



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

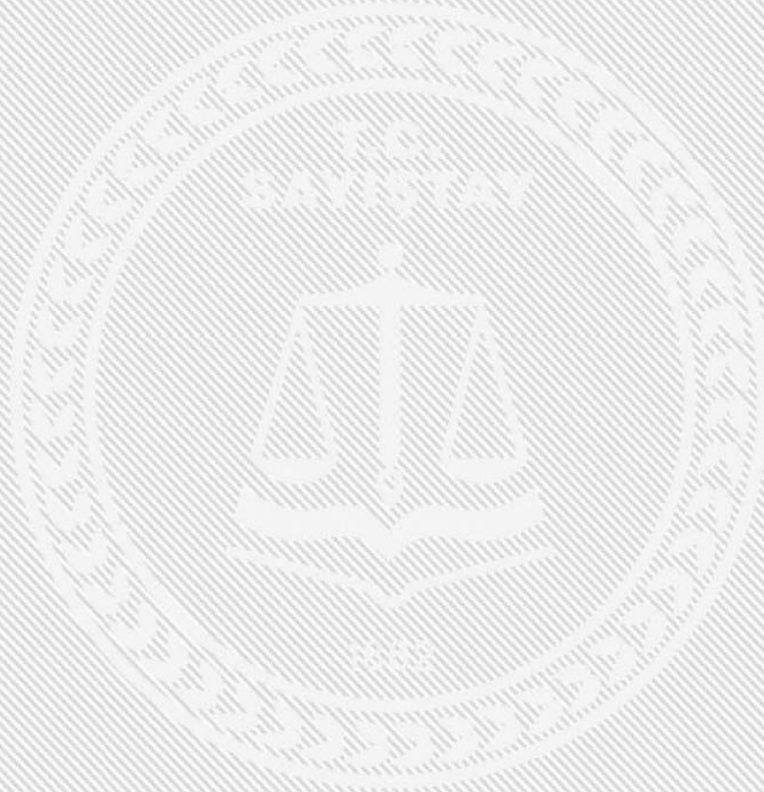
KIRKLARELİ İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇERİK

KIRKLARELİ İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KIRKLARELİ İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	37

KIRKLARELİ 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	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	14
8.	EKLER.....	29

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

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

Bu kapsamda Kırklareli İl Özel İdaresinin 2015 yılı bütçesiyle 39.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 10.000.000,00 TL Ek ödenek, 44.692.423,86TL 2014 yılından devreden ödenek, Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 62.047.039,02TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 145.739.462,88 TL'ye ulaşmıştır.

Kırklareli İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2015 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	-----	141,37
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.500.000,00	2.624.282,51 (%174)
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	-----	61.466.753,91
Diğer Gelirler	37.500.000,00	43.600.445,19 (%116)
Sermaye Gelirleri	-----	-----
TOPLAM Öz Gelir	39.000.000,00	46.168.019,07 (%118)
TOPLAM Genel Gelir	39.000.000,00	107.691.622,98

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
29.000.000,00	44.692.423,86	62.047.039,02	10.000.000,00	145.739.462,88	95.557.211,83	48.508.124,27

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.

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ

	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	11.764.241,00	23.909.142,16
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	1.873.232,00	3.677.398,61
Mal ve Hizmet Alım Gideri	8.310.725,00	13.247.591,77
Faiz Giderleri	450.000,00	356.934,85
Cari Transferler	4.774.400,00	5.705.033,56
Sermaye Giderleri	8.753.708,00	48.025.419,97
Sermaye Transferi	973.694,00	635.690,91
Yedek Ödenekler	2.100.000,00	-----
TOPLAM	39.000.000,00	95.557.211,83

Kurumun 2015 yılı faaliyet gideri 85.040.539,63 TL, faaliyet geliri 107.106.050 TL olup gelir fazlası 22.065.511,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kırklareli İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun’la 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.

Kırklareli 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.

2015 yılı denetimi kapsamında Kırklareli 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 Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan

- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 254 Taşınır Hesabına İlişkin Olarak Kurum Bilanço/Mizan Rakamlarında Yer Alan Tutar ile Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri Sonuçlarında Yer Alan Tutarın Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetmeliğinin;

Tanımlar başlıklı 4. Maddesinin, (ç) bendinde: "*ç) Demirbaşlar: Belirli bir hizmete tahsis amacıyla edinilen, belli bir süreye tâbi olmaksızın uzun süre kullanılabilen ve kullanılmakla yok olmayan, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 255 hesap detayında yer alan taşınırları, ifade eder*"

Belge ve cetveller başlıklı 10. Maddesinde: "*ğ) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli (Örnek: 13): Bu Cetvel, taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin yıl sonu hesaplarına ilişkin işlemlerinde taşınır I inci düzey detay kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar bu Cetvele taşınır II nci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir. Cetvelin "Gelecek Yıla Devir" sütununda gösterilen miktarın, yıl sonlarında sayım tutanaklarının "Sayımda Bulunan Miktar" sütununda gösterilen miktara eşit olması gerekir....*

j) Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetveli (Örnek: 17): Bu Cetvel, kamu idaresinin taşınır kesin hesabının çıkarılmasına ilişkin işlemlerde taşınır hesap kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar Cetvele taşınır I inci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir."

Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler başlıklı 32. Maddesinde: "*(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt kontrol yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır."*

Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır....

Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur." denilmektedir.

Buna göre oluşturulan ve Yıl sonunda yapılan sayım sonuçlarını gösteren 17 örnek no.lu Kesin Hesap İcmal Cetvellerinde 254 Taşıtlar Hesabı Tutarı 5.437.201,56 TL olarak kayıt altına alındığı halde, Bilançodaki 254 Taşıtlar Hesabı tutarı 5.719.745,23 TL olarak görünmekte, dolayısıyla Taşıtlar bilançoda 282.543,67 TL tutarında fazla görünmektedir.

Bu durum, kuruma ait Taşıtları gösteren 254. Taşıtlar Hesabını 282.543,67 TL tutarında, kayıtlar ile mevcut durumun farklı görünmesi açısından etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "254-Taşıtlar Hesabına ilişkin olarak İdaremiz Bütçe/Mizan rakamlarında yer alan tutarlar ile Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri sonuçlarında yer alan tutarlar arasında uyumun yakalanabilmesi ve bu değerlerin gerçeği yansıtabilmesi amacıyla, sayım fazlası ve mükerrer girişi olan, dış kurumların ambarlarına ait taşıtlara ait çıkış işlemleri yapılmış ve bu işlemlere ait Muhasebe İşlem Fişleri EK' de yer almaktadır. (EK: 5)" ifadesi aynen yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevapta; 254 Taşıtlar Hesabı ve Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri ile ilgili 2016 yılında gerekli çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir. Bu konuda kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte, 2015 yılı mali tablolarında 254 Taşıtlar Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 2: 255 Demirbaşlar Hesabına İlişkin Olarak Kurum Bilanço/Mizan Rakamlarında Yer Alan Tutar ile Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri Sonuçlarında Yer Alan Tutarın Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetmeliğinin;

Tanımlar başlıklı 4. Maddesinin, (ç) bendinde: "*ç) Demirbaşlar: Belirli bir hizmete tahsis amacıyla edinilen, belli bir süreye tâbi olmaksızın uzun süre kullanılabilen ve kullanılmakla yok olmayan, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 255 hesap detayında yer alan taşınırları, ifade eder*"

Belge ve cetveller başlıklı 10. Maddesinde: "*ğ) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli (Örnek: 13): Bu Cetvel, taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin yıl sonu hesaplarına ilişkin işlemlerinde taşınır I inci düzey detay kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar bu Cetvele taşınır II nci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir. Cetvelin "Gelecek Yıla Devir" sütununda gösterilen miktarın, yıl sonlarında sayım tutanaklarının*

"Sayımda Bulunan Miktar" sütununda gösterilen miktara eşit olması gerekir. ...

j) *Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetveli (Örnek: 17): Bu Cetvel, kamu idaresinin taşınır kesin hesabının çıkarılmasına ilişkin işlemlerde taşınır hesap kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar Cetvele taşınır I inci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir."*

Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler başlıklı 32. Maddesinde: "(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt kontrol yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır."

Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır. ...

Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur." denilmektedir.

Buna göre oluşturulan ve yıl sonunda yapılan sayım sonuçlarını gösteren 17 örnek no.lu Kesin Hesap İcmal Cetvellerine göre 255 Demirbaşlar Hesabı 1.633.292,47 TL olarak kayıt altına alındığı halde, Bilançodaki 255 Demirbaşlar Hesabı tutarı 5.482.791,73 TL olarak görünmekte ve dolayısıyla 3.849.499,26 TL tutarındaki Tesis Makine ve Cihazlar bilançoda fazla olarak görünmektedir.

Bu durum, kuruma ait 255 Demirbaşlar Hesabının 3.849.499,26 TL tutarında, kayıtlar ile mevcut durumun farklı görünmesi açısından etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "255-Demirbaşlar Hesabına ilişkin olarak Bilanço/Mizan rakamlarında yer tutar ile Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri sonuçlarında yer alan tutarlar arasında uyumun yakalanabilmesi ve bu değerlerin gerçeği yansıtabilmesi amacıyla, sayım fazlası ve mükerrer girişi olan demirbaşlara ait çıkış işlemleri yapılmış ve bu işlemlere ait Muhasebe İşlem Fişleri EK' de yer almaktadır. (EK:6)" ifadesi aynen yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevapta; 255 Demirbaşlar Hesabına ilişkin olarak gerekli çalışmaların 2016 yılında yapıldığı ifade edilmiştir. Bu konuda kurumla

mutabakat sağlanmakla birlikte, 2015 yılı mali tablolarında 255 Demirbaşlar Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 3: 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının Bilançoda Birlikte Yer Alması

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 Kırklareli İl Özel İdaresi 2015 yılı Bilançosu 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; Yıl sonu kapanış işlemleri e-içişleri sistemince otomatik olarak gerçekleştirildiği için, 590 ve 591 hesaplarının bilançoda birlikte gözükmelelerinin sistemsal bir sorun olduğu ve bu sorunun giderilebilmesi için İçişleri Bakanlığı ile gerekli yazışmaların gerçekleştirileceği belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevapta; bulguda belirtilen hususun e-içişleri sisteminden kaynaklandığı ifade edilmiştir. Bu konuda kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte, 2015 yılı mali tablolarında 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu ve 5018 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 yapılmaktadır. İl özel idarelerinin kullanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan e-içişleri sistemi Bütçe ve Muhasebe Modülü 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 belirtmekle birlikte sorun aktarma ve giderme konusunda il özel idareleri vesayet kuruluşu olan İçişleri Bakanlığınca yeteri kadar dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır.. Bu nedenle Denetim Görüşüne temel olan bu sistem hatalarının sözkonusu bakanlıkça üzerinde durularak gereği yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına İlişkin Olarak Kurum Bilanço/Mizan Rakamlarında Yer Alan Tutar İle Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri Sonuçlarında Yer Alan Tutarın Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetmeliğinin;

Tanımlar başlıklı 4. Maddesinin, (r) bendinde: "*r) Tüketim malzemeleri: Belirli bir hizmetin üretilmesinde kullanılan, kullanımı sonucunda tükenen veya bir süre kullanıldıktan sonra ilk özelliklerini kısmen veya tamamen kaybederek bir daha kullanılmayacak duruma gelen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (A) bölümü 150 hesap detayında yer alan malzemeleri ifade ettiği*"

Belge ve cetveller başlıklı 10. Maddesinde: "*ğ) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli (Örnek: 13): Bu Cetvel, taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin yıl sonu hesaplarına ilişkin*

işlemlerinde taşınır I inci düzey detay kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar bu Cetvele taşınır II nci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir. Cetvelin "Gelecek Yıla Devir" sütununda gösterilen miktarın, yıl sonlarında sayım tutanaklarının "Sayımda Bulunan Miktar" sütununda gösterilen miktara eşit olması gerekir. ...

j) Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetveli (Örnek: 17): Bu Cetvel, kamu idaresinin taşınır kesin hesabının çıkarılmasına ilişkin işlemlerde taşınır hesap kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar Cetvele taşınır I inci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir."

Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler başlıklı 32. Maddesinde: "(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt kontrol yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

""Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır. ...

Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur." denilmektedir.

Buna göre oluşturulan ve yıl sonunda yapılan sayım sonuçlarını gösteren 17 örnek no.lu Kesin Hesap İcmal Cetvellerine göre 150 İlk Madde ve Malzeme ambarları tutarı 1.021.279,29 TL olarak kayıt altına alındığı halde, Bilançodaki 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı tutarı 1.205.364,20 TL olarak görünmekte ve dolayısıyla 184.084,91 TL tutarındaki ilk madde ve malzeme bilançoda fazla olarak görünmektedir.

Bu durum, tüketim malzemeleri ambarlarındaki taşınırları gösteren 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabını 184.084,91 TL tutarında, kayıtlar ile mevcut durumun farklı görünmesi açısından etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınır Mal Yönetmeliğinin ilgili maddeleri gereğince 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin gerekli düzeltmeler yapılmıştır. İl Özel İdaresi ambarları kesin hesaplarının dışında olan kurumların çıkışları yapılmıştır. Yapılan bu düzeltmeler sonucunda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin olarak İdaremizin

Bilanço/Mizan rakamlarında yer alan tutar ile Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvel sonuçlarında yer alan tutarlar arasında uyum sağlanmıştır. Yapılan düzeltmelere ilişkin Muhasebe İşlem Fişleri EK' de yer almaktadır. (EK: 4)" ifadesi aynen yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevapta; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına 2016 yılında gerekli kayıtlar yapılarak Bilanço/Mizan rakamlarında yer alan tutar ile Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvel sonuçlarında yer alan tutarlar arasında uyum sağlanmıştır. Bu konuda kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte, 2015 yılı mali tablolarında 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kırklareli İl Özel İdaresinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı, 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı, hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İl Özel İdaresi Hesabına Belediyeler Tarafından Yatırılması Gereken Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Yatırılmaması

03.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmeliğin "Katkı payının tarh, tahakkuku ve tahsili" başlıklı 5.maddesinde; “Katkı Payı”nın, bina, arsa ve araziler için, mükellefiyetin başlangıç yılında tespit edilen vergi değeri üzerinden; mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren ise, her yıl, bir önceki yıla ait vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle tespit olunacak değer üzerinden, yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsil edilen emlak vergisinin yüzde on (%10) u oranında, emlak vergisiyle birlikte tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Katkı payı hesabı" 6.maddesi ise; belediyelerce tahsil edilen katkı paylarının özel bir hesapta izlenmesi gerektiği ve en geç tahsilatı takip eden ay sonuna kadar doğrudan il özel idarelerince açılan “Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı Hesabı”na yatırılması gerektiği vurgulanmıştır.

Yine aynı maddede, tahsil edilen katkı payının süresi içinde bu özel hesaba aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünü birlikte sorumlu tutulmuş ve bu hesabın sekreteryaya hizmetlerinin il özel idarelerince yürütüleceği, Valiliklerce katkı payı hesabının tahsil ve dağıtımına ilişkin gerekli kayıt düzeninin kurulması gerektiği, tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idarelerince açılan hesaba aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

"Ödeme" başlıklı 16.maddesine göre ise; Katkı Payı'nın tahsili, özel hesaba aktarılması ve bu hesaptan yapılacak ödemeler valilerce denetlenir.

Mezkûr mevzuat hükümleri gereğince, belediyelerin tahsil ettikleri Emlak Vergisinin yüzde on (% 10) u nispetinde tutarı özel idarelerce açılan banka hesaplarına belirtilen süre zarfında yatırmaları gereklidir. Ancak, Kırklareli'ndeki il ve ilçe belediyelerinin bu katkı paylarını 2015 ve geçmiş yıllarda tam olarak değil kısmi olarak yatırdığı, 2015 yılı sonu itibariyle il ve ilçe belediyelerinin toplam 207.460,74 TL ödenmemiş borcu bulunduğu Mali Hizmetler

Müdürlüğünden alınan tahsilât belgelerinden tetkik edilmiştir. Bu husus, kurumun mali tabloları ve bu durum ile ilgili olarak yıl içinde belediyelere göndermiş olduğu yazılara karşı belediyelerin cevaben gönderdikleri yazı eklerinde yer alan tablolarda görülmektedir. Sonuç itibariyle, kurumun alacağı niteliğinde olan katkı paylarının tahsil edilmesine gerekli ehemmiyetin verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İldeki tüm belediyelere katkı payları ile ilgili yazı yazıldığını, tahakkuk eden payların büyük kısmının tahsil edildiğini ve tahsilsiz kalan paylar için ise İller Bankasına yazı yazıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 2: Kırklareli 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. 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. 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 sözkonusu 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. 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. 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 Tashiherinin Yapılması” başlıklı 10. maddesinin 1. 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 hükümle 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 sözkonusu Yönetmeliğin “Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1. 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; Kırklareli 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 sözkonusu 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; Kırklareli İl Özel İdaresinin taşınmaz kayıtları incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Ancak Yönetmelik hükmü gereğince 2014 yılı içinde tamamlanması gereken kayıt, kontrol ve muhasebe işlemlerinin henüz sonuçlandırılmadığı anlaşılmaktadır.
- Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının farklı olduğu anlaşılmıştır.

Bu tespitler ışığında Kırklareli İl Özel İdaresine ait taşınmazların kaydının yukarıda belirtilen Yönetmelik ve Genel Yazılarda açıklanan esaslara uygun hale getirilme işlemlerinin devam ettiği ancak 2015 yılı sonu itibariyle 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; 2015 yılında merkez ve ilçelerdeki taşınmazların emlak değerlerinin belirlendiği ve kayıtlarının yapıldığı, cins tahsisleri ile ilgili çalışmaların devam ettiğini, İl Özel İdaresi taşınmazlarının maliyet bedeli, rayiç bedeli veya piyasa bedellerinin 31.12.2016 tarihine kadar tamamlanacağı ve yapılan bu işlemler sonrasında amortisman ayrılmasına başlanacağı belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, cins tahsisleri ve rayiç bedel ile ilgili çalışmaların tamamlanmasının takibi için sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 3: Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 163, 178, 179 ve 257 nci maddelerinde maddi duran varlıkların, 185, 190, 191 ve 268 inci maddelerinde Maddi olmayan duran varlıkların, 196, 201 ve 202 nci maddelerinde de diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan varlıkların, genel nitelikleri, uygulanacak amortisman süre, yöntem ve

oranlarının ne şekilde tespit edileceği, ayrılan amortisman tutarının gider olarak muhasebeleştirilmesi gerekliliği, varlıkların amortisman değerinin ne olduğu, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların amortisman tutarlarının ne olduğu açıklanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Varlıklara ilişkin ilkeler” başlıklı 9 uncu maddesinde de bilançoda duran varlıklar ana hesap grubu içinde yer alan maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile diğer duran varlıkların maliyetlerini, bunlardan yararlanan dönemlere dağıtmak amacıyla, her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarlarının bilançoda ayrıca gösterileceği ifade edilmiştir.

Hangi duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin esas ve usuller ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği yine Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 27 nci maddesinde hükme bağlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin amortisman işlemlerine ilişkin hükümlerinde belirtilen, Maliye Bakanlığına tanınan amortisman süre, yöntem ve oranlarını belirleme yetkisi ise Bakanlığın Vergi Usul Kanununun 318 inci maddesindeki yetkisinden gelmektedir. Maliye Bakanlığı bu yetkisini 333, 339, 365, 389, 399 ve 418 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği çıkartarak kullanmış ve tebliğ eki listelerde amortisman uygulamasına ilişkin gerekli açıklamalara yer vermiştir.

Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemleri ise 10 Ocak 2008 tarihli 26752 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliğinde açıklanmıştır

Yukarıda açıklanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile bahsi geçen Vergi Usul Kanunu Tebliği ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliğinin amortisman işlemlerine ilişkin hükümlerine aykırı olarak maddi ya da maddi olmayan duran varlıklar için amortisman ayrılmaması sonucu Kırklareli İl Özel İdaresinin varlıklarını gösteren;

250- Arazi ve Arsalar Hesabı

251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı

252- Binalar Hesabı

253- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı

254- Taşıtlar Hesabı

255- Demirbaşlar Hesabı

256- Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı

258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı

259- Yatırım Avansları Hesabı

260- Haklar Hesabı

264- Özel Maliyetler Hesabı

294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı

ile, bu hesaplara ilişkin amortisman miktarlarını gösteren

257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

268- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

299- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-) nın

yıl içinde ve yıl sonunda düzenlenecek mali tablolarda gerçek değerleri ile yer almamasına yol açmaktadır.

Aynı zamanda amortisman uygulaması sonucu Giderler Hesabına yansımaları gereken amortisman giderleri kadar 630-Giderler Hesabı,

Dönem sonunda 630-Giderler Hesabının yansımaları sonucu oluşacak faaliyet sonuçlarını gösteren 690-Faaliyet Sonuçları Hesabı,

Faaliyet sonuçlarının bakiyeleri üzerinden değerlendirilecek dönem faaliyet sonucunu gösteren 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ya da 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-),

Yılı dönem faaliyet sonucuna göre yılı geçtikten sonra önceki yıllar faaliyet sonuçlarını takip etmek için kullanılan 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ya da 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-),

Geçmiş yıllar olumlu ya da olumsuz faaliyet sonuçlarının 5 yıl sonunda net değere aktarılması gerektiğinden, 5 yıllık süreyi doldurmuş geçmiş dönemler için 500- Net Değer/Sermaye Hesabı,

Mali tablolar üzerinde gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 2014 ve 2015 yıllarında maddi ve maddi olmayan duran varlıkların bir kısmı (sene sonunda ambar denkliği sağlanan müdürlükler) için amortisman ayırma işlemi gerçekleştirildiği ve amortisman ayrılan duran varlıklar için amortisman gider hesaplarının gerekli hesaplara yansıtıldığı; amortisman ayrılamayan tüm değerlere 2016 yıl sonu işlemlerinde amortisman ayırma işlemlerinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 4: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden Gönderilen Bazı Ödeneklerin İl Genel Meclisi Kararı Alınmadan Mevzuta Aykırı Olarak, Belirlenen İş ve Hizmetlerde Kullanılmak Üzere Valilik Oluru İle Ek Ödenek Kaydedilmesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 9'uncu maddesine göre İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. 10'uncu maddesine göre bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve şartlı bağışları kabul etmek İl Genel Meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 37'inci maddesine göre de ek ödenek verilmesi ancak meclis kararı ile yapılabilmektedir.

6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre Maliye Bakanlığı Bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.06 tertibinde yer alan ödenekten Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesine Şubat Ayı içerisinde 502.000.000,00 TL ve Ekim Ayı içerisinde 259.000.000,00 TL olmak üzere toplam 761.000.000,00 TL ödenek aktarıldığı; bu kapsamda Kırklareli İl Özel İdaresine iki seferde toplam 11.500.000,00 TL ödenek geldiği ancak yukarıda bahsedilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince söz konusu ödeneğin İl Genel Meclisi Kararı ile ek bütçe yapıldıktan sonra harcanması gerekirken sadece Valilik oluru ile aynı ödeneğin bir kısmının bir taraftan 2015 yılı Gelir Bütçesinin Yatırım Kurumlarından ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar maddesine irad; diğer taraftan 2015 yılı gider bütçesinin muhtelif tertiplerine ek ödenek kaydı yapılmak suretiyle belirlenen iş ve hizmetlerde kullanılmak üzere harcanmasına izin verildiği, bir kısmının ise emanet hesaplarına alındığı anlaşılmıştır. Söz konusu ödenek, projeye bağlı tahsisi mahiyette bir ödenek değildir. Özel İdarenin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere gönderildiğinden bağış ve yardım niteliğinde bir ödenektir. Bu nedenle gelen ödenek bir taraftan gelir bütçesine bağış ve yardım olarak kaydedilirken diğer taraftan gider bütçesine de ek ödenek kaydedilmesi gerekmektedir. Bu şekilde ek bütçe yapılmasında karar organı, başlangıç bütçesini de yapan ve özel idarenin de karar organı olan il genel meclisidir.

Ek ödenek(ek bütçe) yapma yetkisi yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca sadece İl Genel Meclisine ait olduğundan 11.500.000,00 Liralık ödeneğin İl Genel Meclisi

kararı olmaksızın kullanılması hatalı bir işlem olarak değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İçişleri Bakanlığından gönderilen ödeneğin 2015 yılı Bütçe Kararnamesi gereğince Valilik Oluru ile amacı doğrultusunda, 2015 yılı Yatırım Programında yer alan ve Özel İdarenin görev ve sorumluluk alanında belirtilen işlerinde kullanılması için gerekli özen gösterilerek gelir ve ödenek kaydı yapıldığını; bundan sonraki şekilde gelecek ödeneklerin Yönetmeliğin 37 nci maddesi gereğince İl Genel Meclisine sunularak ödenekleştirileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 5: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmadığından İç Denetimin Yapılamaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre özetle; İç denetim, kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir(Mad.55)

Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır (mad.57).

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır(Mad.63).

Üst yöneticiler, 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 bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. İl özel idarelerinde vali üst yöneticidir (Mad.11)

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (Mad.65)

İl Özel idarelerini de kapsayan 5018 sayılı Kanunun yukarıda bahsedilen maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iç denetimin dolayısı ile de iç denetçinin idarenin malî yönetim ve kontrol sisteminde ne derece önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun 2013/4747 sayılı karar eki incelendiğinde kurum için 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edildiği görülmektedir.

Ancak kurum tarafından henüz iç denetçi ataması yapılmadığından mali kontrolün önemli bir ayağının eksik kaldığı ve bunun sonucunda da idarenin önemli kontrol zayıflıklarını tespit ve zamanında tedbir almakta yetersiz kalabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununu ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik gereğince İç Denetçi kadrolarına atama yapılmasının Maliye Bakanlığında talep edileceği belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 6: Kırklareli İlindeki Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Cari Giderlerini, Kendilerine Tahsis Edilen Cari Ödenekleri İl Özel İdaresine Aktarmak Suretiyle Gerçekleştirmeleri

Kırklareli İlindeki kamu kurum ve kuruluşlarının, Bakanlıklarınca görev alanına giren hizmetleri sağlamak amacıyla tahsis edilen cari ödeneklerini, yatırım ödenekleri gibi

Kırklareli İl Özel İdaresine aktardığı ve bu suretle cari giderleri gerçekleştirdikleri görülmüştür.

Buna göre İl Milli Eğitim Müdürlüğü için Elektrik, telefon, kırtasiye, internet vb. giderler olarak 946.008,34 TL cari ödenek, İl Kültür Müdürlüğü için 132.450,00 TL cari ödenek, gönderildiği tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Özel İdaresinin görev ve sorumlulukları" nı düzenleyen 6'ncı maddesinin Ek fıkrasında; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilecekleri; aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve bu ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamayacağı; İşin, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Merkezi idare kurumlarınca Kırklareli İl Özel İdaresine yapılacak aktarmalar, sadece yatırım giderlerinin karşılanması için söz konusu olup, bu madde hükmüne göre cari giderlerin karşılanması amacıyla yapılacak aktarmaların ve bu şekilde cari giderlerin gerçekleştirilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Merkezi İdare kurumlarınca sadece yatırım giderleri için İl Özel İdaresine aktarımların yapılması ve 01.01.2017 tarihinden sonra yatırım harici ödenek kabul edilmeyeceğine dair kamu kurum ve kuruluşlarına yazı yazıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanununun 18'inci Maddesinde Öngörülmeyen Şekilde Aktarmalar Yapılması

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun, "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci Maddesinin 5793 sayılı Kanunun 44'üncü maddesi ile değişik beşinci fıkrasında;

“İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.”

denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’ne yapılacak yardım niteliğindeki bu ödenek aktarımları 5302 sayılı Kanunun 43’üncü maddesinde il özel idaresinin giderleri açıklanırken (e) fıkrasında belirtildiği üzere *“İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar”*.olarak açıklanan ve il özel idaresi bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan aktarmalardır.. Ancak bu nitelikteki ödenek aktarımlarının genel şartı da 5355 sayılı Kanunun 18’inci maddesi hükümleri gereğince Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’lerince İl özel idaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve buna göre proje bazında ödenek aktarımı yapılmasıdır. Bu nedenle Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle projesi olmayan işler için birliklere ödenek aktarımı yapmak 5355 sayılı Kanunun 18’inci maddesinin özüne aykırıdır.

Bazı il özel idarelerinde yardım niteliğinde olan bu ödenek aktarımları ile ilgili olarak yönetmelik bazlı düzenlemeler yapılmış ve yardımların maddenin amacına göre bu çerçevede verilmesi sağlanmıştır. Ancak Kırklareli İl Özel İdaresinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’ne yardım niteliğinde yapılan ödenek aktarımlarında maddede sayılan şartlar dikkate alınmamıştır.

Sonuç olarak Kırklareli İl Özel İdaresince 2015 yılında birlik tarafından sunulan bir yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesi bulunmayan iş ve hizmetler için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarıldığı tespit edilmiştir.

2015 YILI BÜTÇESİYLE BİRLİKLERE YAPILAN YARDIMLAR

MERKEZ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ		
KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
28/11/2014 MECLİS:296	Merkez ve ilçe köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	367.641,99
03/03/2015	Merkez ve ilçe köylerinin muhtelif işlerinde	17.320,00

MECLİS:57	kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	
07/08/2015 MECLİS:196	Merkez İlçe Köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	349.824,00
TOPLAM		734.785,99
LÜLEBURGAZ İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ		
KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
03/07/2015 Onay no:7072	Lüleburgaz Müsellim Köyü çok amaçlı tesis yapımında kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	25.000,00
07/08/2015 MECLİS:196	Lüleburgaz İlçe köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	21.948,00
TOPLAM		46.948,00

BABAESKİ İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ

KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
03/03/2015 MECLİS:57	Babaeski İlçe köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	16.000,00
	Babaeski İlçe köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	41.007,00
TOPLAM		57.007,00

VİZE İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ

KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
28/11/2014 MECLİS:296	Vize İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	21.143,18
08/05/2015	Vize İlçe Köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere	

MECLİS:129 TAHSİS DEĞİŞİKLİĞİ	hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	94.492,00
	TOPLAM	115.635,18

DEMİRKÖY İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ

KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
07/10/2015 MECLİS:239 (TAHSİS DEĞİŞİKLİĞİ)	Demirköy İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi..	64.484,96
03/03/2015 MECLİS:57	Demirköy İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	7.200,00
07/08/2015 MECLİS:196	Demirköy İlçe Köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	51.854,00
	TOPLAM	123.538,96

PINARHİSAR İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ

KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
28/11/2014 MECLİS:296	Pınarhisar İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	194.780,98

KOĞAZ İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ

KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
28/11/2014 MECLİS:296	Koğaz İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	3.566,74
03/03/2015 MECLİS:57	Koğaz İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	6.770,00
07/08/2015	Koğaz İlçe Köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen	103.046,00

MECLİS:196	köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi	
TOPLAM		113.382,74

PEHLİVANKÖY İLÇESİ KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİĞİ		
KARAR NO	NE İÇİN VERİLDİĞİ	MİKTARI
28/11/2014 MECLİS:296	Pehlivanköy İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	85.280,68
03/03/2015 MECLİS:57	Pehlivanköy İlçe Köylerinin muhtelif işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	4.020,00
07/08/2015 MECLİS:196	Doğanca Köyü yazlık düğün salonu yapım bakım ve onarım işinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	15.000,00
25/11/2015 MECLİS:282 (TAHSİS DEĞİŞİKLİĞİ)	Pehlivanköy İlçe Köylerinin, Birlik Tüzüğünde belirtilen köylere hizmet işlerinde kullanılmak üzere ödenek verilmesi.	49.640,00
TOPLAM		153.940,68

Kamu idaresi cevabında; İl Genel Meclis üyelerine bu konuda ayrıntılı bilgi verildiğini ve bundan sonra Birliklere dağıtılacak ödeneklerin mevzuatta belirtilen kriterlere dikkat edilerek verilmesinin sağlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

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

AKTİF		PASİF	
1 DÖNEN VARLIKLAR	72.415.220,82	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	11.082.219,47
10 HAZIR DEĞERLER	69.035.326,02	32 FAALİYET BORÇLARI	1.493.173,05
102 BANKA HESABI	68.939.135,47	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	1.493.173,05
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	7.668.998,95
12 FAALİYET ALACAKLARI	458.691,58	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.152.812,22
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00	333 EMANETLER HESABI	6.516.186,73
14 DİĞERALACAKLAR	148.447,17	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	856.394,43
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	148.447,17	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	637.540,79
15 STOKLAR	1.205.364,20	361 ÖDENECEKSOSYALGÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	216.276,24
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.205.364,20	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.577,40
16 ÖN ÖDEMELER	376.128,61	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	380GELECEKAYLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	274.560,80	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	0,00
2 DURAN VARLIKLAR	133.340.649,19	5 ÖZ KAYNAKLAR	214.944.697,20
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	4.190.766,05	50 NET DEĞER	137.966.551,53
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	4.190.766,05	500 NET DEĞER HESABI	137.966.551,53

241 MALVE HİZMETÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	0,00	51 DEĞERHAREKETLERİ	0,00
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	129.147.112,73	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI	0,00
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	44.059.916,22	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	0,00
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	1.020.343,51	52 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
252 BİNALAR HESABI	71.110.131,13	522 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI	0,00
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	2.405.064,58	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	54.912.634,36
254 TAŞITLAR HESABI	5.719.745,23	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	54.912.634,36
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	5.482.791,73	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0,00
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-650.879,67	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	0,00
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	0,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	22.065.511,31
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYETSONUCU HESABI	22.065.511,31
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYETSONUCU HESABI (-)	4.670.416,14
AKTİF TOPLAMI	257.530.917,99	PASİF TOPLAMI	257.530.917,99

KIRKLARELİ İL ÖZEL İDARESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2013		2014		2015	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
630	01	Personel Giderleri	21.259.527	85	21.600.139	77	22.220.880	16
630	02	Sos. Güv. Kurumlarına Devlet Primi Gid.	3.886.446	61	3.718.736	55	3.677.398	61
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	10.000.983	24	12.200.183	59	9.319.226	90
630	04	Faiz Giderleri	8.786	14	99.532	58	356.934	85
630	05	Cari Transferler	1.894.541	27	2.751.414	99	5.058.416	56
630	07	Sermaye Transferleri	403.840	52	548.283	55	645.122	63
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	11.760.131	30	28.612.582	48	33.207.647	04
630	13	Amortisman Giderleri	0	00	87.984	77	188.444	51
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	12.634.117	01	10.057.806	48	8.788.298	05
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0	00	42.182	86	1.578.170	32
630	99	Diğer Giderler	0	00	200.000	00	0	00
GİDERLER TOPLAMI (A)			61.848.373,94	94	79.918.847	62	85.040.539	63
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2013		2014		2015	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
600	01	Vergi Gelirleri	0	00	65.143	69	141	37
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.627.322	78	2.210.883	93	2.573.364	54
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gel.	75.423.895	63	49.473.043	85	62.228.085	39
600	05	Diğer Gelirler	20.007.116	29	236.983.297	02	42.304.459	64
600								
GELİRLER TOPLAMI (B)			99.058.334	70	88.732.368	49	107.106.050	94
FAALİYET SONUCU [A-B] (+ / -)							22.065.511	31

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>

KIRKLARELİ İL ÖZEL İDARESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	37
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	39
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	39
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	40
5. GENEL DEĞERLENDİRME	41
6. DENETİM BULGULARI.....	45

1. ÖZET

Bu rapor, Kırklareli İl Özel İdaresi'nin 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.

Kırklareli İl Özel İdaresi'nin 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.

Kırklareli İl Özel İdaresi'nin 2015 yılı Stratejik Planının mevcut olduğu, mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlandığı görülmüştür. Böylelikle Kırklareli İl Özel İdaresi “zamanlılık” kriterini yerine getirmiştir. Ancak söz konusu Stratejik Plan, "mevcudiyet", "sunum" ve "ilgililik" kriterleri itibariyle mevzuatta öngörülen bazı hususları yerine getirmemektedir. Öncelikle stratejik planda yer alan bazı amaç ve hedeflerin il özel idarelerinin yetki-görev alanı dışındaki unsurları içermediği tespit edilmiştir. Ayrıca bazı faaliyetlerin çıktı ve sonuç odaklı hazırlanmadığı sonucuna varılmıştır. Bir diğer önemli denetim bulgusu stratejik planda çok fazla sayıda amaç ve hedefe yer verilmesinin stratejik olma niteliği ile bağdaşmadığıdır.

Kırklareli İl Özel İdaresi'nin 2015 yılı Performans Programı'nın mevcut olduğu, mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlandığı görülmüştür. Böylelikle Kırklareli İl Özel İdaresi "zamanlılık" kriterini yerine getirmiştir. Ancak söz konusu Performans Programı, "mevcudiyet", "sunum" ve "ilgililik" kriterleri itibariyle mevzuatta öngörülen bazı hususları yerine getirmemektedir. Performans programında yer alan amaç, hedef ve faaliyetlerin müteselsil bir sıraya göre ve birbiriyle uyumlu olarak kodlanmadığı; aynı şekilde Performans Programında faaliyetler için gerçekleştirilen kodlama sisteminin Stratejik Plan ile uyumlu

olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca ölçülemeyen nitelikteki performans hedefleri için uygun göstergelere yer verilmediği sonucuna varılmıştır.

Kırklareli İl Özel İdaresi 2015 yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamana uyularak hazırlandığı ancak Faaliyet Raporunda Performans Programında yer Alan hedef ve göstergelerin öngörülen ve gerçekleşen değerleri arasındaki sapmalara ilişkin açıklamaların yapılmadığı tespit edilmiştir. Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi bağlamında; performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturulmadığı görülmüştür.

Görüldüğü üzere Kırklareli İl Özel İdaresi'nde raporlamanın temel gerekliliklerinin yerine getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Daha sonra değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dâhil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) stratejik planı, performans programını ve faaliyet raporunu ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanması 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 olarak değil kurumun daha aydınlık bir yolda faaliyetlerini yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözüme destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

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

Gerek üst yönetimi, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Kırklareli 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, Kırklareli İl Özel İdaresi'nin 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 Kırklareli 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.

Kırklareli 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 yer belirtilmiştir.

- **Kırklareli İl Özel İdaresi performans ölçüm sisteminin en belirgin eksikliği çevrimin sadece planlama temelinde yapılandırılması ve uygun performans göstergeleri belirlenmeyerek ölçüm fonksiyonunun ihmal edilmesidir.**

Kırklareli Özel İdare Stratejik Planı ve Performans Programı'nda uygun performans göstergeleri belirlenmediği ve bu göstergeler hedeflerle ilişkilendirilmediği için performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır. 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.

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 Kırklareli İl Özel İdaresi Faaliyet Raporu bu yaklaşım dışında ve hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 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.

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

Stratejik planda 20'den fazla stratejik amaç ve 50'den fazla hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik, stratejik planlamayı planlamadan farklılaştıran temel unsurdur. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil, orta ve uzun vadede ulaşılmak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü olanaksız değilse bile yararsız kılar. Ayrıca, her faaliyeti, 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. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarmaları gereken asli işleri, faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmalarının bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getireceği de açıktır.

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

İl Özel İdareleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla bazı merkezi kuruluşların (Sağlık, Milli Eğitim Bakanlıkları, Kültür vb.) ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu ilgili kuruluşlar sorumludur. Bütçe-strateji-faaliyet sarmalı aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmelidir. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan, kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir.

Örneğin Kırklareli İl Özel İdaresi Performans Programı'nda yer alan ““Acil Tıbbi Müdahaleyi gerektiren durumlarda, hastanın tıbbi müdahalenin yapılabileceği sağlık kuruluşuna en seri şekilde ulaştırılması ve gereken müdahalenin zamanında yapılmasını

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

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

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

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçe lemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıtılacak, İl Genel Meclisince uygun görülmemeyen 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 Őekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: 2015-2019 Dönemine Ait Stratejik Planında Yer Alan Bazı Hedeflerin Çıktı ve Sonuç Odaklı Olarak Hazırlanmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda “Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir.” olarak tanımlanmaktadır. Yine kılavuzda hedeflerin özellikleri arasında “Sonuca odaklanmış olması” açıkça belirtilmektedir. Söz konusu düzenlemelerden de görüleceği üzere hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı olması gerekmektedir.

Ancak Kırklareli İl Özel İdaresinin stratejik planında hedefler belirlenirken bazı hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı olmadığı görülmüştür. Söz konusu hedefler ancak faaliyet olarak düzenlenebilecek olup hedef olarak düzenlenmesi uygun değildir. Bu olguya aşağıdaki tabloda yer alan hedefler örnek olarak gösterilebilir.

Hedef 7.1	Personelin ihtiyacını karşılayacak bilgisayar ve donanım malzemesi satın almak.
Hedef 6.1	5302 Sayılı İl Özel İdaresi kanununda öngörülen faaliyetler ve kurumsal yapı dikkate alınarak hizmetlerin etkili, verimli ve koordineli bir çalışma ortamı sağlamak için personele fiziki ortam sağlanacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Kırklareli İl Özel İdaresinin stratejik planında tüm hedeflerin belirlenirken Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtilen hususlara dikkat edilerek, çıktı ve sonuç odaklı olmasına titizlikle uyulacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 2: Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Misyon Tanımına Giren Konuların Stratejik Amaç Olarak Belirlenmesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda Amaçlar; “*kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder*” şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı kılavuzda amaçların özellikleri de sayılmıştır. Buna göre amaçlar, Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı ve Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.

İl Özel İdareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasına dayanarak bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının (Sağlık, Milli Eğitim Bakanlıkları, Kültür vb.) ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Bu faaliyetler ilgili bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının stratejik amaçları doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyetlerdir. Dolayısıyla bu faaliyetleri gerçekleştirmekten ve söz konusu stratejik amaçlara ulaşmaktan sorumlu olan kurumlarda yine ilgili bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarıdır. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan, kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi uygun değildir. Ancak Kırklareli İl Özel İdaresinin stratejik planında amaçlar belirlenirken merkezi idare kuruluşlarının yetki ve sorumluluğunda bulunan hususlarında stratejik amaç olarak belirlendiği görülmüştür.

Örneğin İl Sağlık müdürlüğü başlığı altında Stratejik amaç 1 için belirlenen hedef 1.2 “Acil Tıbbi Müdahaleyi gerektiren durumlarda, hastanın tıbbi müdahalenin yapılabileceği sağlık kuruluşuna en seri şekilde ulaştırılması ve gereken müdahalenin zamanında yapılmasını sağlamak.” şeklinde; hedef 1.2 ise “Bulaşıcı olmayan hastalıkların komplikasyonlarını kontrol etmek ve azaltmak.” şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı şekilde İl Milli Eğitim Müdürlüğü başlığı altında Stratejik amaç 5 için belirlenen hedef 5.1 “Öğretim programlarını, ilgili tüm öğretmenlere, yöneticilere ve öğrencilere seminerler, basın yayın kuruluşları, toplantılar aracılığıyla kavratmak, alanda izleme değerlendirme çalışmaları yapmak” şeklinde düzenlenmiştir.

Sağlık ve Eğitim konularında politika üretmek ilgili Bakanlıkların ilgi ve yetki alanı içerisindedir. İl Özel İdarelerinin fonksiyonu Hükümet ve İlgili Bakanlığınca oluşturulan

politika ve stratejiler çerçevesindeki faaliyetlerin yürütülmesi çerçevesinde Bakanlıktan gönderilen ödeneklerin ilgili işler için harcanmasıyla sınırlıdır.

Bu itibarla merkezi idare kuruluşlarının yetki ve sorumluluğunda olan ve kaynakları da bu kuruluşlarca belirlenen hususların İl Özel İdaresinin stratejik amacı olarak belirlenmesi uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında; Merkezi idare kuruluşlarının yetki ve sorumluluğunda olan ve kaynakları da kuruluşlarca belirlenen hususların, İdarenin bundan sonra hazırlayacağı stratejik planlarda amaç olarak belirlenmemesine dikkat edileceği belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 3: Stratejik Planda Belirlenen Amaç ve Hedef Sayısı Planın Stratejik Olma Niteliğiyle Bağdaşmamaktadır.

Stratejik planda 20'den fazla stratejik amaç ve 50'den fazla hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı planlamadan farklılaştıran temel ayrıçtır. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil orta ve uzun vadede ulaşılacak 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, personelin tüm faaliyetleri, işleri önemlidir ve tümü planlanmalıdır. Tüm işlerin bir plan dahilinde yürütülmesi gerekli ve doğru olmakla birlikte stratejik planlama ve performans ölçümü konusunu açıklamaktan uzaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, 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. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarmaları gereken asli işleri, faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmalarının bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getireceği de açıktır.

Kamu idaresi cevabında; İdarenin bundan sonra hazırlayacağı stratejik plarlarda, Kurumun misyon ve vizyonunu yansıtacak ve vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik amaçların belirlenmesine dikkat edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: 2015 yılı Performans Programı'nda Ölçülemeyen Nitelikteki Performans Hedefleri İçin Miktar, Zaman, Kalite Veya Maliyet Cinsinden İfade Edilen Göstergelere Yer Verilmemesi

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

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

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

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

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilmelidir

- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır denilmiştir.

Yönetmelik ve Rehber hükümleri açıkça Performans Programlarında Performans Hedeflerini ölçecek göstergelere yer verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Kırklareli İl Özel İdaresi performans programında bazı göstergelere yer verilmiştir. Ancak bu göstergelerden çok az kısmı sadece maliyet olarak ifade edilmiştir. Performans programında yer alan göstergelerin çoğu ise miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilebilen göstergeler değildirler Dolayısıyla gerekli özellikte göstergelere yer verilmemesi performans programında yer alan hedeflerin ölçülebilir olmasına ve dolayısıyla bu hedeflerin faaliyet raporlarında yer alan faaliyet sonuçları ile kıyaslanabilmesine engel teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra yapılacak Performans Programlarında; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ile Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, Kurumun Performans hedeflerini ölçecek göstergelere yer verilmesine dikkat edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

BULGU 5: Performans Programında,Amaç,Hedef ve Faaliyetler İçin Belirlenmiş Olan Kodlama Sisteminin Stratejik Planda Yer Alan Kodlama Sistemi İle Uyumlu Olmaması

Performans programında yer alan amaç, hedef ve faaliyetlerin müteselsil bir sıraya göre ve birbiriyle uyumlu olarak kodlanmadığı görülmüştür. Aynı şekilde Performans programında faaliyetler için gerçekleştirilen kodlama sisteminin Stratejik Plan ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Stratejik Planda, Performans Programında ve Faaliyet raporundaki kodlama sisteminin birbiriyle uyumlu olması bu belgelerde belirlenen amaç ve hedeflerin her yılki gerçekleştirmelerinin takibi konusunda ve bu amaçların her yıl ne kadarının gerçekleştirilebildiğini ölçme konusunda kolaylık sağlamaktadır.

Söz konusu kodlama sistemlerinin birbiri ile uyumlu olmaması durumunda Stratejik

Planda belirlenen Amaçlara Faaliyet Raporunda hiç yer verilmemesi dolayısıyla belirlenen amaçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin takibi konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Düzenli bir kodlamanın olmamasından kaynaklanan bu durum amaç, hedef ve gösterge düzeyinde idarenin performans gerçekleştirmelerini ölçmeyi ve değerlendirmeyi engellemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra yapılacak Performans Programlarında; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ile Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, Kurumun amaç, hedef ve faaliyetlerin müteselsil bir sıraya göre ve birbiriyle uyumlu olarak kodlanmasına dikkat edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: 2015 yılı Faaliyet Raporunda Performans Programında Yer Alan Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

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

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

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

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*”

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

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümlerine rağmen Kırklareli 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; İdarenin yıllık performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyini ve sapma gerekçelerini belirlemek amacıyla yeni bir veri kayıt sisteminin oluşturulmasının sağlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmaması

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere

ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleştirilebilir.

Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra yapılacak Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan hedef ve göstergelerin öngörülen ve gerçekleşen değerleri arasındaki sapmalara ilişkin açıklamaların yapılmasına dikkat edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Bu konuda kurumla görüş birliğine varılmış olup, sonraki dönemlerde izlenmesi uygun olur.

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>