uyarınca Karabük İl Özel İdaresinin 2018 yılı faaliyet raporunda, yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler, amaç ve hedeflerle birlikte “Performans Bilgileri” başlığı altında performans programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlerin de yer alması gerekirdi. Aynı başlık altında faaliyet ve proje bilgilerine, performans sonuçları tablosuna, performans sonuçlarının değerlendirilmesine ve performans bilgi sisteminin değerlendirilmesine de yer verilmeliydi. Faaliyet Raporunun diğer kısımlarında 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 ifade ile performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla, stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur

Kamu idaresi cevabında; "Yönetmelik ekinde yer alan ve Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının şeklini belirleyen EK-1'e göre Faaliyet Raporlarının "Performans Bilgileri" kısmında;

- 1) Faaliyet ve Proje Bilgileri
- 2) Performans Sonuçları Tablosu
- 3) Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi
- 4) Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi ve
- 5) Diğer Hususların

İdaremiz faaliyet raporlarında yer alması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki faaliyet raporu hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 2: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Performans ölçümünün yapılabilmesi, 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 dâhilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi hedeflerin ilgili oldukları birimlerden yılsonunda 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; "Bulgu 5'inci maddede belirtildiği üzere; performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarla bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik plan ve performans programının izleme ve değerlendirilmesine yönelik bir veri kayıt sistemi kurulmasının gerekliliği konusunda kurumla mutabakat sağlanmış olup sonraki denetimlerde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

