



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

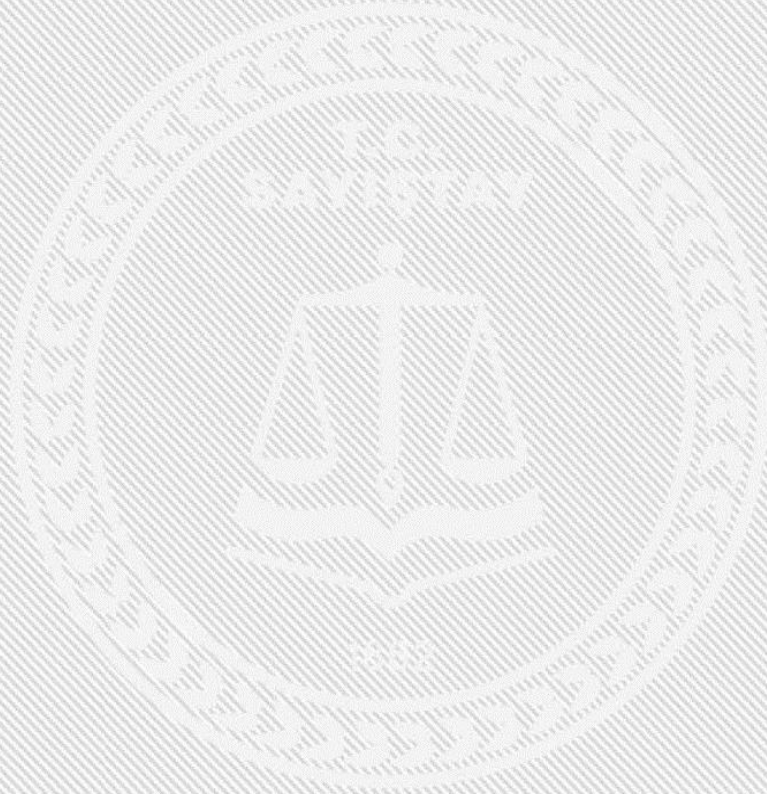
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇERİK

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	13

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2014 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 GÖRÜŞÜ	5
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	6

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle Orman ve Su İşleri Bakanlığına,10.945.551.000,00.-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %2,555'ine tekabül etmektedir.

Ayrıca Orman ve Su İşleri Bakanlığı faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmelerinden aktarılan toplam 41.810.313,73TL kaynak kullanılmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığınca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Bağlı Kuruluşlar Dahil Bakanlığın 2014 yılı Gider Gerçekleşmeleri;

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ (TL)	YIL SONU ÖDENEK (TL)	GERÇEKLEŞEN (TL)	GERÇEK. ORANI (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	224.711.000	233.580.336	233.580.336	100
02	SOS. GÜV. KUR. DEVLET PRİMİ GİD.	39.971.000	42.717.225	42.717.225	100
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	41.626.000	42.461.000	40.520.581	95
05	CARİ TRANSFERLER	2.176.593.000	1.915.079.392	1.915.079.392	100
06	SERMAYE GİDERLERİ	204.000.000	188.459.009	184.202.481	98
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	8.258.650.000	8.145.292.911	8.145.292.911	100
TOPLAM		10.945.551.000	10.567.759.753	10.561.392.928	99

▪ (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü dahil)

Tablo 2: Bağlı Kuruluşlar Hariç Bakanlığın 2014 yılı Gider Gerçekleşmeleri;

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ	YILSONU ÖDENEK	GERÇEKLEŞEN (TL)	GERÇEK. ORANI (%)
01	PERSONEL GİDERLERİ	224.711.000	233.086.440	233.086.440	100
02	SOS. GÜV. KUR. DEVLET PRİMİ GİD.	39.971.000	42.658.360	42.717.225	100
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	41.626.000	42.461.000	40.520.581	95
05	CARİ TRANSFERLER	2.450.000	3.100.000	2.931.909	95
06	SERMAYE GİDER.	204.000.000	188.459.009	184.202.481	98
07	SERMAYE TRANSF.	6.386.000	8.190.000	8.188.211	100
TOPLAM		519.144.000	517.954.809	512.140.745	99

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Orman ve Su İşleri Bakanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. 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 Yönetmeliğinin “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 yayımlanmasına ilişkin esas, usul, 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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 nci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar 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

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

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.

Denetimler, 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.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Orman ve Su İşleri Bakanlığına ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabii olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılmaması ve taşınmazlara ait bu bilgilerin muhasebe birimine verilmemesi;

Taşınmaz malların yönetimi 5018 sayılı Kanununun 44, 45, 47 ve 60 ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanununun 44 üncü maddesine istinaden “*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik*” Maliye Bakanlığınca hazırlanmış, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasında; “*Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır.*”

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında; “*Taşınmazların rayiç değeri, maliki kamu idaresince,tespit edilir.*”

Altıncı fıkrasında ise; “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.*” denilmektedir.

Yönetmeliğin, “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı **Geçici 1** inci maddesinde (03.06.2014 tarih ve 2014/6455 sayılı BKK ile değişik);

“(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) *Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine*

kaydedilir.

b) *Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar. ...*” denilmektedir.

Görüleceği üzere, Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar; taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden 30/09/2014 tarihine kadar kayıt ve kontrollerinin tamamlanarak formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi gerektiği; fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe birimlerine verileceği ve muhasebe birimlerince de kayıtlı taşınmazların ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan denetimlerde, Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinin (1) fıkrasının (a) bendinde belirtilen işlemlerin 30/09/2014 tarihine kadar, (b) bendinde belirtilen işlemlerin 01/10/2014 tarihine kadar tamamlanmadığı görülmüştür. Bu itibarla, Yönetmelik gereğince 2014 yılı içerisinde tamamlanması gereken işlemlerin yerine getirilmediği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumun geniş bir faaliyet alanı olması, bu alanların tespiti, fiyatlandırılması ve kayıt altına alınmasının zaman alması sebebiyle bahsi geçen Yönetmeliğin Geçici 1 inci Maddesinin (1) fıkrasının (a) ve (b) bentlerine uygun hareket edilemediği, ancak Bakanlıkca bir yazılım hazırlandığı ve mevcut kayıtların bir kısmının yazılıma aktarıldığı belirtilerek 2016 yılı sonuna kadar Bakanlığın tüm taşınmazlarının kayıt altına alınarak oluşturulan cetvellerin ilgili mercilere gönderileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; “*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik*” uyarınca, Bakanlığın mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden 30/09/2014 tarihine kadar kayıt ve kontrollerinin tamamlanarak formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi gerektiği, fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe birimlerine verilmesi ve muhasebe birimlerince de kayıtlı taşınmazların ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarılması ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Bakanlık 9. Bölge (Ankara) Müdürlüğü tarafından yapılan ihalelerin, öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılmaması;

Yapım işi ihalelerinin yılın ilk dokuz ayda sonuçlandırılması esas olduğu halde, 9. Bölge Müdürlüğü tarafından, Milli Park ve Tabiat Parkı gibi kış şartlarının daha ağır yaşandığı alanlardaki yapım işi ihalelerinin çoğunun Ekim ve Kasım aylarında gerçekleştirildiği ve hava şartları nedeniyle söz konusu işlerin bir kısmında iş bitim sürelerinin ertesi yıla sarkıtılarak işin sonradan yıllara sari hale getirildiği, bir kısmında sözleşmesine aykırı olarak süre uzatımı kararı verildiği, bir kısmında ise yıllara sari iş olurunun ihale öncesi alınması gerekirken ihale sonrasında alındığı görülmüştür.

Örnek olarak incelenen “Yedigöller Milli Parkında Lojman ve WC Bakım Onarım İşİ” ve “Güzeldere Şelalesi Tabiat Parkı Kır Lokantası, Mescid, WC Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ”nde iş bitim sürelerinin ertesi yıllara sarkıtılarak işin sonradan yıllara sari hale getirildiği, “Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İşİ”nin sözleşmesinde hava şartları nedeniyle süre uzatımı verilemeyeceğine dair hüküm bulunduğu halde süre uzatım kararı verildiği, “Abant Tabiat Parkı Kartalyuvası İdari Bina Onarım İşİ”nin ihale tarihi 25.10.2013 olduğu halde “sari ihale yetkisi” olurunun 18.11.2013 tarihli olduğu görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu’nun idarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62 nci maddesinde birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olmasının zorunlu olduğu ve bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yıllara sari yapım işlerinde belirtilen süreler dikkate alınarak, diğerlerinde ise öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Yedigöller Milli Parkı’nda lojman ve wc bakım onarım işİ”nde işin yıllara sari hale getirilmediğini, süresinde bitirilmeyen iş için fesih işlemlerinin başlatıldığını ve fesih süresi içerisinde işin tamamlattırılarak yükleniciden ilgili yasal kesintilerin yapıldığını, Güzeldere Şelalesi Tabiat Parkı Kır Lokantası, Mescit, WC ve Çevre Düzenlemesi Yapım işİ”nde uygulama sürecinde ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle işin yılı

içerisinde bitirilememe durumunun ortaya çıkması sebebiyle yıllara sari oluru alınarak işe devam edildiğini, “Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İşi” nde ise sözleşmesinde hava şartları nedeniyle süre uzatımı verilemeyeceğine dair hüküm bulunduğu halde işin sözleşmesinde Madde 9.4 “*Bu işyerinde havanın fen noktasında çalışmaya uygun olmadığı günler – tarihleri arasındaki () gündür. Ancak, işin bitiminde bu devre dikkate alınmaz ve İdare Yükleniciden teknik şartları getirerek işi tamamlaması için bu dönemde çalışmasını isteyebilir. Zorunlu nedenlerle ertesi yıla sari hale gelen işlerde, çalışmaya uygun olmayan devre, ödenek durumuna ve imalatın cinsine göre dikkate alınır.*” Denilmekte olduğunu ifade etmişlerdir.

Ayrıca iş artışlarından dolayı verilen süre uzatımının işin fen ve tekniğine uygun olarak tamamlanması için verilmiş olduğunu, burada idarenin menfaatinin ön planda tutulduğunu, bundan sonraki süreçlerde yapılacak benzer işlerde öncelikle yapılacak işin yılı içerisinde bitirilmesinin mümkün olmaması durumunda ihale öncesinde sari ihale oluru alınarak ihale iş ve işlemlerinin buna göre yapılmasına dikkat edileceğini ifade etmektedirler.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, bundan sonraki süreçlerde öncelikle yapılacak işin yılı içerisinde bitirilmesinin sağlanacağı, bunun mümkün olmaması halinde ihale öncesinde sari ihale oluru alınarak ihale iş ve işlemlerinin buna göre yapılmasına dikkat edileceği belirtilmekle birlikte; Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İşi’nde ise Sözleşmenin 9.4. maddesi hükmü gereğince süre uzatımı verildiği ifade edilmiştir.

Taraflar arasında akdedilen işe ilişkin Sözleşmenin 9.2. maddesinde; işin süresinin hesaplanmasında havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan dönemi ile resmi tatil günleri dikkate alındığından, bu nedenlerle ayrıca süre uzatımı verilmez, hükmü getirilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde işin süresi hesaplanarak iş bitim tarihi 16 Aralık 2013 olarak tespit edilmiş olup, ayrıca ek süre uzatımı verilmesini gerektiren bir husus mevcut değildir. Hal böyle iken Sözleşmenin 9.4. maddesi uyarınca yükleniciye süre uzatımı verilmesinin mevzuata uygun olmadığı görülmektedir.

Kaldı ki sözleşmenin 9.4 maddesinde havanın fen noktasında çalışmaya uygun olmadığı günlerin işin bitiminde dikkate alınmayacağı ve İdarenin Yükleniciden teknik şartları yerine getirerek işi tamamlaması için bu dönemde çalışmasını isteyebileceği öngörülmekte olup süre uzatımını içermemektedir.

Bu itibarla, yapılacak işlerin öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınarak ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılması ve yapılan sözleşmelerin eksiksiz olarak uygulanması hususlarında gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Yapım işlerinde artan imalatlar kapsamında hazırlanan yeni birim fiyatların mevzuata uygun şekilde oluşturulmaması;

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşmede bulunmayan işlerin birim fiyatının tespiti” başlıklı 23 üncü maddesine göre; birim fiyat teklif cetvelinde fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelleri yüklenici ile birlikte aşağıdaki usuller çerçevesinde tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

Yeni birim fiyatın tespitinde öncelik sırasına göre; -Yüklenicinin birim fiyatların tespitinde kullanarak teklifinin ekinde idareye verdiği ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler, -İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizler, -Yeni iş kaleminin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizlerin kullanılması gerekmektedir.

Bu analizlere öncelik sırasıyla; 1)Yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler, 2) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler, 3) İdarece kabul edilmek şartı ile uygulama ayına ait Ticaret ve/veya Sanayi Odasınınca onaylanmış yerel rayiçlerin uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Adana ve Ankara Bölge Müdürlüğü tarafından 2014 yılı içerisinde ihale edilen ve örnek olarak seçilen aşağıdaki yapım işlerinde yeni imalatlar için piyasadaki fiyat alındığı, ancak alınan fiyatların Ticaret ve/veya Sanayi Odası onaylı olmadığı görülmüştür.

-Abant Gölü Tabiat Parkı Tanıtım Birimleri, Güvenlik Kulübesi ve Peyzaj Düzenlenmesi Büyük Onarım İşleri,

-Abant Gölü Tabiat Parkı WC ve Sosyal Donatı İşleri,

-Yedigöller Milli Parkında Lojman ve WC Bakımı ve Onarımı İşleri

- Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları (2013 ihalesi)

-Karataş Kumluk Tabiat Parkı İdare Binası Bakım Onarım İşleri

-Derebağ Şelalesi Tabiat Parkı Günübürlük Kullanım Alanı Yapım İşleri

İş artışı kapsamında yapılması zorunlu olan işler için düzenlenecek yeni fiyatlarda ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmak şartıyla piyasa fiyat araştırması yapılması ve alınan

tekliflerin yapılacak imalat miktarlarıyla uyumlu alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 23 üncü maddesinde yer alan, “İdarece kabul edilmek şartı ile uygulama ayına ait Ticaret ve/veya Sanayi Odasının onaylanmış yerel rayiçlerin uygulanması gerekmektedir.” hükmüne istinaden rayiç bedel tespitinde ticaret odası başvuru esaslarının incelendiğini ve bundan sonra yapılacak işlerde yeni imalatlar için piyasadan alınan fiyatların ticaret ve/veya sanayi odası onayı alınması yönünde işlem tesis edileceğini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak; Yapım işlerinde artan imalatlar kapsamında yapılması zorunlu olan işler için düzenlenecek yeni fiyatlarda ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmak şartıyla piyasa fiyat araştırması yapılması ve alınan tekliflerin yapılacak imalat miktarlarıyla uyumlu alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	17
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	18
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	18
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	18
5. GENEL DEĞERLENDİRME	19
6. DENETİM BULGULARI.....	20

1. ÖZET

Bu rapor, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 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.

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

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu raporlama gereklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve yapılan bu inceleme sonucunda;

Stratejik Plan ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerini karşıladığı. Performans Programının ise mevcudiyet ve sunum kriterlerini karşıladığı, zamanlılık kriterini karşılamadığı belirlenmiştir.

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama açısından değerlendirilmiş olup kriterlere kısmen uygun olduğu, Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda kriterlere kısmen uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile ilgili olarak, performans veri kayıt sisteminin değerlendirmesi sonucunda, sistemin hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olmadığı, faaliyet sonucuna ilişkin veri kayıt sisteminin önemli riskler içerdiği, faaliyet gerçekleştirmelerine ait ölçümlerin yapılamadığı, bu nedenle faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılamayacağı 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,Orman ve Su İşleri Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Stratejik plan; mevcudiyet, zamanlılık, sunum kriterlerine uygun olarak hazırlanmış olup, bulgu konusu yapılan hususlar dışında ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uymaktadır.

Performans program; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Performans Programının Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması, en geç Mart ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına (Kalkınma Bakanlığı) gönderilmesi gerekirken, idarenin Performans Programının zamanında yayınlanmadığı ve Bakanlıklara geç gönderildiği görülmüştür. Böylece zamanlılık kriterine uymamakla birlikte bulgu konusu yapılan hususlar dışında mevcudiyet, sunum ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uymaktadır.

Faaliyet raporu; mevcudiyet, zamanlılık, sunum kriterlerine uygun olarak hazırlanmış olup, bulgu konusu yapılan hususlar dışında tutarlılık doğrulanabilirlik, geçerlilik ve ikna edicilik kriterlerine uymaktadır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile ilgili olarak Bakanlığın performans veri kayıt sisteminin iyi tanımlanmadığı, işleyişinin doğrulanabilir olmadığı ve yeterli derecede kontrol edilmemiş önemli riskler taşıdığı, faaliyet raporunda bu risklerin açıklanmadığı, hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olmadığı, faaliyet sonucuna ilişkin veri kayıt sisteminin önemli zafiyetler içerdiği ve faaliyet gerçekleştirmelerine ait ölçümler bulunmadığı için faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılamamıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1:

2013 yılında yürürlüğe giren Stratejik Planda, vatandaş memnuniyetindeki artışa ilişkin performans göstergesinde ilk tespitin 2012 yılında nasıl yapılacağına bilinmemesi;

Kurumun 2013-2017 Stratejik Planı çerçevesinde (1.1) no.lu stratejik hedefi “Kurumsal verimlilik ve hizmet kalitesini artırmak” kapsamında (2) no.lu performans göstergesi “Hizmetlerden yararlanan vatandaş memnuniyetindeki yıllık artış oranı” şeklinde belirlenmiştir.

Stratejik Planda (1.1) no.lu stratejik hedefi “Kurumsal verimlilik ve hizmet kalitesinin artırmak” kapsamındaki (2) no.lu performans göstergesinde “hizmetlerden yararlanan vatandaş memnuniyetindeki yıllık artış oranının” baz alınacağı ve açıklama kısmında da “2012 yılında ilk tespit yapılarak sonraki dönemlerde yıllık %3'lük artış hedeflendiği” belirtilmektedir. Kurumun Stratejik Planı Ocak 2013 tarihinde yayımlanmış ve yürürlüğe girmiş olup (2) no.lu göstergedeki “hizmetlerden yararlanacak vatandaşların memnuniyet oranındaki artış için ilk tespitin 2012 yılında yapılacağı” ifadesi tam anlaşılammıştır. Vatandaş memnuniyetindeki artış oranıyla ilgili 2012 yılında bir tespit yapıp yapılmadığı ve böyle bir ifadeye neden yer verildiği hususunun açıklanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlık Strateji Planında stratejik hedef (1.1) "Kurumsal verimlilik ve hizmet kalitesini artırmak" kapsamında (2) no.lu performans göstergesi "Hizmetlerden yararlanan vatandaş memnuniyetindeki yıllık artış oranı" şeklinde belirlenmiş olup, performans göstergesinin açıklama kısmındaki “ 2012 yılında ilk tespit yapılarak sonraki dönemlerde yıllık % 3 artış hedeflendiği” ifadesinde, planın uygulama tarihinin başlangıcı olan 2013 yılı yerine sehven 2012 yılı şeklinde yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Kurum Stratejik Planı 2013-2017 tarihleri arasını kapsamakta olup planda belirlenen stratejik hedef ve hedefe bağlı olarak belirlenen amacın ölçü biriminin açık ve güvenilir veri sunacak şekilde belirlenmesi bu kapsamda Stratejik Planın değerlendirilebilmesi için performans hedef ve göstergelerinin sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uygun olarak hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

Birimlerin ihtiyaç duyduğu personel talebindeki azalma oranına ilişkin performans göstergesinin ölçülebilir hale getirilmesi için sayı ve oran belirtilmemesi;

Kurumun 2013-2017 Stratejik Planı çerçevesinde (1.3) no.lu stratejik hedefi “İnsan Kaynaklarını Etkin Yönetmek” kapsamında (1) no.lu performans göstergesi “birimlerin ihtiyaç duyduğu personel talebindeki azalma oranı” şeklinde belirlenmiştir. Ancak bahsi geçen hedef ve gösterge için bir ölçü birimi öngörülmemiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun 5.Geleceğe Bakış Başlıklı bölümün F bendinde hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu performans göstergesi için gösterge sayı ve oranı belirtilmemesi nedeniyle performans göstergesi ölçülebilir değildir.

Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Sonuca dayalı bir performans ölçütü anlayışı stratejik planın en önemli unsurlarından biridir.

Bu kapsamda stratejik planda stratejik hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde, stratejik hedefin performans göstergesi aracılığıyla ölçülebilir hale getirilebilmesine yönelik olarak performans göstergesi için gösterge sayı ve oranı belirtilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Stratejik hedef (1.3) “İnsan Kaynaklarını Etkin Yönetmek” kapsamındaki “Birimlerin ihtiyaç duyduğu personel takibindeki azalma oranı” şeklindeki performans göstergesine ilişkin olarak, bundan sonra hazırlanacak Performans Programında yer alacak gösterge ve açıklamasının bulguda belirtilen görüş doğrultusunda değerlendirileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Kurumun 2013-2017 Stratejik Planı çerçevesinde (1.3) no.lu stratejik hedefi “İnsan Kaynaklarını Etkin Yönetmek” kapsamındaki “Birimlerin ihtiyaç duyduğu personel takibindeki azalma oranı” şeklindeki (1) no.lu performans göstergesi için bir ölçü birimi öngörülmediği görülmekte olup, stratejik hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde performans göstergesi aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesine yönelik olarak performans göstergesi için gösterge sayı ve oranı belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Kurumun hedef ve göstergelerinin birbiriyle uyumlu ve ilgili belirlenmemesi;

Kurumun 2013- 2017 dönemini kapsayan Stratejik Plan çerçevesinde (2.1) no.lu stratejik hedefi “İkili ve çok taraflı anlaşmalar ile uluslararası sözleşmelerde yer alan yükümlülükleri yerine getirmek” kapsamında, (3) no.lu performans göstergesi “İkili ve bölgesel işbirliği yapılan ülke sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge hedef ile ilgili değildir. Söz konusu hedef için belirlenmiş olan gösterge, hedefin gerçekleşmesine hizmet etmemektedir. Göstergenin hedefle ilgisi kurulamamıştır.

Bu kapsamda kurumun hedef ve göstergelerinin birbirleriyle uyumlu ve gerçekleştirilmek istenen sonuca yönelik olarak belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Kurumun cevabında (2.1) no.lu stratejik hedef “İkili ve çok taraflı anlaşmalar ile uluslararası sözleşmelerde yer alan yükümlülükleri yerine getirmek” kapsamındaki (3) no.lu performans göstergesi “İkili ve bölgesel işbirliği yapılan ülke sayısı” şeklindeki stratejik hedef ve gösterge ilişkilerine ve ilgililik kriterine ikinci plan döneminde dikkat edileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Kurumun (2.1) no.lu stratejik hedefi “İkili ve çok taraflı anlaşmalar ile uluslararası sözleşmelerde yer alan yükümlülükleri yerine getirmek” kapsamındaki “İkili ve bölgesel işbirliği yapılan ülke sayısı” şeklindeki (3) no.lu performans göstergesi hedefle ilgili olmayıp, kurumun hedef ve göstergelerinin birbiriyle uyumlu ve gerçekleştirilmek istenen sonuca yönelik olarak belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4:

Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmamış Olması;

Kurumun 2014 yılı Performans Programında yer alan bazı hedefler için belirlenen göstergelerin iyi tanımlanmamış olduğu görülmüştür.

Performans Programında;

a)- (3) nolu performans hedefi “Bakanlığın görev alanları ile ilgili kurum, kuruluş, STK ve üniversiteler ile işbirliğini geliştirmek, toplum bilincini artırmak” kapsamında, (4)

nolu performans göstergesi “Toplumsal bilincin artırılmasına yönelik basılı ve görsel yayın sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen göstergede basılı ve görsel yayın türleri genel olarak sayılmış olup hangi yayından ne kadar miktarda gerçekleştirileceği belirtilmemiştir. Dolayısıyla göstergenin iyi tanımlanmadığı değerlendirilmektedir.

b)-(4) nolu performans hedefi “Çalışanların iş kalitesini artırmaya yönelik eğitim vermek ve teknolojik alt yapıyı oluşturmak” kapsamında (2) nolu performans göstergesi “Düzenlenen eğitim sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için personel niteliğini artırmak için eğitim ve seminerler düzenleneceği yönünde bir açıklama yapılmıştır. Ancak eğitimin hangi konularda olacağı kimleri kapsayacağı gibi hususlar net ve açık değildir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin 4. bendinde performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esas olduğu belirtilmiştir. Burada vurgulanan, idarelerin başarmak istedikleri hedefleri açık ve net ortaya koymalarıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamasının idarelerin hedefe yönelik başarılarını yanlış raporlama olasılığını artıracakı düşünülmektedir.

Bu kapsamda kurumun hedef ve göstergelerinin açık ve anlaşılır olması için bahsi geçen göstergeler için iyi bir tanımlama yapmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir

Kamu idaresi cevabında: Kamu idaresi cevabında bulgumuzun (a) maddesi ile ilgili olarak özetle; Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan yılsonu raporlarında belirtildiğini, Performans Programı hazırlama aşamasında “Kitap, broşür, dergi, aylık bülten, CD vb.” yayınların kısmen hangi miktarlarda olacağını tahmin edilebildiğini ancak yılı içinde oluşan ihtiyaçların adet bazında ön görülemediğini ve böyle bir tahminde bulunulmasının gerçekleşmelerde büyük nispette sapmaya neden olacağı değerlendirildiğinden hangi türden kaç adet olacağını belirtilmediğini ancak yeni hazırlanacak (2016) yılı performans programında göstergenin bu görüşler ve bulgular çerçevesinde yeniden değerlendirileceğini ifade etmişlerdir.

Bulgumuzun (b) maddesi ile ilgili olarak ise Bakanlık birimlerinin yıl içerisinde gerçekleştireceği eğitimlerin ayrıntılarıyla (konu-yer- katılımcı sayısı) Hizmet İçi Eğitim Programında yer aldığını, Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan yılsonu raporlarında belirtildiğini ancak yeni hazırlanacak (2016) yılı performans programında göstergenin bu görüşler ve bulgular çerçevesinde yeniden tanımlanacağını ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak: Stratejik plan ve performans programlarının üst düzey belgeler olup ayrıntıların birimlerce hazırlanan yılsonu raporlarında belirtildiğini ifade edilmekle birlikte gelecek yıllar(2016) performans programlarının değerlendirilebilmesi için performans hedef ve göstergelerinin sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uygun olarak hazırlanmasının büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması;

Kurumun 2014 yılı Performans Programında yer alan bazı hedefler için belirlenen göstergelerin hedefe ulaşıp ulaşılamadığını ölçmeyi, mümkün kılacak şekilde tespit edilmediği görülmüştür.

b)-(4) nolu performans hedefi “Çalışanların iş kalitesini artırmaya yönelik eğitim vermek ve teknolojik alt yapıyı oluşturmak” kapsamında (1) nolu performans göstergesi “Birimlerin ihtiyaç duyduğu personel talebindeki azalma oranı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için ihtiyaç duyulan personelin karşılanacağı yönünde bir açıklama yapılmıştır. Ancak ihtiyaç duyulan personel talebiyle ilgili hedefe nasıl ulaşılabileceği ve ölçüde baz alınacak değer ne olacağı açık bir şekilde belirtilmemiştir.

c)-Kurumun 2014 yılı Performans Programı çerçevesinde (5) nolu performans hedefi “Bilgi sistemleri alt yapısının geliştirilmesi” kapsamında;

- (1) no lu performans göstergesi “Geliştirilen yazılım sayısı” ,
- (2) no lu performans göstergesi “İhtiyaç duyulan altyapıdaki iyileşme oranı”,
- (3) no lu performans göstergesi “ İnternet üzerinden sunulan hizmet sayısı” şeklinde belirlenmiştir.

Bahsi geçen göstergeler için ölçü birimi olarak her yıl için bir oran öngörülmüş olmasına rağmen ilk yıl için ölçü alınacak baz hedef belirlenmemiştir. Dolayısıyla ölçümün neye göre ve nasıl yapılacağı açık değildir.

İdareler için Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri, idarenin amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, aynı zamanda hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır. Bahsi geçen performans göstergelerinde iyileşme oranı için baz alınacak değer bulunmamakta dolayısıyla karşılaştırma imkanı vermemektedir.

d)-(9) nolu performans hedefi “Su kalitesini korumak ve iyileştirilmesini sağlamak” kapsamında (3) nolu performans göstergesi “Su kayıp kaçak kontrolü ile sağlanan su tasarrufu oranı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için ölçü birimi olarak bir oran öngörülmüştür ancak ölçümün hangi kritere göre yapılacağı belirtilmemiştir. Dolayısıyla ölçümün neye göre ve nasıl yapılacağı açık değildir. Bu kapsamda kurumun hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin belirlenmesine yönelik olarak performans ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için performans göstergesine sayı veya oran vermenin yanında temel olarak alınacak ölçüm kriterinin de belirtilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir

e)-(23) nolu performans hedefi “Hassas ve korunan alanlarda izleme ve korunan alan yönetim planlarını veri entegrasyonlarının yapılması” kapsamında (3) no lu performans göstergesi “Ekosistem değerlendirme haritası yapılan alan sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Bahsi geçen gösterge için ölçü birimi adet olarak öngörülmüştür ancak ölçümün hangi kritere göre yapılacağı belirtilmemiştir. Dolayısıyla haritası yapılan alanların net ve açık şekilde açıklanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki örnek bulgulardan da anlaşılacağı üzere İdareler için Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir. Bu kapsamda idarenin performans hedeflerine ne ölçüde yaklaştığını göstermede önemli bir araç olan performans göstergelerinin ölçülebilir, açık ve güvenilir veri sunacak şekilde belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Kamu İdaresi bulgumuzun (b) maddesiyle ilgili cevabında özetle ; Bakanlık birimlerinin yıllık personel ihtiyacının tespit edilerek Devlet Personel Başkanlığına bildirildiği, İlgili Başkanlıkça Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve diğer üst politikalar doğrultusunda tahsis yapıldığı, bundan sonra hazırlanacak (2016) Performans Programında yer alacak gösterge ve açıklamasının bulguda belirtilen görüş doğrultusunda değerlendirileceği ifade edilmektedir.

Bulgumuzun (c) maddesiyle ilgili olarak;

(1) no lu performans göstergesi "Geliştirilen yazılım sayısı";

Bakanlığımız birimlerinin yılı içinde doğabilecek yazılım ihtiyaçları doğrultusunda yazılım geliştirilmektedir. Bu nedenle göstergenin ölçüm birimi adet olarak belirtildiğinden baz oran öngörülememektedir.

(2) no lu performans göstergesi "İhtiyaç duyulan altyapıdaki iyileşme oranı";

Bilişim alanındaki teknik donanımların güncelliği ve işlevselliği bakımından kullanım ömürleri 5 yıl olarak genel kabul görmekte ve 5 yıl içerisinde cihazların değişmesi ve yenilenmesi hedeflenmektedir. Bakanlığımız Stratejik Planında mevcut bilişim alt yapısında yıllık % 20'lik bir değişim oranı öngörülmüştür. Performans Programı (2016) hazırlanma aşamasında gösterge yeniden değerlendirilecektir.

(3) no lu performans göstergesi " İnternet üzerinden sunulan hizmet sayısı";

Bakanlığımız birimlerinden gelen talepler doğrultusunda internette sunulan hizmetler geliştirilmektedir. Bu nedenle göstergenin ölçüm birimi adet olarak belirtildiğinden baz oran öngörülememektedir. Denilmektedir.

Bulgumuzun (d) maddesiyle ilgili olarak; 8 Mayıs 2014 tarihli ve 28994 sayılı "İçme suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği"ne atıfta bulunularak Belediyeler ve su idareleri tarafından sunulması zorunlu hale getirilmiş olan yıllık raporlar sayesinde, belediye bazında su kayıp-kaçakları envanteri oluşturulacağı ifade edilmektedir.

Bulgumuzun (e) maddesiyle ilgili olarak söz konusu haritaların korunan alanlarda yapılacağı ve 2014 yılı içerisinde Dilek Yarımadası Milli Parkı, İstanbul Belgrad Ormanları ve Bursa Uludağ Milli Parkı'nda yapılmasının planlandığı, bu kapsamda korunan alanların ekonomiye ve sosyal kalkınmaya katkısının, biyoçeşitliliğin durumunun ve eğilimleri ile ekosistemlerin sağlığının gösterileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bulgumuzun (b) maddesiyle ilgili olarak bundan sonra hazırlanacak (2016) Performans Programında yer alacak gösterge ve açıklamasının bulguda belirtilen görüş doğrultusunda değerlendirileceği bildirilmiş olup performans hedefine ne şekilde ulaşılabileceği ve ölçüde baz alınacak değer ne olacağına açık bir şekilde belirtilmesi gerekir

Bulgumuzun (c) maddesiyle ilgili olarak (5) nolu performans hedefine ait 1 no.lu performans göstergesi "Geliştirilen yazılım sayısı" konusunda yazılım geliştirildiği ve göstergenin ölçü birimi adet olarak belirtildiğinden baz oran öngörülemediği ifade edilmekte ise de baz alınacak yıl olarak Performans Programında yer alan 2012 yılına ait adet bazında da olsa rakamsal bir değere (sıfır bile olsa) yer verilmemesi yıllar itibariyle karşılaştırma yapılmasına olanak vermemektedir.

2 no.lu performans göstergesi "İhtiyaç duyulan altyapıdaki iyileşme oranı" ile ilgili

olarak 2016 yılı Performans Programı hazırlanma aşamasında göstergenin yeniden değerlendirileceği, 3 no.lu performans göstergesi “İnternet üzerinden sunulan hizmet sayısı” ile ilgili olarak Bakanlık birimlerinden gelen talepler doğrultusunda internette sunulan hizmetlerin geliştirildiği, bu nedenle göstergenin ölçüm birimi adet olarak belirtildiğinden baz oran öngörülemediği ifade edilmiş isede baz alınacak yıl olarak Performans Programında yer alan 2012 yılına ait adet bazında da olsa rakamsal bir değere (sıfır bile olsa) yer verilmemesi yıllar itibariyle karşılaştırma yapılmasına imkan vermemektedir.

Bulgumuzun (d) maddesiyle ilgili olarak İçme suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’ne atıfta bulunularak Belediyeler ve su idareleri tarafından sunulması zorunlu hale getirilmiş olan yıllık raporlar sayesinde, belediye bazında su kayıp-kaçakları envanteri oluşturulacağı ifade edilmiş olup benzer açıklamaya göstergenin açıklama kısmında yer verilmemesi göstergenin açık ve ölçülebilir olma özelliğini etkilemiştir.

Bulgumuzun (e) maddesiyle ilgili olarak söz konusu haritaların korunan alanlarda yapılacağı ve 2014 yılı içerisinde Dilek Yarımadası Milli Parkı, İstanbul Belgrad Ormanları ve Bursa Uludağ Milli Parkı'nda yapılmasının planlandığı, bu kapsamda korunan alanların ekonomiye ve sosyal kalkınmaya katkısının, biyoçeşitliliğin durumunun ve eğilimleri ile ekosistemlerin sağlığının gösterileceği ifade edilmekte olup benzer açıklamaya göstergenin açıklama kısmında yer verilmemesi göstergenin açık ve güvenilir veri sunma özelliğini etkilemiştir.

Sonuç olarak, kamu kurumu için Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri, idarenin amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, aynı zamanda hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır. Performans göstergeleri, kurumun performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir. Bu kapsamda performans programlarının değerlendirilebilmesi için performans hedef ve göstergelerinin sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine uygun olarak hazırlanması performans göstergesi ölçü biriminin açık ve güvenilir veri sunacak şekilde belirlenmesi eğer ölçü biriminin değerlendirilmesine temel alınacak bir değer öngörülmüşse bu kriterinde açıklanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir

BULGU 6:

Performans Programının Yayınlanma Tarihinin Mevzuat Gereklere Uygun Olmaması;

Kurumun Performans Programının Yönetmelik'te öngörülen tarihlerde yayınlanmadığı ve ilgili Bakanlıklara gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Performans Programının ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması, en geç Mart ayının on beşine kadar Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir. İdarenin 2014 yılı Performans Programının Ocak ayı içerisinde kamuoyuna açıklanması gerekirken yayın tarihinin 14.02.2014 olduğu, Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına gönderilme tarihinin ise 17.03.2014' olduğu anlaşılmıştır.

Performans Programının yayımlanmasında ve ilgili Bakanlıklara gönderilmesinde Yönetmelik'te öngörülen süreler uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Performans programının nihai halini alabilmesi için Yılı Yatırım Programının Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği, Yatırım Programlarının da genellikle Ocak ayının 15'inde yayımlandığı belirtilmiştir. Yatırım Programında yer alan Bakanlık projelerinden bazılarının toplu veya toplulaştırılmış projeler olduğu, Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da yatırım iş programının Şubat Ayı Sonuna kadar Bakanlık internet sitesinde yayımlanır hükmünün getirildiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede Yatırım İş Programının Bakanlık Makamınca onaylanmadan performans programının nihai halini alması mümkün görülmediği, bundan sonra Bakanlık Performans Programı Ocak ayı içerisinde web sayfasında yayımlanarak Mart ayının 15 inine kadar Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve konunun Maliye Bakanlığına intikal ettirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak: Bulguda da yer aldığı üzere, Kurumun 2014 yılı Performans Programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince öngörülen tarihlerde yayınlanmayarak kamuoyuna açıklanmamış ve ilgili Bakanlıklara gönderilmemiştir. Kurumun gereken düzenlemeleri yaparak ilgili mevzuat hükümlerine göre hareket etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7:

Faaliyet Raporunda Yer Alan 16-1 nolu Su Kalite Standartları ve Çevresel Hedefleri Belirlenen Havza Sayısı Göstergesinin Performans Göstergesiyle Uyumlu Olmaması;

2014 yılı Performans Programında yer alan 16 nolu hedefe ilişkin “Yüzeysel ve yeraltı sularımızın çevresel hedeflerini, kentsel atıksu ve nitrata duyarlılık açısından hassas alanları ve yüzeysel içme suyu kaynaklarının sınıflarını belirlemek.” 1 nolu performans göstergesi “Su kalite standartları ve çevresel hedefleri belirlenen havza sayısı” şeklinde belirlenmiş, hedeflenen ölçü birimi ise 2 adet havza olarak öngörülmüştür.

2014 yılı Performans Programı (16) nolu performans hedefinin (1) nolu performans göstergesi “Su kalite standartları ve çevresel hedefleri belirlenen havza sayısı” şeklinde belirlenmiştir. Performans programında bahsi geçen gösterge için hedeflenen ölçü birimi ise 2; Faaliyet raporunda ise yılsonu gerçekleşme 3 olarak belirtilmiştir.

Yapılan incelemede söz konusu performans göstergesinin aşağıda belirtilen 3 adet projeyi kapsadığı anlaşılmıştır.

1- 10.08.2012–29.10.2014 dönemini kapsayan “Ülkemiz Kıyı ve Geçiş Sularında Tehlikeli Maddelerin Ekolojik Kıyı Dinamiği Projesi (KIYITEMA)”

2- 18.10.2012- 12.10.2014 dönemini kapsayan “Bitki Koruma Ürünlerinin Kullanımı Neticesinde Meydana Gelen Su Kirliliğinin Tespiti ve Madde veya Madde Grubu Bazında Çevresel Kalite Standartlarının Belirlenmesi Projesi (BİKOP)”

3- 12.12.2011–04.12.2013 dönemini kapsayan “Tehlikeli Madde Kirliliğinin Kontrolüne İlişkin Proje (TMKK)” dir.

2014 yılı performans programında göstergenin 2 havzada gerçekleştirileceği belirtilmesine rağmen, hedefin gerçekleştirilmesine ilişkin proje ve yıl itibariyle projenin ne kadarının gerçekleştirileceği ve bu kapsamda yapılacak işlere yer verilmemiştir. Faaliyet raporunda ise yıl sonu gerçekleşmenin 3 havzada yapıldığı belirtilmiştir.

Dolayısıyla 2014 yılı performans programında ve faaliyet raporunda belirtilen gösterge rakamı ile gösterilen hedefin gerçekleştirilmesi arasında uyumsuzluk oluşmaktadır. Performans programı ve faaliyet raporları yıllık olup bu şekilde birden fazla yılı kapsayan performans hedef ve göstergelerinin açık, ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış ve faaliyet sonuçlarının da ölçülebilir ve değerlendirilebilir olması gerekir.

Bu kapsamda yılı içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülen performans göstergesi ölçü biriminin rakam yerine, işin mahiyeti göz önüne alınarak oransal olarak veya iş kısımlara bölünebilecek ise gerçekleştirilmek istenen ölçünün bu esaslara göre belirtilmesi ayrıca faaliyet raporunda yıllık performans gerçekleştirme sonuçlarında bu esaslara göre yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca TMKK projesi 2013 yılında bitirilmesine rağmen 2014 yılı faaliyet raporundaki yılsonu gerçekleşme rakamlarına dâhil edilmesi nedeniyle gerçekleşme rakamlarının doğru olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: Performans Programında yer alan gösterge kapsamında hedefe ulaşmak için alınması gereken tedbirlerin 3 havza özelinde (Fırat-Dicle Havzası, Seyhan-Ceyhan Havzası ve Büyük Menderes Havzası) belirlendiği, 2013 yılı sonunda tamamlanan Tehlikeli Madde Kirliliğinin Kontrolüne İlişkin Projesi (TMKK) kapsamında da Ergene Havzası, Konya-Kapalı Havzası ve Susurluk Havzası özelinde 3 pilot havzada çevresel kalite standartlarının oluşturulduğu ve 2013 yılı ilgili performans hedefine ulaşıldığı, BİKOP ve KIYITEMA Projesi ile de hedefe yönelik çalışmaların gerçekleştirildiği, söz konusu çalışmaların birbiri ile yakından ilgili olması nedeniyle sonuçlarının beraberce değerlendirildiği ve TMKK Projesinin de göstergede belirtilen hedefe ulaşılmasında dikkate alınarak açıklamalara dahil edildiği ifade edilmiştir. Buna göre 2014 yılı ilgili performans hedefine ulaşıldığı ve hedeflenen düzeyin üzerinde gerçekleşme sağlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak: 2014 yılı performans programında yer alan “16 -1nolu “Su Kalite Standartları ve Çevresel Hedefleri Belirlenen Havza Sayısı Göstergesinin” 2 havzada gerçekleştirileceği belirtilmesine rağmen, 6 havzada gerçekleştirilen 2 proje olarak yürütüldüğü belirlenmiştir. Hedefin gerçekleştirilmesine ilişkin faaliyet yılı (2014) itibariyle ölçü biriminde projenin ne kadar bir kısmının gerçekleştirileceği ve bu kapsamda hangi işlerin yapılacağına yer verilmemiştir. Faaliyet raporunda ise yılsonu gerçekleşmenin 3 havzada yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu performans göstergesi kapsamında yürütülen projeler yıllara sari olup doğası gereği sonucu yıllar bölünemez niteliktedir. Yürütülen çalışmaların hangi yılda hangi havzayı kapsadığı net olarak belirtilmemiştir. Ayrıca 2013 yılı performans hedef ve göstergesi içinde yer alan TMKK projesinin 2014 yılı performans hedeflerinde yer almaması gerekir. İşle ilgili projeye ek olarak 2014 yılında yapılan faaliyet sonuçlarının değerlendirilebilmesi için 2014 yılı performans programında yer alması gerekirdi.

Performans programı ve faaliyet raporları yıllık olup bu şekilde birden fazla yılı

kapsayan performans hedef ve göstergelerinin açık ve net şekilde tanımlanması ve yılı içinde yapılacak veya yapılan hedefleri içermesi gerekir. Performans göstergesinde ölçü birimi olarak havza sayısı verilmesi yerine proje kapsamında yıllar itibariyle yapılacak işlerin tek tek belirtilmesi göstergenin ve ölçü biriminin net ve açık olarak tanımlanmasını sağlayacaktır.

Bu kapsamda yılı içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülen veya gerçekleştirilen performans hedef ve gösterge ölçü biriminin oransal olarak veya gösterge kısımlara bölünebilecek ise ölçünün bu kısımlara göre belirlenerek performans programları ve faaliyet raporlarında yer almasının tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8:

Faaliyet Raporunda Yer Alan 16-2 nolu Su Kalite Standartları ve Çevresel Hedefleri Belirlenen Havza Sayısı Göstergesinin Performans Göstergesiyle Uyumlu Olmaması;

2014 yılı Performans Programında yer alan 16 numaralı hedefe ilişkin “Yüzeysel ve yeraltı sularımızın çevresel hedeflerini, kentsel atık su ve nitrate duyarlılık açısından hassas alanları ve yüzeysel içme suyu kaynaklarının sınıflarını belirlemek.” 2 numaralı performans göstergesi “Kentsel atık su ve nitrate duyarlılık açısından hassas alanları belirlenen havza sayısı” şeklinde belirlenmiş, hedeflenen ölçü birimi ise 4 adet havza olarak öngörülmüştür.

Faaliyet raporu ile ilgili olarak uygulama dosyaları ve eklerinin incelenmesinde 2 numaralı performans göstergesine ilişkin projenin 20.09.2012–14.11.2015 tarihlerini kapsayan ve 25 havzayı içeren yıllara sari proje olduğu görülmüştür. “Kentsel atık su ve nitrate duyarlılık açısından hassas alanları belirlenen havza sayısı” gösterge hedefinin 25 havzada su kütleleri, su kütlelerinin çeşitli özelliklere göre sınıflandırılmalarını sağlayan tiplere göre belirlenmesi, su kütlelerine etki eden baskı-etkiler tespit edilerek kentsel, endüstriyel ve tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan kirlilik yükleri hesaplanması ve potansiyel hassas alanların tespit edilmesi olduğu incelenmiştir. Ayrıca potansiyel hassas alanlarda biyolojik ve fizikokimyasal izleme çalışmalarının tamamlanmış olduğu, nihai hassas alanların belirlenmesine yönelik değerlendirme çalışmalarının devam ettiği anlaşılmış olup projenin 2015 yılında tamamlanması amaçlanmıştır.

Oysa performans programında söz konusu göstergede tanımlanan işin 2014 yılı için 4 havzada yapılacağı öngörülmüş olup gösterge hedefi ile ilgili tam bir açıklaması yapılmamıştır.

Dolayısıyla 2014 yılı performans programında ve faaliyet raporunda belirtilen gösterge rakamı ile gösterilen hedefin gerçekleştirilmesi arasında uyumsuzluk oluşmaktadır. Performans programı ve faaliyet raporları yıllık olup bu şekilde birden fazla yılı kapsayan performans hedef ve göstergelerinin açık, ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış ve faaliyet sonuçlarının da ölçülebilir ve değerlendirilebilir olması gerekir.

Bu kapsamda yılı içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülen performans göstergesinin ölçü biriminin rakam yerine, işin mahiyeti göz önüne alınarak oransal olarak veya iş kısımlara bölünebilecek ise gerçekleştirilmek istenen ölçünün bu esaslara göre belirtilmesi ayrıca faaliyet raporunda yıllık hedefin değerlendirilmesinin de bu esaslara göre yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Kentsel atık su ve nitrata duyarlılık açısından hassas alanların belirlenmesi göstergesi kapsamında yürütülen Hassas Alanların Belirlenmesi Projesi ile 2015 yılı sonunda ülkemizdeki 25 havzada hassas bölgelerin belirlenerek nihai hale getirileceği belirtilmiştir. Proje kapsamında 25 havzada taslak olarak belirlenen hassas alanlardan 2014 yılı sonu itibarı ile 4 havzada (Büyük Menderes, Susurluk, Meriç-Ergene, Konya) nihai hassas alanlar belirlenme işlemlerinin tamamlandığı ifade edilmiştir. 2015 yılı sonunda, kalan tüm havzalarda nihai hassas alanlar belirlenmiş olacağı, bu nedenle 2014 yılı itibarı ile 4 havza olarak hedeflenen gösterge düzeyine ulaşıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak: 2014 yılı Faaliyet Raporunda Yer Alan “16 -2 nolu “Su Kalite Standartları ve Çevresel Hedefleri Belirlenen Havza Sayısı Göstergesinin”e ilişkin Hassas Alanların Belirlenmesini içeren proje 20.09.2012-14.11.2015 tarihlerini kapsayan ve 25 havzayı içeren yıllara sari proje olup doğası gereği sonucu yıllar bölünemez niteliktedir. Performans programında yer alan gösterge tanımında işin 2014 yılı için 4 havzada yapılacağı belirtilmiş ancak gösterge hedefi ile ilgili yeterli açıklama yapılmamıştır. Ayrıca faaliyet yılı itibarıyla performans programında hedefin gerçekleştirilmesine yönelik olarak yürütülen projenin ne kadar bir kısmının gerçekleştirileceği ve bu kapsamda hangi işlerin yapılacağına yer verilmemiştir.

Performans programı ve faaliyet raporları yıllık olup bu şekilde birden fazla yılı kapsayan performans hedef ve göstergelerinin açık ve net şekilde tanımlanması ve yılı içerisinde yapılacak veya yapılan hedefleri içermesi gerekir. Performans göstergesinde ölçü birimi olarak havza sayısı verilmesi yerine yıllar itibarıyla yapılacak proje kapsamında yapılan işlerin tek tek sayılması göstergenin ve ölçü biriminin net ve açık olmasını sağlayacaktır.

Bu kapsamda yılı içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülen veya gerçekleştirilen performans hedef ve gösterge ölçü biriminin oransal olarak veya gösterge kısımlara bölünebilecek ise ölçünün bu kısımlara göre belirlenerek performans programları ve faaliyet raporlarında yer almasının tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine uygun olacağı değerlendirilmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 9:

Kurumda Performans Bilgisine İlişkin Veri Kayıt Sistemlerinin Mevcut Olmaması;

Kurumun performans hedef ve göstergelerine ilişkin bakanlık harcama birimlerinin yapmış olduğu tüm iş ve işlemlere yönelik performans bilgisi ve veri kaynaklarının kendi harcama birimlerinde toplandığı, verilerin kontrol ve değerlendirilmesinin harcama birimlerince yapıldığı, veri kaynaklarının performans hedef ve göstergelerine göre uzman personel tarafından tasnif ederek arşivlenmediği, bu durumun stratejik plan ve performans programında belirtilen amaç hedef ve göstergelere ilişkin verilerin toplama, izleme ve analizinde karmaşıklığa neden olduğu ve veri kayıt sisteminin güvenilirliğini zedelediği düşünülmektedir. Veri kayıt sisteminin güvenilir olmaması, faaliyet raporlarının sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlik ve ikna edicilik kriterlerini olumsuz etkileyebilmektedir.

İncelemeye alınan performans hedef ve göstergelerine ilişkin veri kaynakları, veri kayıt sisteminden temin edilemediğinden ilgili iş ve faaliyetlere ilişkin belgeler uygulama dosyalarından ve taşra birimlerinden temin edilerek incelenmiştir.

Sistemin iyi tanımlanmadığı, işleyişinin doğrulanabilir olmadığı ve yeterli derecede kontrol edilmemiş önemli riskler taşıdığı, faaliyet raporunda bu risklerin açıklanmadığı görülmektedir.

Veri kayıt sistemi, bir performans hedefi veya göstergesine yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği üretildiği, performans yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edildiği ve raporlandığı sürecin tamamını ifade eder. Veri kaynağı ise veri kayıt sistemine bilgi sağlayan unsurları içerir.

Herhangi bir performans hedefi veya göstergesine ilişkin gerçekleşmenin ölçülebilmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün ne şekilde yapılacağı belirlenmiş

olması gerekir. Veri kayıt sistemi performansın ölçümüne yönelik belirlenmiş bir yazışma süreci olabileceği gibi, ilgili göstergeye yönelik gerçekleştirme sonuçlarını gösteren detaylı bir bilişim programı da olabilir.

Veri kayıt sistemi; kamu idaresi tarafından yılı performans programında belirlenen hedef ve göstergelerdeki ilerlemeyi izlemek ve gerçekleştirmeleri ölçmek için kullanılan veri kaynakları arasında iyi bir uyum olacak şekilde tasarlanmalı, kurulmalı ve kullanılmalıdır. Veri kayıt sisteminin işleyişine yönelik görev ve sorumluluklar belirlenmiş olmalı ve veri güvenilirliğini sağlamak üzere riskleri azaltıcı kontrolleri kapsamalıdır. Ayrıca veri kayıt sisteminin işleyiş, izleme ve kontrol fonksiyonlarının birbirinden ayrılması gereklidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanun ilgili hükümleri gereğince 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 yaygınlaştırılması amacıyla, Bakanlığın performans bilgisi veri kayıt sisteminin, yukarıda yapılan değerlendirme ve önerilerimiz de dikkate alınarak kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlığımız harcama birimlerine gösterge için gerçekleştirmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin oluşturulması talimatı verilerek gerekli düzenlemelerin yapılması sağlanacaktır denilmiştir.

Sonuç olarak: Kurumda Performans Bilgisine İlişkin Veri Kayıt Sisteminin tam olarak oluşturulmaması ve mevcudunda önemli riskler taşıması nedeniyle, kamu idaresi tarafından stratejik plan da belirtilen amaçlar doğrultusunda yılı performans programında belirlenen hedef ve göstergelerdeki gerçekleştirmelerin ölçülmesi ve raporlanmasında kullanılan veri kaynaklarının açık, ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlama kriterlerine yeteri kadar uygun olmaması nedeniyle faaliyet sonuçlarının doğruluğuna ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılamamıştır. Kurum tarafından veri kayıt sistemlerinin oluşturulması için gerekli işlem ve düzenlemelerin yapılması için ilgili birimlere talimat verildiği bildirilmiştir.

Kurum faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, Bakanlığın performans bilgisi veri kayıt sisteminin, yukarıda yapılan değerlendirme ve önerilerimiz de dikkate alınarak ivedilikle kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

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>