



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**KALKINMA BAKANLIĞI**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016



## **İÇERİK**

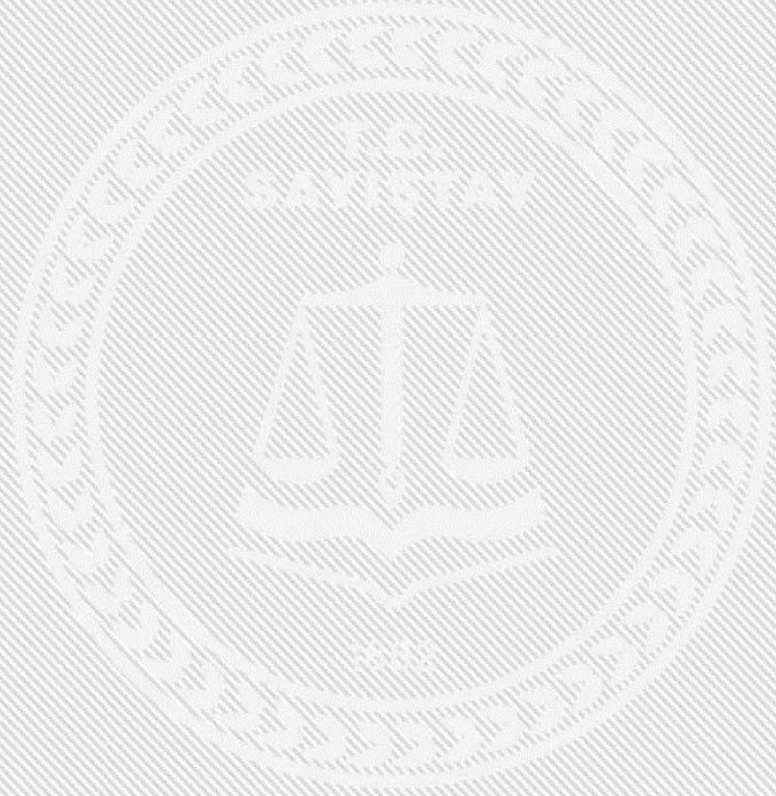
<b>KALKINMA BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>KALKINMA BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>21</b>



**KALKINMA BAKANLIĞI**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	8
8.	EKLER.....	13





## KISALTMALAR

<b>DAP</b>	Doğu Anadolu Projesi
<b>GAP</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>İİT</b>	İslam İşbirliği Teşkilatı
<b>İSEDAK</b>	İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi
<b>KKGÖ</b>	Kurumsal Kapasite Geliştirme Ödeneği
<b>SODES</b>	Sosyal Destek Programı



# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı Bütçesiyle Kalkınma Bakanlığı'na 2.182.320.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %0,42'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

**Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Ekonomik Kod	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği (2)	Toplam Harcama (1)	1/2 (Yüzde)
Personel Giderleri	50.697.000	50.697.000	47.238.162	93
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	6.135.000	6.135.000	5.944.920	97
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	19.094.000	19.744.000	17.674.428	90
Cari Transferler	39.456.000	44.936.000	38.785.941	86
Sermaye Giderleri	1.043.825.000	100.043.085	5.470.869	5
Sermaye Transferleri	1.023.113.000	958.193.000	888.181.206	93
<b>TOPLAM</b>	<b>2.182.320.000</b>	<b>1.179.748.085</b>	<b>1.003.295.526</b>	<b>85</b>

## Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun 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.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin 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 muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmelik’in 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali

hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri Kalkınma Bakanlığı Merkez Saymanlığı tarafından yürütülmektedir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır.

Kalkınma Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 08.12.2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Kalkınma Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Bakanlığın Muhasebe Kayıtlarında ve Mali Tablolarında Yer Almaması**

27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 170’inci maddesinin 1-a-2 bendinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılmasının sağlanacağı, 1-a-3 bendinde ise; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “252 Binalar Hesabı” başlıklı 175’inci maddesinde binalar hesabının, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup, 176’ncı maddesinde ise hesabın işleyişi ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Kamu idareleri bazında ve konsolide verilerden genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri düzeyinde malî rapor, tablo ve istatistiklerin üretilip, belirlenen sürelerde yayımlanmasına imkân verecek detayda ortak yardımcı hesapların oluşturulması ve detaylı hesap planlarının hazırlanmasında kamu idarelerinin uyacakları usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün 41 Sıra No’lu Genel Tebliği’nin “Ortak Yardımcı Hesaplar ve Kayıt Önceliği” başlıklı 6’ncı maddesinin (1) numaralı bendinde; çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan konsolide malî rapor, tablo ve istatistiklerin üretilmesine imkân verecek detayda ortak yardımcı hesaplar oluşturulduğu ve Tebliğ ekinde yer alan tabloda, söz konusu ortak yardımcı hesaplara yer verildiği ifade edilmiştir.

“Detaylı Hesap Planı Ortak Yardımcı Hesaplar Tablosu” incelendiğinde; diğer kamu idareleri tarafından kamu idaresinin kullanımına tahsis edilen taşınmazların, “252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesabının detaylarında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde; tapuda Hazine adına tescilli olup Kalkınma Bakanlığının



kullanımına verilen ana hizmet binası ve lojmanların 252 Binalar Hesabında izlenmediği ve dolayısıyla tahsisli kullanılan söz konusu taşınmazların Bakanlığın mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Bu durum, gerek muhasebenin temel kavramları arasında yer alan tam açıklama ilkesine (mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi), gerekse yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile görüşme yapıldığı; Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından, hazinenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların toplu olarak emlak değeri üzerinden 06150 Muhasebe Kodu ile Ankara Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne muhasebe kayıtlarına alındığı, her kamu idaresinin mali tablolarında söz konusu taşınmazların görülebilmeye yönelik çalışmaların devam ettiği, bu çalışmalar neticelendiğinde ilgili muhasebe birimlerine devredileceği bilgisinin kendilerine verildiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Hazinenin mülkiyetinde olup Bakanlığın kullanımına verilmiş bulunan taşınmazların Bakanlığın mali tablolarında yer almıyor olması hususu, Bakanlığın mali tablolarının doğru, güvenilir, analize ve ölçmeye elverişli veri üretmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kalkınma Bakanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Maddi Duran Varlıklar (Taşınmazlar) hesap alanı hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Birlikte Kullanılması**

Merkezi Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "59 Dönem Faaliyet Sonuçları" başlıklı 385'inci maddesinde;

*"(1) Dönem faaliyet sonuçları hesap grubu, dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonuçlarının izlenmesi için kullanılır.*

*(2) 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.*

Aynı Yönetmelik'in 386 ve 387'inci maddelerinde 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının niteliği ve işleyişi; 388 ve 389'uncu maddelerinde ise 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, dönem sonunda faaliyet sonuçlarının olumlu veya olumsuz olabileceği, buna bağlı olarak aynı dönem faaliyet sonucunda olumlu ve olumsuz hesapların bir arada olamayacağı ve bu hesapların olumlu veya olumsuz faaliyet sonucuna göre ilgili hesaba kaydının yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Ancak Kalkınma Bakanlığı'nın 2015 yılı bilançosu incelendiğinde 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının her ikisinin de birlikte kullanıldığı görülmüştür. Aynı dönem içinde hem olumlu hem de olumsuz faaliyet sonucunun ortaya çıktığını ifade eden bu durum; hem muhasebenin temel ilkelerinden dönemsellik ilkesine hem de yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Kamu Harcamaları Bilişim Sistemi üzerinden üretilen defter ve mali tablolar arasında tutarsızlık olmamasını teminen gerekli kontrol faaliyetlerinin

konulması için Maliye Bakanlığına (Muhasebat Genel Müdürlüğü) yazılı bildirimde bulunulduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, kurumun mali tablolarındaki tutarsızlıklara ilişkin bulgumuza iştirak edilmiş olup, bu tutarsızlıkların giderilmesi ve bu konuda gerekli kontrol faaliyetlerinin oluşturulması için Maliye Bakanlığına yazılı bildirimde bulunulduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu hataların, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün oluşturduğu sistemden kaynaklandığı ve idarelerin söz konusu hataların düzeltilmesinde inisiyatifleri olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, kurumun 2015 yılı mali tablolarının doğruluğunu etkileyen bu tutarsızlıkların düzeltilmesi için, konunun, Maliye Bakanlığına bildirilmesini teminen, TBMM'nin bilgisine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 2: SODES Ödeneklerinin Valilikler Nezdinde Açılan Özel Hesaplara Aktarılmak Suretiyle Harcanması ve İSEDAK Kapsamında Yapılan Uluslararası Toplantı Giderlerinin Özel Hesaptan ve 5018 ve 4734 Sayılı Kanuna Tabi Olmaksızın Gerçekleştirilmesi**

2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (E) Cetveli'nin 20'nci maddesinde; *“Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak **özel bir hesaba aktarılır** ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılır.”*

Ayrıca, (E) Cetveli'nin 29'uncu maddesinde; *“Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertipte yer alacak ödenek Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle açılacak **özel hesaba aktarılarak** kullanılır. Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esaslar Kalkınma Bakanlığınca belirlenir.”* hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği gibi; (E) Cetveli'nin 20'nci maddesinde, özel hesaplardaki tutarların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin konularda belirleme ve düzenleme yapma yetkisi Bakan, 29'uncu maddesinde ise Kalkınma Bakanlığı'na verilmiş, 29'uncu maddede buna ek olarak söz konusu özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin ilk fıkrasında *“Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.”* hükmü ile bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiş, aynı maddenin son fıkrasında *“Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”* hükmü ile de herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde; *“Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.”* denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüştür.

“SODES ödeneklerinin Valilikler nezdinde açılan özel hesaplara aktarılmak suretiyle harcanacağı” ve “İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın gerçekleştirileceği” hususları her ne kadar 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli E işaretli Cetvel'e dercedilerek kanunlaştırılmış olsa da,

mevcut uygulama, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, etkin bir iç kontrol ve dış denetim ile mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması noktasında zafiyet doğurabileceği gibi, bütçe kanunlarının Anayasa'da öngörülen niteliği ile de uyuşmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında; İSEDAK kapsamında yapılan uluslararası toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi** hususu ile ilgili olarak; İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi kapsamındaki faaliyetlerin her yıl Bütçe Kanunu (E) Cetveline konulan hükümlerden yararlanılarak sürdürülmesi konusundaki eleştirilerin kabul edildiği, bununla birlikte 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli Cetvelde 91 adet maddenin yer alması nedeniyle bu durumun sadece Kalkınma Bakanlığı açısından değil Türk Kamu Yönetiminin bütünü açısından genel bir sorun haline geldiği, İSEDAK sekretarya faaliyetlerinin idari ve mali yapılanmasına ilişkin müstakil bir mevzuatın hazırlanması konusundaki yetkinin siyasi iradede olduğu,

**SODES ödeneklerinin Valilikler nezdinde açılan özel hesaplara aktarılmak suretiyle harcanması hususu ile ilgili olarak ise;** sosyal destek programının Bakanlığın sürekli bir faaliyeti olmadığı, süresinin ihtiyaca göre belirlendiği ve ihtiyaçların giderilmesi halinde sonlandırılacak olan geçici bir program olduğu, bu nedenle her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E Cetvelinde yer alan maddeye dayanılarak çıkarılan uygulama usul ve esaslarına göre uygulanmakta olduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi hususuna kamu idaresi tarafından iştirak edilmekle birlikte, bunun kamu mali yönetim sistemi açısından genel bir sorun halini aldığı da ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgumuzun ikinci kısmı ile ilgili olarak verilen cevapta ise, sosyal destek programının Bakanlığın sürekli bir faaliyeti olmadığı, bu nedenle her yıl Bütçe Kanununa konulan hükümlerle yürütüldüğü ifade edilmiş, ancak özel hesap mevzuu ile ilgili hiçbir açıklamaya gidilmemiştir.

Hâlbuki tarafımızca eleştirilen esas konu, gerek İSEDAK gerekse SODES kapsamında yapılan harcamaların özel hesaplar aracılığıyla yapılıyor olması ve bu şekilde kamu kaynaklarının kamu harcama hukuku ve bütçe sistemi dışına çıkarılıyor olmasıdır.

Eleştirdiğimiz bir diğer husus ise, İSEDAK kapsamında yapılan toplantı giderlerinin, Bütçe Kanunu E cetveline bir muafiyet hükmü konulmak suretiyle 5018 ve 4734 sayılı Kanunların dışına çıkarılmış olmasıdır.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin son fıkrasında yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmü ile herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı ortaya konulmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; İSEDAK ile SODES kapsamında yapılan harcamalar için yasal düzenleme yapılmasını teminen, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****BİLANÇO**

Kurum Kodu : 32.0 Adı : KALKINMA BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2015		N Yılı 2015	
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>-22.191.895,97</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>23.252.323,35</b>
<b>10 HAZIR DEĞERLER</b>	<b>-25.483.600,00</b>	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>	<b>22.988.749,76</b>
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI ( - )	-25.483.600,00	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	22.988.749,76
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>264,83</b>	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>263.573,59</b>
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	264,83	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	27.158,73
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>1.057.902,98</b>	333 EMANETLER HESABI	236.414,86
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.057.902,98	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>-45.137.704,06</b>
<b>15 STOKLAR</b>	<b>215.374,46</b>	<b>50 NET DEĞER</b>	<b>-42.883.615,67</b>
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	215.374,46	500 NET DEĞER HESABI	-42.883.615,67
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>2.018.161,76</b>	<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>	<b>1.759.941.357,23</b>
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.018.161,76	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	1.759.941.357,23
	<b>306.515,26</b>	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-764.569.679,58</b>
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>306.515,26</b>	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (	-764.569.679,58
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	703.735,10	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-997.625.766,04</b>
254 TAŞITLAR HESABI	530.596,04	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	22.738,70
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	12.073.430,36	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI ( - )	997.648.504,74
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	13.001.246,24		
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>		
260 HAKLAR HESABI	3.876.427,15		
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-3.876.427,15		

**AKTİF TOPLAMI**

**-21.885.380,71**

**PASİF TOPLAMI**

**-21.885.380,71**

**Bilanço Dipnotları :**

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	<b>1.382.048,56</b>
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	<b>1.382.048,56</b>
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	<b>9.480.823,03</b>
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	<b>9.480.823,03</b>
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	<b>185.490,92</b>
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	<b>185.490,92</b>



Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630			<b>GİDERLER HESABI</b>	1.007. 948,43 8,58	600			<b>GELİRLER HESABI</b>	10.322.672 ,54
630	01		<b>Personel Giderleri</b>	47.238.161,67	600	<b>01</b>		<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>7.813.736,76</b>
630	01	01	Memurlar	17.516.292,53	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	6.182.606,17
630	01	02	Sözleşmeli Personel	28.212.596,59	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.072.510,38
630	01	05	Diğer Personel	1.509.272,55	600	01	05	Damga Vergisi	558.620,21
630	02		<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	5.944.919,92	600	<b>03</b>		<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	<b>637.342,58</b>
630	02	01	Memurlar	2.597.984,58	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.400,00
630	02	02	Sözleşmeli Personel	3.337.046,03	600	03	06	Kira Gelirleri	635.942,58
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	9.889,31	600	<b>05</b>		<b>Diğer Gelirler</b>	<b>1.434.293,59</b>
630	03		<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	17.216.632,50	600	05	01	Faiz Gelirleri	18.575,14
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.252.429,02	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	36,00
630	03	03	Yolluklar	1.587.196,52	600	05	03	Para Cezaları	34.729,25
630	03	04	Görev Giderleri	93.529,47	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	1.380.953,20
630	03	05	Hizmet Alımları	12.247.917,73	600	<b>11</b>		<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	<b>60.743,61</b>
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	286.810,49	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	60.743,61
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	170.500,26	600	<b>25</b>		<b>Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel</b>	<b>376.556,00</b>
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	573.588,82					
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	4.660,19	600	25	01	Gen BütKap Kamu İdBedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	376.556,00
630	05		<b>Cari Transferler</b>	38.785.941,51	<b>NET GELİR TOPLAMI :</b>				<b>10.322.672,54</b>
630	05	02	Hazine Yardımları	33.003.800,00					

630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	5.782.141,51
630	07		<b>Sermaye Transferleri</b>	888.181.206,65
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	880.896.457,42
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	7.284.749,23
630	12		<b>Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler</b>	961.376,58
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	933.896,98
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	2.717,00
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	24.762,60
630	13		<b>Amortisman Giderleri</b>	4.145.593,86
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	4.002.076,21
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	143.517,65
<b>Ekonomik Kodlar</b>			<b>GİDERİN TÜRÜ</b>	<b>Cari Yıl (N)</b>
630	14		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	338.258,34
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	200.803,87
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	2.730,76
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri	2.454,85

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	233,64
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	27.487,15
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	8.316,38
630	14	10	Zirai Maddeler	1.642,56
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	19.613,73
630	14	13	Yedek Parçalar	69.920,72
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	5.054,68
630	20		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>	343.097,36
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	343.097,36
630	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid</b>	76.844,00
630	25	01	Genel BütKap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	76.844,00
630	30		<b>Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler</b>	4.716.370,73
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	4.716.370,73
630	99		<b>Diğer Giderler</b>	35,46
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	35,46

**GİDERLER TOPLAMI : 1.007.948.438,58**

<b>GİDERLER TOPLAMI (A)</b>	<b>1.007.948.438,58</b>
<b>GELİRLER TOPLAMI (B)</b>	<b>10.322.672,54</b>
<b>İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)</b>	<b>0,00</b>
<b>NET GELİR (D=B-C)</b>	<b>10.322.672,54</b>
<b>FAALİYET SONUCU(D-A)</b>	<b>- 997.625.766,04</b>



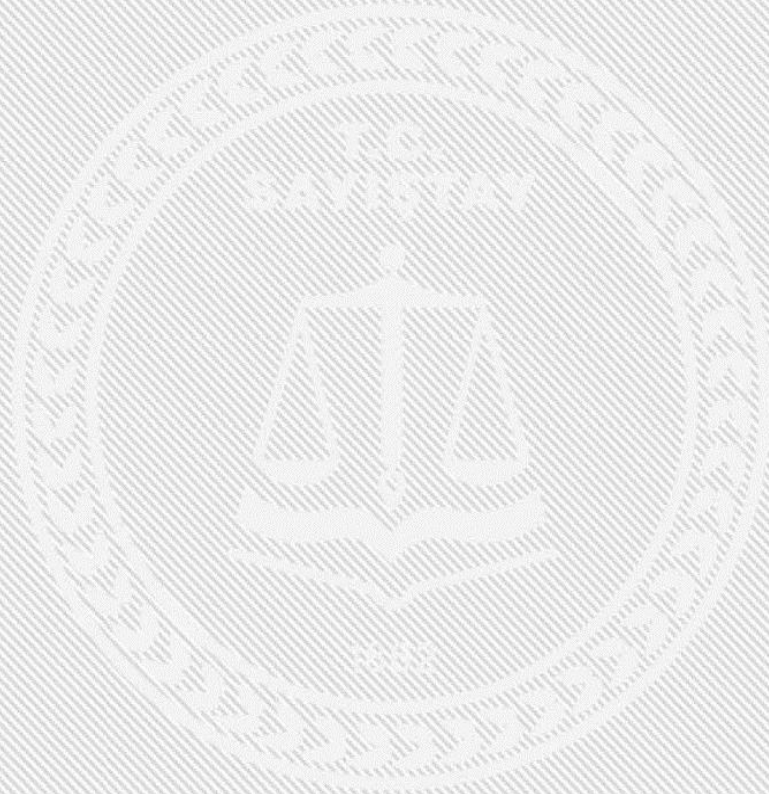
T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>



**KALKINMA BAKANLIĞI**

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**







# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	21
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	22
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	23
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	23
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	24
6. DENETİM BULGULARI.....	30



## 1. ÖZET

Bu rapor, Kalkınma Bakanlığı 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.

Kalkınma Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 Yılı Performans Programı,
- 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Bakanlığın hazırladığı üç temel belge olan 2014-2018 Stratejik Planı, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planın mevcudiyet ve sunum kriterini karşıladığı, ancak zamanlılık kriterini karşılamadığı,

Faaliyet Raporunun ve Performans Programının mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterlerini kısmen karşıladığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş;

Stratejik Planda yer alan hedeflerin stratejik amaçlarla ilgili olduğu, göstergeler aracılığıyla ölçülebilir olarak ifade edildiği ve göstergelerin ilgili ve ölçülebilir olduğu, göstergelerden bazılarının ise iyi tanımlanmamış olduğu anlaşılmıştır.

Faaliyet Raporu üzerinde, performans bilgisinin içeriğine yönelik yapılan değerlendirme neticesinde;

Performans bilgisinin veri kayıt sisteminden elde edilen verilerle uyumlu olduğu,

Faaliyet Raporunda yer alan hedef ve göstergelerin Performans Programında yer alan hedef ve göstergelerle tutarlı olmadığı,

Kanaatine varılmıştır.

Faaliyet Raporunda, planlanan ve gerçekleşen performans arasında sapma olduğu durumlarda meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği için, geçerlilik/ikna edicilik kriteri yönünden bir değerlendirme yapılamamıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

## **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, Kalkınma Bakanlığı'nın yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Kalkınma Bakanlığı'nın yayımladığı 2014-2018 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.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

### STRATEJİK PLAN

Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planında altı (6) adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu altı (6) amaca ulaşmak için otuz bir (31) adet stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için de seksen beş ( 85) adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Stratejik Plan ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede:

#### *Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planının mevcut olduğu,

#### *Zamanlılık*

Bakanlık Stratejik Planının mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlanmadığı,

#### *Sunum*

"Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu", stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planının Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere uygun olduğu,

#### *İlgililik*

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planında yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla, performans göstergelerinin de belirlenen stratejik hedeflerle ilgili olduğu,

Tespit edilmiştir.

#### *Ölçülebilirlik*

Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planındaki otuz bir (31) adet stratejik hedef için ölçülebilir ifadeler kullanılmayıp, hedefler performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmeye çalışılmıştır. Belirlenen seksen beş (85) adet performans göstergesinin tamamı için ölçülebilir ifadeler ve ölçmeye imkan verecek sayı, tarih, oran vb. belirlenmiştir.

#### *İyi Tanımlanma*

Ölçülebilir olduğu tespit edilen seksen beş (85) adet performans göstergesinin ve bu göstergelerin ilgili olduğu hedeflerin iyi tanımlandığı kanaatine varılmıştır.

### **PERFORMANS PROGRAMI**

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Performans Programında yirmi sekiz (28) adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de yüz üç (103) adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Performans Programı ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede:

#### *Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Performans Programının mevcut olduğu tespit edilmiştir.

#### *Zamanlılık*

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre; Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderirler ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı tespit edilmiştir.

### *Sunum*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehber’de ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nin Ek kısmı, performans programının formatını belirlemektedir.

Performans Programının sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

- Performans Hedefi Tablolarında “Açıklamalar” kısmına yer verilmediği,
- Performans Programında “Faaliyet Maliyetleri Tablosu”na hiç yer verilmediği,
- Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun idare düzeyinde değil, harcama birimleri düzeyinde hazırlandığı,

tespit edilmiştir.

### *İlgililik*

#### *- Performans Hedefinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği yirmi sekiz (28) adet performans hedefinin tamamının çıktı/sonuç odaklı olduğu ve yine tamamının stratejik hedeflerle ilgili olduğu anlaşılmıştır.

#### *- Performans Göstergesinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2015 Yılı Performans Programında yer alan yüz üç (103) adet performans göstergesinin tamamının performans hedefiyle ilgili olduğu tespit edilmiştir.



### *Ölçülebilirlik*

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgili olduğu tespit edilen yüz üç (103) adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

### *İyi Tanımlanma*

Ölçülebilir olduğu tespit edilen yüz üç (103) adet performans göstergesinin doksan dokuz (99) tanesinin iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

## **FAALİYET RAPORU**

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede:

### *Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi hükümleri çerçevesinde Bakanlık 2015 Yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

### *Zamanlılık*

Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

### *Sunum*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır.

Bakanlık Faaliyet Raporunun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre sunum kriterlerini kısmen karşıladığı,

### *Tutarlılık*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporunun tutarlılık kriterini kısmen karşıladığı,

### *Doğrulanabilirlik*

Faaliyet Raporunun doğrulanabilirlik kriterini karşıladığı,

*Geçerlilik/İkna Edicilik*

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapsmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir.

Bakanlık Faaliyet Raporunda, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki sapmanın nedenlerine yer verilmediği için geçerlilik/ikna edicilik kriteri yönünden bir değerlendirme yapılamamıştır.

### FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Kalkınma Bakanlığı performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda; kamuoyu ilgisinin yüksek olduğu ve bütçe tutarı olarak da anlamlı bir büyüklüğe sahip olduğu düşünülen aşağıdaki 2 adet performans hedefini etkileyen performans göstergelerinin izlendiği veri kayıt sisteminin önemli veri kayıt sistemi olarak seçilmesine karar verilmiştir:

Performans Hedefi(11)		Kamu yatırımlarında proje döngüsü yönetiminin etkinliği artırılabacaktır.			
Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2013	2014	2015
1	Geliştirilen rehber doküman sayısı	Sayı	1	1	2
2	Önemli projeler izleme raporu sayısı	Sayı	-	1	2

Performans Hedefi(12)		Kamu-özel işbirliğine ilişkin konularda Bakanlığın kurumsal kapasitesi artırılarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da bu kapsamda mevcut kapasitesinin geliştirilmesine öncülük edilecektir.			
Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2013	2014	2015
1	Kamu özel işbirliği konusunda katılım sağlanacak eğitim programı sayısı	Sayı	-	3	3

Kamu idaresinin 2015 Yılı Performans Programında yer alan 2 adet performans hedefini ve bu hedeflere ait gerçekleşmeyi ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisinin gerçekleştirmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dâhil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ve bu sistemin gerektirdiği raporlama uygulamalarının çoğu kamu kurumunda henüz uygun şekilde yerine getirilemediği bilinmektedir. Bu sebeple Kalkınma Bakanlığı'nın 2014-2018 Stratejik Planı, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı Faaliyet Raporunda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için denetim bulguları ve iyi uygulamanın ne olması gerektiği ortaya konulmuştur.

Kalkınma Bakanlığı, hazırlayacağı stratejik yönetim unsurlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*" başlıklı 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri ve bulgular çerçevesinde yeniden gözden geçirmelidir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Stratejik Planın Mevzuatta Öngörülen Sürede Hazırlanmaması.**

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde "*Kamu idareleri kalkınma planları, programları, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*" denilerek kamu idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) olarak hizmet verdiği dönemde, yukarıda anılan hüküm çerçevesinde 2009 – 2013 Stratejik Planını hazırlamış ve beş yıllık zaman diliminde planın amaç ve stratejik hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bakanlıkta, 2009 – 2013 Plan dönemi bitiminden itibaren yeni dönem (2014 – 2018) stratejik plan çalışmaları, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in stratejik planlama sürecine ilişkin öngördüğü takvime uygun olarak yürütülememiş ve 2014 yılı Ocak ayında tamamlanıp yürürlüğe girmesi gereken Stratejik Plan, 03.11.2014 tarihinde geriye (01.01.2014 tarihine) dönük olarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu durum, 5018 sayılı Kanun'la ve yukarıda anılan Yönetmelik'le getirilen düzenlemelere uygun olmadığı gibi, aynı zamanda, kurumun İç Kontrol Standardı Eylem Planında öngörülen "İdarenin misyonu yazılı olarak belirlenmeli, duyurulmalı ve personel tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır." standardının 2014 yılı için zamanında gerçekleştirilme hedefini de engellemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2014-2018 Stratejik Planı hazırlıklarının tamamlanması döneminin Onuncu Kalkınma Planı ve Öncelikli Dönüşüm Programları çalışmalarıyla çakıştığı ve Stratejik Planın söz konusu dokümanlarla uyumunun sağlanabilmesi için plan taslağının nihai hale getirilmesi noktasında gecikme yaşandığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, 2014-2018 Stratejik Planın nihai hale getirilmesinde yaşanan gecikmenin, plan taslağının ilgili diğer dokümanlarla uyumunun sağlanabilmesinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Ancak verilen cevabın

bulgumuzda tespit edilen hususu karşılamadığı düşünüldüğünden, konu gelecek stratejik plan döneminde takip edilecektir.

## B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### BULGU 2: Performans Göstergelerinden Bazılarının İyi Tanımlanmamış Olması.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'e göre; performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.

"İyi tanımlanma" kriteri, net ve anlaşılabilir performans hedef ve göstergeleri hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

İyi tanımlanma, iki özellikle ilgilidir:

Tanımın içeriği: Gösterge yalnızca tek bir şekilde mi açıklanabiliyor?

Tanımın durumu: Tanım, kamu idaresinin diğer bir dokümanında yazılı hale getirilerek resmileştirilmiş mi?

Yukarıdaki açıklamalar ışığında Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinden 4 tanesinin iyi tanımlanmamış olduğu kanaatine varılmıştır.

Örnek 1:

Performans Hedefi(4)	Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılabilecektir.			
Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2013	2014	2015
2	Güncellenecek kılavuz sayısı	-	-	✓
3	Eğitim verilen kurum/kişi sayısı	Sayı	-	20/100

Yukarıdaki 2 no'lu performans göstergesinin "... kılavuzunun güncellenmesi" olarak ifade edilmesi gerekirdi. Zira birim yetkilileriyle yapılan görüşmelerde güncellenecek kılavuzun bir tane olduğu ifade edilmiştir.

3 no’lu performans göstergesinin ifade biçiminden tek bir anlam çıkmadığı görülmüştür. Burada “kurum/kişi sayısı” ifadesinden ilk etapta oransal bir anlam çıkarılmakla birlikte, eğitim verilen kişi sayısı ile eğitim verilen kurum sayısının birbirinden ayrı ifade edilmesi gerektiği yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır.

**Örnek 2:**

Performans Hedefi(11)	Kamu yatırımlarında proje döngüsü yönetiminin etkinliği artırılabacaktır.				
Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2012	2013	2014	
3	Düzenlenen eğitim programı sayısı(adam-saat)	Sayı	700	725	750

Yukarıda yer alan performans göstergesinde yer alan (adam-saat) ifadesinin, (adam\*saat) olarak ifade edilmesi gerektiği yapılan görüşmeler neticesinde tespit edilmiştir.

**Örnek 3:**

Performans Hedefi(25)	Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerden azami derecede faydalanarak Kalkınma Bakanlığı Bilişim Stratejisi uygulanacak, Kamu Yatırımları Bilgi Sistemi hayata geçirilecek ve bilgi güvenliği altyapısı geliştirilecektir.				
Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2012	2013	2014	
2	Kamu yatırımları (KAYA) projesinin hayata geçirilme yüzdesi	Yüzde	-	50	90

Yukarıda yer alan performans göstergesiyle ilgili olarak birim yetkilileriyle yapılan görüşmelerde, göstergenin ölçümüne ilişkin konulan oransal ifadelerin nasıl hesaplanacağına dair yazılı bir dokümanın (metaverisinin) olmadığı görülmüştür. Bu durum gerçekleşme rakamlarının mesleki tecrübeye dayalı(subjektif) olarak belirlenmesini kaçınılmaz hale getirmektedir. Hâlbuki iyi tanımlanma gereği, oransal gerçekleştirmelere yönelik hesaplamaların nasıl yapılacağına “kişilerin inisiyatifine” bırakılmayacak şekilde yazılı hale getirilerek resmileştirilmiş olması gerekirdi.

**Kamu idaresi cevabında;** Denetim Raporunda tespit edilen aksaklıkların tekrarlanmaması için bir sonraki dönem yürütülecek performans programı hazırlık çalışmalarında birimler arası koordinasyonun güçlendirilmesi, iş süreçlerinde zamanlamanın iyi yapılması ve personel kapasitesinin geliştirilmesi konularına azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiğinden, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

**BULGU 3: Performans Hedefi Tablolarında Açıklama Kısımına Yer Verilmemesi.**

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin Ek kısmı, kamu idarelerince hazırlanacak performans programlarının formatını belirlemektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “II-Performans Bilgileri” ana başlığı altında yer alan “C-Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” başlıklı bölümünde;

Her bir performans hedefi için hazırlanacak Performans Hedefi Tablosuna yer verileceği,

Performans hedefi tablosundaki açıklama kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçesine kısaca değinileceği;

belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2015 yılı Performans Programının “C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” başlıklı bölümünde, Performans Hedefi Tablolarında açıklama sütunlarına yer verilmediği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017 ve daha sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında performans hedefi tablolarında açıklamalar kısmına yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

**BULGU 4: Performans Programında Faaliyet Maliyetleri Tablosuna Yer Verilmemesi**

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin Ek kısmı, kamu idarelerince hazırlanacak performans programlarının formatını belirlemektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “II-Performans Bilgileri” ana başlığı altında yer alan “C-Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” başlıklı bölümünde;

Her bir performans hedefi için hazırlanacak Performans Hedefi Tablosunun arkasından, ilgili performans hedefi ile ilişkili “Faaliyet Maliyetleri Tablosu”na yer verileceği ve bu tabloda ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplamasına ilişkin hususların da yer alacağı belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2015 yılı Performans Programının “C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” başlıklı bölümünde, Faaliyet Maliyetleri Tablosuna hiçbir şekilde yer verilmediği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** Sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında söz konusu faaliyet maliyetleri tablosuna yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

#### **BULGU 5: Stratejik Planda Program Dönemine(2015) İsabet Eden Göstergeye Performans Programında Yer Verilmemesi**

Stratejik Planda Amaç 1’in altında yer alan Hedef 1.1. ile ilgili olarak 3 adet performans göstergesi tayin edilmiştir:

Hedef 1.1.: Kalkınma Planı için izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır.					
	2014	2015	2016	2017	2018
Onuncu Kalkınma Planı izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması	-	✓	-	-	-
Öncelikli Dönüşüm Programlarının izleme ve değerlendirme sistemine ilişkin usul ve esasların hazırlanması	✓	-	-	-	-
Öncelikli Dönüşüm Programlarının izleme ve değerlendirme raporları sayısı	-	2	2	2	2

Görüleceği üzere, “Onuncu Kalkınma Planı izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması” adlı gösterge ile ilgili hedef 2015 yılı için konulmuş olmasına rağmen, 2015 yılı performans programında hedef 1.1’in altında yer alan performans hedefine ilişkin göstergeler arasında bu göstergenin mevcut olmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** Bakanlığın 2014-2018 dönemi Stratejik Planında 2015 yılında yer alan performans göstergesine, Plan İzleme sisteminin 2014 yılında kurulması nedeniyle 2015 yılı Performans Programında yer verilmemiş olduğu ifade edilmiştir.



**Sonuç olarak;** Performans Programları Stratejik planların yıllık izdüşümleridir ve stratejik planda program dönemi için öngörölmüş olan performans göstergesine, 2015 yılı Performans Programında yer verilmesi, iki dokümanın birbiriyle tutarlı olması noktasında önem arz etmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevabın, bulgumuzda tespit edilen hususu karşılamadığı düşünöldüğünden, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

#### **BULGU 6: Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerden Bazılarına Performans Programında Yer Verilmemesi**

Gerek 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde, gerekse Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te stratejik planlar; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmıştır.

Yine Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te stratejik planların 5 yıllık dönemleri kapsadığı ve performans programlarının da stratejik planların yıllık iz düşümleri olduğu ifade edilmektedir.

Performans Programını "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 program" olarak tanımlayan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te, kamu idarelerinin performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik plan dikkate almaları gerektiği ifade edilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planında Amaç 2'nin altında 7 tane stratejik hedef belirlenmiştir:

<b>Amaç 2: Küresel ve ulusal gelişmeler ile temel eğilimleri yakından izleyerek, ekonomik ve sosyal kalkınma alanlarında toplumun tüm kesimlerine yol göstermek ve hükümete müşavirlik yapmak üzere; kısa, orta ve uzun vadeli tahmin, analiz ve araştırmalar yapmak.</b>
Hedef 2.1: Türkiye ekonomisine ilişkin hesaplanabilir genel denge modeli çalışmaları yapılarak kısa ve orta vadeli yapısal analiz ve makroekonomik politika analiz kapasitesi artırılacaktır.
Hedef 2.2: Türkiye ve dünya ekonomisine ilişkin izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılacaktır.
Hedef 2.3: Kalkınma Planı ve politika belgelerindeki stratejik öncelikler doğrultusunda somut politika önerileri geliştirmek üzere ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma konularında yapılan araştırma sayısı artırılacaktır.
Hedef 2.4: Türkiye ve dünyadaki sektörel gelişmelere ilişkin izleme ve değerlendirme çalışmaları yürütülecektir.
Hedef 2.5: Özel sektör sabit sermaye yatırımlarının daha sağlıklı ve kapsamlı tahmini için model çalışması yapılacaktır.
Hedef 2.6: Türkiye ekonomisine ilişkin konjonktürel gelişmeleri daha kısa sürede kavrama kapasitesini güçlendirmeye yönelik sektör temsilcileriyle düzenli görüşmeler yapılacaktır.
Hedef 2.7: Mikro veri temelli politika ve etki analizi çalışmaları yapılacaktır.

Diğer taraftan, Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planında; Hedef 2.5, Hedef 2.6 ve Hedef 2.7 için belirlenen performans göstergelerinde 2015 yılı için bir hedef de konulmuştur.

Hal böyle iken, Kalkınma Bakanlığı 2015 yılı Performans Programında, Stratejik Amaç 2'nin altında yer alan hedef 2.5, hedef 2.6 ve hedef 2.7'ye yer verilmediği görülmüştür.

2015 yılı Performans Programının, Stratejik Planın 2015 dönemine isabet eden iz düşümü olduğu düşünüldüğünde Stratejik Planda yer alan hedeflerin bazılarında Performans Programında yer verilmemiş olması, stratejik planlama anlayışıyla uyumlayacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** Bulgu doğrultusunda bir sonraki performans programında söz konusu hedeflere gerçekleşme kaydedilmese de yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

### **BULGU 7: Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun Harcama Birimleri Düzeyinde Hazırlanmış Olması**

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, kamu idarelerince hazırlanacak

Performans Programlarının “II-Performans Bilgileri” ana başlığı altında yer alan “D- İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” başlıklı bölümünde; idarenin toplam kaynak ihtiyacının ekonomik kodlamaya göre toplu şekilde gösterilmesini sağlamak amacıyla Tablo- 4 Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu’na yer verileceği belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2015 yılı Performans Programında, “Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu”nun idare düzeyinde ve sadece 1 tane değil, harcama birimleri düzeyinde ve dolayısıyla birden fazla düzenlendiği görülmüştür.

Performans Programlarının idare düzeyinde hazırlandığı düşünülecek olursa, idarenin kaynak ihtiyacının ekonomik kodlama itibariyle ortaya konulmasını sağlayan Tablo 4’ün de idare düzeyinde hazırlanması uygun olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017 ve daha sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında toplam kaynak ihtiyacı tablosuna yalnızca idare düzeyinde yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 8: Faaliyet Raporuna Performans Hedefleri Yerine Stratejik Hedeflerin Aktarılması ve Bu Nedenle Faaliyet Raporunda Yer Alan Göstergelerden Bazılarının Performans Programı İle Tutarlı Olmaması**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’te; kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını hazırlarken tutarlılık ilkesine riayet etmesi gerektiği belirtilmektedir.

İdarenin, faaliyet raporunda, tutarlılık ilkesi gereği; performans programında ve haliyle program döneminde gerçekleştirmeyi planladığı performans hedeflerinin ve buna bağlı olarak belirlediği performans göstergelerinin gerçekleşme sonuçlarını göstermesi gerekmektedir.

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde;

Performans Programındaki performans hedef ve göstergeleri yerine Stratejik Planda yer alan stratejik hedef ve göstergelerin Faaliyet Raporuna taşındığı,

Gerçekleşme sonuçlarının performans hedef ve göstergeleri itibariyle değil, stratejik hedef ve göstergeler itibariyle ortaya konulduğu,

Bu sebeple de Performans Programında yer alan göstergelerden bazılarında Faaliyet Raporunda hiç yer verilmediği, bazıları içinse Stratejik Planda belirlenen hedef rakamının esas alındığı,

Anlaşılmıştır.

#### *Örnek 1*

Performans Programında 2 no'lu performans hedefine ilişkin 2 no'lu "Ekonomi yönetimindeki diğer kamu kuruluşları ile yapılan kısa dönem ekonomik tahminler toplantı sayısı" göstergesi için 2015 yılında hedeflenen rakam 8 (adet) iken, Faaliyet Raporunda aynı gösterge için hedeflenen rakam 4 (adet) olarak,

Performans Programında; 8 no'lu performans hedefine ilişkin 8 no'lu "Dünya Ekonomisindeki Gelişmeler Bülteninin Hazırlanması" göstergesi için 2015 yılında hedeflenen rakam 12 (adet) iken, Faaliyet Raporunda aynı gösterge için hedeflenen rakam 4 (adet) olarak,

Performans Programında; 8 no'lu performans hedefine ilişkin 13 no'lu "Uluslar arası kuruluşlarla ortak çalışma sayısı" göstergesi için 2015 yılında hedeflenen rakam 1 (adet) iken, Faaliyet Raporunda aynı gösterge için hedef 2 (adet) olarak,

Performans Programında; 8 no'lu performans hedefine ilişkin 14 no'lu "İşgücü piyasasındaki gelişmelerin makro analizi raporu" göstergesi için 2015 yılında hedeflenen rakam 4 (adet) iken, Faaliyet Raporunda aynı gösterge için hedeflenen rakam 2 (adet) olarak,

Belirlenmiştir.

#### *Örnek 2*

2015 Yılı Performans Programında yer alan;

7 no'lu performans hedefine ilişkin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 no'lu performans göstergelerine,

8 no'lu performans hedefine ilişkin 4, 5, 6, 9 ve 15 no'lu performans göstergelerine,

9 no'lu performans hedefine ilişkin 5, 6, 7 ve 8 no'lu performans göstergelerine,

21 no'lu performans hedefine ilişkin 1, 7,8 ve 9 no'lu performans göstergelerine, 2015 Yılı Faaliyet Raporunda hiç yer verilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015 Yılı Performans Programı ile 2015 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan uyumsuzluğun sonraki yıllarda olmaması için gerekli özen ve dikkatin gösterileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Faaliyet raporu ile performans programı arasındaki uyumsuzluğun giderileceği belirtildiğinden, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

**BULGU 9: Faaliyet Raporunda “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” ve “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” Başlıklarına Yer Verilmemesi**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in “*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli*” başlıklı 19'uncu maddesinin (1) numaralı bendinde; birim ve idare faaliyet raporlarının Ek-1'de yer alan şekle uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Birim ve idare faaliyet raporlarının başlıklar itibariyle şablonunu ortaya koyan EK-1'e baktığımızda; idarelerin hazırlayacakları faaliyet raporlarında, “Performans Bilgileri” ana başlığı altında “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” ve “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlıklarına yer vermeleri gerektiği anlaşılmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, gerek performans sonuçları gerekse performans bilgi sistemi itibariyle herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** Sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında söz konusu bölümlere yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

**BULGU 10: Performans Göstergelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi**

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinde; idare faaliyet raporunun bütçe hedef ve

gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini de içerecek şekilde hazırlanacağı,

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı*" 18'inci maddesinde ise; idarelerin performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verecekleri,

Hüküm altına alınmıştır.

Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, performans programında yer alan göstergelerin bazılarında, meydana gelen gerçekleştirmelerin belirlenen hedefin altında kaldığı, ancak, Faaliyet Raporunda söz konusu sapmanın nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** Sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında söz konusu bölümlere yer verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan, konu 2016 yılı denetiminde takip edilecektir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>