



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	21

ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
8.	EKLER.....	16

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Elazığ İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 2015 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Elazığ İl Özel İdaresinin 2015 yılı bütçesiyle 108.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 80.106.401,29 TL 2014 yılından devreden ödenek, Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 112.692.245,92 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 300.798.647,21 TL'ye ulaşmıştır.

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

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	0,00	304.150,82 TL
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.175.000,00 TL	1.381.081,55 TL
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	112.692.245,92 TL
Diğer Gelirler	53.250.000,00 TL	72.759.890,58 TL
Sermaye Gelirleri	53.575.000,00 TL	132.449,44 TL
TOPLAM Öz Gelir	108.000.000,00 TL	74.577.572,39 TL
TOPLAM Genel Gelir	108.000.000,00 TL	187.269.818,31TL

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU						
Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
101.500.000,00	80.106.401,29	111.445.783,24	0,00	293.052.184,53	211.479.096,43	74.839.795,05

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	7.379.400,00 TL	56.075.755,99 TL
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	1.122.800,00 TL	9.286.630,21 TL
Mal ve Hizmet Alım Gideri	16.332.000,00 TL	27.833.772,91 TL
Faiz Giderleri	1.600.000,00 TL	921.289,38 TL
Cari Transferler	2.582.800,00 TL	2.294.641,65 TL
Sermaye Giderleri	61.345.000,00 TL	109.484.875,26 TL
Sermaye Transferi	4.663.000,00 TL	5.582.131,03 TL
Borç Verme	880.000,00 TL	0,00
Yedek Ödenekler	5.595.000,00 TL	0,00
İller Bankası Borç Ödemesi	6.500.000,00 TL	0,00
TOPLAM	108.000.000,00 TL	211.479.096,43 TL

Elazığ İl Özel İdaresinin 2015 yılı Faaliyet Gideri; 199.837.091,57 TL Faaliyet Geliri; 187.553.680,98 TL olup Gider Fazlası; 12.283.410,59 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Elazığ İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması ve Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Yansıtılmaması

13.9.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmış ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

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

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

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bu çerçevede değiştirilen 5. maddesinin birinci fıkrasında; *“taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelikle 5. maddeye getirilen ek ikinci fıkrada ise kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti

belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkarda sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Öte yandan aynı Yönetmeliğin “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10. maddesinin 1. fıkrasında aynen “*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların muhasebe birimlerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Bu şekilde kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

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

“ (1) *Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara 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 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.*

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

Yukarıya alınan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Elazığ İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılması, en geç

30.09.2014 tarihi itibariyle ilgili form ve cetvellere geçirilmesi ve bu bilgilerin muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu işlemlere bağlı olarak da 31.12.2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır. Tüm taşınmazların bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarında gösterilmesi sağlandıktan sonra anılan Yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası gereğince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacaktır.

Ancak bu kayıtların yapılmasına temel oluşturmak üzere öncelikle mevcut hesaplarda kayıtlı bulunan taşınmazların 01.10.2014 tarihi itibariyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında kayıtlı tutarların alacak kaydı ile çıkarılması, toplam tutarın da 500 Net Değer Hesabına borç yazılması gerekmektedir. Aynı şekilde söz konusu taşınmazlara ilişkin amortisman tutarları da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedilerek hesaplardan çıkarılacaktır.

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

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

- Elazığ İl Özel İdaresi Emlak ve İstimlak Müdürlüğünce tüm taşınmazların miktar yönünden fiili envanteri çıkarılmıştır. Söz konusu taşınmazların değer tespit çalışmaları devam etmektedir.
- Ancak Yönetmelik hükmü gereğince 2014 yılı içinde tamamlanması gereken kayıt, kontrol ve muhasebe işlemlerinin henüz sonuçlandırılmadığı anlaşılmaktadır.
- 2015 yılında gerçekleştirilen denetim bağlamında; Elazığ Tapu Müdürlüğü kayıtları ile Kurumun envanterinde bulunan taşınmazlar arasında miktar, değer ve cins yönünden yapılan karşılaştırmalar sonucunda tespit edilen farklılıkların giderilmesi için çalışmalar devam etmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle tamamlanamamıştır.
- Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının farklı olduğu anlaşılmıştır.

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

Bu durumda Kurumun 2015 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İl Özel İdaremizin mülkiyetinde bulunan taşınmazların değerleri ve kayıtları sistem üzerinden hazırlanmış olmakla beraber, İçişleri Bakanlığı e-içişleri otomasyon sistemi üzerinden Bakanlıkça gerekli yetkilendirme yapılmadığından, bunların muhasebe kayıtlarına alınması mümkün olmamıştır. İçişleri Bakanlığından yetkilendirme talebinde bulunulmuş olup, sistem devreye girer girmez taşınmaz kayıtları geciktirilmeksizin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yapılan değişiklikler kapsamında gerekli işlem ve kayıtların İdare sistemi üzerinde hazır olduğu ancak e-içişleri otomasyon sistemi üzerinden yetkilendirmenin yapılmadığından kayıtların sisteme girilemediği yetkilendirme işleminin yapılması durumunda gerekli kayıtların sisteme yükleneceği ifade edilmektedir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 2015 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenler Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Elazığ İl Özel İdaresi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı Maddesi Kapsamında Merkezi İdare Tarafından Aktarılan ve Tahsisi Amacı Dışında Kullanılmayacak Olan Ödenek Karşılığı Kaynakların İl Özel İdaresi Giderlerinin Finansmanı İçin Kullanılması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı maddesi uyarınca aktarılan ve tahsis amacı dışında kullanılmayan ödeneklerin özel idare giderlerinin finansmanı için kullandığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun “İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 6'ncı maddesinde;

“... ”

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılmaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir...” denilmektedir

Görüldüğü gibi İl Özel İdarelerine; bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından tahsisli ödenek aktarılması mümkündür. Ancak aktarılan bu ödeneklerin il özel idarelerince tahsis amaçları dışında kullanılması yukarıda sözü edilen kanun hükmü ile engellenmiştir. Başka bir deyişle il özel idarelerinin bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan bu kaynakları tahsis amacı dışında ve kendi giderlerinin finansmanı için kullanması mümkün değildir.

Bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan bu kaynakların tahsis amacı dışında ve il özel idaresinin kendi giderlerinin finansmanı için kullanılıp kullanılmadığının tespiti için banka hesaplarında mevcut nakit kaynak toplamının, en az, henüz kullanılmamış ve ertesi yıla devreden ödenekler ile 3-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesap Grubu içinde yer alan hesapların ertesi yıla devredenler sütunu toplamına eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

Bu çerçevede Elazığ İl Özel İdaresi 2015 yılı tabloları incelendiğinde aşağıdaki tablonun ortaya çıktığı anlaşılmıştır.

Eksik Nakit Tablosu

Bütçe Giderleri Kesin Hesap Cetveline Göre 2016 yılına Devreden Ödenek Toplamı	74.839.796,06 TL
320 Bütçe Emanetleri Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	3.065.382,78 TL
330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	1.837.193,91 TL
333 Emanetler Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	29.567.989,00 TL
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	1.733.118,25 TL
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	1.589.259,62 TL
362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	135.015,40 TL
368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 2016 yılına Devir Toplamı	4.768.978,08 TL
TOPLAM (A)	117.536.733.10 TL
Banka Hesabı Toplamı (B)	81.571.675,42
Merkez Ödeneğinden Kullanılan Tutar (A-B)	35.965.057,68 TL

Buna göre Elazığ İl Özel idaresince; 2015 yılı sonuna kadar yukarıda yazılı Kanun hükmüne aykırı şekilde bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan ve belirli işlere tahsis edilen ödeneklerden toplam 35.965.057,68 TL kullanılmak suretiyle; Kurumun kendi faaliyetlerinin finansmanının sağlandığı ve nakit eksikliğinin giderildiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında 2015 yılında Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından İl Özel İdaremize aktarılan ve belirli işlere tahsis edilen ödenekler, esas itibarıyla tahsis edildikleri işlerde kullanılmış olmakla birlikte, istisnaen de olsa tahsis edilen işin dışına çıkılarak İdaremizin görev alanına giren yol, ulaşım, su kanal, imar, eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık, kültür, turizm, sosyal hizmet binaların yapım, bakım ve onarımı gibi zaruri işler için de kullanılmıştır. Bundan böyle bu duruma dikkat edilerek Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından İl Özel İdaremize aktarılan tahsisli ödeneklerin amaç dışında kullanılmaması sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında anlaşıldığı üzere Bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan ve belirli işlere tahsis edilen ödeneklerden bulguda belirtilen miktarının Kurumun kendi faaliyetlerinin finansmanında kullanıldığı hususunda mutabakat sağlanmıştır. Bununla birlikte konunun önemine binaen ve faaliyetlerin doğru finansman kaynakları ile gerçekleştirilmesine yönelik olarak daha sonraki uygulamaların takibi sağlanacaktır.

BULGU 2: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanununun 18'inci Maddesinde Öngörülmeven Şekilde Aktarmalar Yapılması

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun, “Köylere hizmet götürme birlikleri” başlıklı 18’inci Maddesinin 5793 sayılı Kanunun 44’üncü maddesi ile değişik üçüncü fıkrasında;

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.” denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

Bu hükümden hareketle birliklere bu nitelikte kaynak aktarımı yapılabilmesi için gereken şartlar şöyledir:

1- Köye yönelik hizmetlere ilişkin olarak sayılan, yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, kullanma suyu ve kanalizasyon yatırımları için aktarma yapılabilecektir.

2- Merkezi İdare Kuruluşları ve İl Özel İdareleri bu hizmetler için kendi bütçelerinde ödenek ayırmış olacaklardır.

3- Bu aktarmalar merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakan, İl özel idarelerinde valinin onayıyla yapılacaktır.

4-Bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamayacaklardır.

Ancak yapılan denetimlerde köye yönelik olmayan hizmetlerle ilgili yatırımlar için de aktarmalar yapıldığı belirlenmiştir.

Kanun koyucunun amaçları bu şekilde düzenlenmekle birlikte bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarınca il özel idaresine aktarılan ödeneklerin tekrar KHGBlere aktarıldığı da gözlemlenmiştir

İl Özel İdare bütçesinden KHGB'ne ödenek aktarılabilmesi ile ilgili olarak farklı bir düzenleme daha bulunmaktadır. 5355 sayılı Kanununun 18'inci maddesinin 5'inci fıkrasında;

“İl Özel İdaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.” Hükmü yer almaktadır.

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

Ancak yapılan denetimlerde Elazığ İl Özel İdaresi tarafından 05-Finans Kodu ile kendi öz gelirlerinden Encümen kararı alınarak Birlik tarafından herhangi bir yatırım planı ve uygulama projesi sunulmadan Birliğin Genel İhtiyaçları adı altında Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 1.582.850,00 TL aktarma yapıldığı belirlenmiştir. Söz konusu aktarmaların yapıldığı birlikler ile tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Merkez İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	100.000,00 TL
Ağın İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	103.000,00 TL
Alacakaya İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	115.000,00 TL
Arıcak İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	145.000,00 TL
Baskil İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	175.000,00 TL
Karakoçan İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	119.500,00 TL
Keban İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	135.000,00 TL
Kovancılar İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	226.500,00 TL
Maden İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	205.000,00 TL
Palu İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	116.850,00 TL
Sivrice İlçe KHGB	Birliğin Genel İhtiyaçları	142.000,00 TL

Kamu idaresi cevabında; "İlimiz merkez ve ilçelerindeki Köylere Hizmet Götürme Birliklerine İdaremizce, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18 inci maddesi kapsamında, köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım, onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları için yetkili organlarının kararı ve Valinin onayı ile ödenek aktarılmaktadır. Birliğin genel ihtiyaçları adıyla gönderilen ödenekler, köylerin ani ve önceden öngörülmeyen ihtiyaçlarının giderilmesi maksadıyla ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Birliklere Yardım harcama kaleminden idaremizin KHGB'lerine. sermaye transferi yapmasında yasal bir engel olmadığı değerlendirilerek yine istisnai bir uygulama olarak gönderilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak Denetim bulgumuzda belirtildiği üzere İl Özel İdareleri bütçesinden KHGB'ne yapılabilecek aktarmalar 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 5'inci fıkrasında "*İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince*

kararlaştırılır” hükmü yer almaktadır. Kurum görüşünde KHGB’ne aktarımın hukuki dayanağı isabetli gösterilmemiş olmakla birlikte köylere hizmet götürme birliklerince hazırlanıp sunulan bir yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesinin de olmadığı ortaya konulmaktadır. Ayrıca, 18. Madde 5. Fıkrası uyarınca yapılacak yardımların en ayırt edici özelliği bu yardımların yıl içerisinde, çeşitli zamanlardaki birlik münferit taleplerine değil birliklerin yıllık yatırım ve çalışma programları, uygulama projeleri göz önüne alınarak İl Genel Meclisi kararıyla bütçe ölçeğinde gerçekleştirecekleri bir tahsise dayanmasıdır. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle birliklere ödenek aktarımı yapmanın 5355 sayılı Kanununun 18’inci maddesinin özüne aykırı olduğu ve birliklere yapılan bu tarz usulsüz aktarmaların ihale mevzuatı ve denetim dışında kalınmasıyla sonuçlandığı kanısındayız.

BULGU 3: Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Yayınlanmaması

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

Anılan Kanun maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri her yıl Temmuz ayında yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin bütçe uygulamaları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri konusunda kamuoyuna bilgi vermeleri gerekmektedir.

Söz konusu düzenlemenin amacı, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bütçe uygulamalarında saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ile kamuoyunun kamu idareleri üzerindeki genel denetim ve gözetim fonksiyonunun gerektiği şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır. Bu amaçlara ulaşılması, idarelerin faaliyetleri ile bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri konularında kapsamlı bir rapor oluşturmasına bağlıdır.

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

Kamu idaresi cevabında; "İdaremizin bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerimizi içeren Mali Durum ve Beklentiler Raporlarımızın 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 30 uncu maddesi uyarınca kamuoyuna duyurulması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanacaktır"

denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından Mali Durum ve Beklentiler Raporunun 5018 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda bundan sonraki dönemlerde yayınlanacağı ifade edilmiştir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 4: 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

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

a) Borç

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

b) Alacak

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

denilmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; "İl Özel İdaremizce kiraya verilen duran varlıkların, Kiraya Verilen Duran Varlıklar hesabına borç, Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına ise alacak olarak kaydedilmesi sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde 2016 mali yılı içerisinde kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir. Kurumla mutabakat sağlanmakla birlikte 2015 yılı mali tablolarında 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesapları olduğundan farklı görünmekle birlikte Konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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

	AKTİF	TL		PASİF	TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	84.976.335,29	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	42.696.937,04
10	HAZIR DEĞERLER	81.571.874,52	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	0,00
102	BANKA HESABI	81.571.675,42	300	BANKA KREDİLERİ HS	0,00
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖN.	0,00	32	FAALİYET BORÇLARI	3.065.382,78
105	DÖVİZ HS.	199,10	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	3.065.382,78
11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	717,00	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	31.405.182,91
118	DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIK. HES.	717,00	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.837.193,91
12	FAALİYET ALACAKLARI	291.694,84	333	EMANETLER HESABI	29.567.989,00
121	GELİRLERDENTAKİPLİ ALAC. HES.	4.535,15	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	8.226.371,35
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	287.159,69	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.733.118,25
14	DİĞER ALACAKLAR	868.885,53	361	ÖDENECEKSOSYALGÜVENLİKESİN. HES.	1.589.259,62
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	868.885,53	362	FON. VEYA DİĞ. KAMU İDAR. ADINA YAP. TAH. HES.	135.015,40
15	STOKLAR	1.846.545,06	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERT. TAK. VERGİ VE DİĞER YÜK. HES.	4.768.978,08
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.846.545,06	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	9.872.559,08
16	ÖN ÖDEMELER	396.618,34			
2	DURAN VARLIKLAR	204.570.692,95	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	9.872.559,08
22	FAALİYET ALACAKLARI	9.743,76	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	9.872.559,08
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HS.	9.743,76	5	ÖZ KAYNAKLAR	236.977.532,12
240	MALİKURULUŞLARAYATIR. SERMA. HES.	2.907.911,02	500	NET DEĞER HESABI	348.073.125,02
241	MAL VE HİZMET ÜRETEK KURULUŞLARA TATIRILAN SERMAYELER HESABI	360.000,00	51	DEĞER HAREKETLERİ	0,00
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	200.202.474,07	511	MUHASEBE BİRM.ARASI İŞL.HS	0,00
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	32.369.473,37	519	DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HS	0,00
251	YER ALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HES.	34.239.192,51	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	73.708.148,68
252	BİNALAR HESABI	82.261.806,57	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAAL. SONUÇ. HES.	73.708.148,68
253	TESİS, MAKİNE, CİHAZLAR HESABI	7.257.988,25	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇ.	172.520.330,99
254	TAŞITLAR HESABI	5.488.663,51	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	172.520.330,99
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	3.254.909,71	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	12.283.410,59
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	35.330.440,15	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	0,00
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	1.090.564,10	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HES.(-)	12.283.410,59
260	HAKLAR HESABI	1.090.564,10			
	AKTİF TOPLAMI	289.547.028,24		PASİF TOPLAMI	289.547.028,24
	NAZİM HESAPLAR	79.494.788,97		NAZİM HESAPLAR	79.494.788,97
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	15.455.833,88	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ	15.455.833,88
920	GİDER YANSITMA HESAPLARI	23.632.613,09	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	23.632.613,09
971	BORÇLANMA KARŞILIĞI HESABI	40.406.342,00	970	BORÇLANMA	40.406.342,00
	GENEL TOPLAM :	369.041.817,21		GENEL TOPLAM :	369.041.817,21

ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2013	2014	2015
			TL	TL	TL
630	01	Personel Giderleri	55.837.427,99	54.464.191,20	56.075.755,99
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	10.145.000,17	8.890.097,84	9.286.630,21
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29.716.959,85	26.413.502,35	16.674.917,48
630	04	Faiz Giderleri	851.967,11	1.551.092,36	921.289,38
630	05	Cari Transferler	1.176.397,00	1.416.878,00	1.204.107,29
630	07	Sermaye Transferleri	141.710.948,71	112.213.317,40	90.315.663,82
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	3.116.383,12	4.494.919,79
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	14.277.905,31	15.652.058,82	20.863.807,61
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	446.040,00	0,00
630	99	Diğer Giderler	850.128,26	0,00	0,00
GİDERLER TOPLAMI (A)			254.566.734,40	224.163.561,09	199.837.091,57
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015
			TL	TL	TL
600	01	Vergi Gelirleri	18.762,50	200.467,45	304.150,82
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.137.153,54	1.210.848,13	1.390.825,31
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	194.409.984,39	156.103.396,03	112.692.245,92
600	05	Diğer Gelirler	42.322.256,57	64.915.147,60	73.166.458,93
GELİRLER TOPLAMI (B)			237.888.157,00	222.429.859,21	187.553.680,98
FAALİYET SONUCU [A-B] (+ / -)					(-)12.283.410,59

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>

ELAZIĞ İL ÖZEL İDARESİ
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.....	27

1. ÖZET

Bu rapor, Elazığ İl Özel İdaresi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

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

Elazığ İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti, mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, ve belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin sayısı, birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında durumun iyi bir noktada olduğu açıktır.

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

Bu nedenle stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Elazığ İl Özel İdaresinin de sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına ve içselleşmesine yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Öncelikle Elazığ İl Özel İdaresinin de konuya ilişkin dokümantasyon ve raporlamanın temel gerekliliklerinin yerine getirilmesinde yaşanan sıkıntıların giderilmesi gerekmektedir. Daha sonra değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere stratejik planda belirlenen amaçların Kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanıyla sınırlandırılması,

faaliyet raporunun içerik yönüyle sadeleştirilmesi ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi için veri kayıt sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

Üst yönetimin ve sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Kurum yönetimlerinin; “*İşimizi ne kadar iyi yapıyoruz?*” ve “*Nasıl daha iyi yapabiliriz?*” sorularına uygun şekilde yanıt verebilmeleri için performans hakkında ilgili, doğru, ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil Kurumun daha aydınlık bir yolda faaliyetlerini yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözmeye destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

Gerek üst yönetimi, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Elazığ İl Özel İdaresinin konuya ilişkin samimi, pozitif yaklaşımları önemli bir artıdır. Bu yönüyle, gelişmeye açık bu potansiyelin daha fazla mesafe katetmesi beklenmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay’a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu erevede, Elazığ İl zel İdaresi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Elazığ İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Ayrıca söz konusu dokümanların ilgili mevzuatında belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretildiği düşünülmektedir. Bu manada özellikle 2015–2019 Stratejik Planı ile 2015 yılı Performans Programının şekil ve içerik yönünden mevzuatına uygun dokümanlar olduğu değerlendirilmektedir. Ancak 2015 yılı Faaliyet Raporunda ele alınması gereken bazı hususlar tespit edilmiştir. Bununla birlikte sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir.

• **Kurumların kendi kontrolleri dışındaki mali kaynaklara dayalı stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir.**

İl Özel İdareleri yerel yönetim birimleri olarak kurulu bulunduğu ilin kalkınmasından ve yerel halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesinden sorumludur. Bu sorumluluğunun gereği olarak Kanunla spesifik olarak sadece kendilerine verilmiş görevlerin dışında sağlık, eğitim, kültür vb. alanlara kendi bütçesinden kaynak ayırmak durumundadır. Ancak bu alanlar aynı zamanda bazı merkezi idare kuruluşlarının (Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı vb.) asli faaliyet alanı durumundadır. Bu Bakanlıkların o ilde kullanmak üzere ayırdıkları kaynaklar ödenek aktarımı yoluyla il özel idarelerine gelmekte ve harcanmaktadır.

Öte yandan merkezi idare kuruluşlarının ve Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu kuruluşlar sorumludur. Bu çerçevede özel idare eliyle harcanan söz konusu kaynaklar Bakanlığın stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesine yöneliktir. Yani bütçe-strateji-faaliyet sarmalının aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmesi beklenmelidir. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan kaynak ile asli olarak yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir. Düşük bir olasılıkla Kurumun kendi bütçesinden ayıracağı kaynağın çok yüksek olması durumunda bu alanlarla ilgili stratejik amaç ve hedef belirlemesi mümkündür.

Hiç kuşkusuz örneğin temel eğitim kurumu sınıflarındaki öğrenci sayısına ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, belirlenen standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen Milli Eğitim Bakanlığının sorumluluğunda olmalıdır. İl Özel İdareleri genel olarak ne uzmanlık, ne görev alanı, nede yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumundadır. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü eğitim alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür hizmetlerine ilişkin strateji, amaç ve hedefleri belirlemek İl Özel İdarelerinin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da değildir.

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

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

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçeyleme bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıtılacak, İl Genel Meclisince uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisi devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini paralel bir şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçektir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2. Bölümünde de belirtildiği üzere stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

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

Sonuç olarak; Elazığ İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere stratejik plan ve performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini, varlık, zamanlılık ve sunum kriterleri yönünden önemli ölçüde yerine getirmektedir. Bu çerçevede süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaştığı ve özverili çalışmalara yatkın olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte sistemin Faaliyet Raporu ile veri kayıt sistemi ayağının hem "*planlama mantığı*" hem de "*performans ölçümü*" açısından geliştirilmeye muhtaç olduğu açıktır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Elazığ İl Özel İdaresi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planında Kurumun Kendi Bütçesinde Gösterilen Kaynakların Dışındaki Mali Kaynaklarla İlgili Stratejik Amaç Belirlenmiştir

İl Özel İdareleri 5302 sayılı Kanunla doğrudan kendisine verilmiş görevlerin dışında bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından gönderilen ödeneklere dayanarak bu kuruluşların ihalelerini gerçekleştirmekte ve faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu işleyiş nedeniyle söz konusu kuruluşların görev-yetki alanına ait hususların Elazığ İl Özel İdaresinin stratejik planlarına dahil edilmesi anlamlı ve işlevsel değildir.

Örneğin, 8 no'lu stratejik amaç için belirlenen 8.1 no'lu hedef; *“Planlama dönemi sonuna kadar İlimiz geneli temel eğitim faaliyeti veren okullarımızı normal eğitime geçirerek sınıf mevcutlarını 30'a düşürüp, donanım ihtiyaçlarını karşılamak”* şeklinde düzenlenmiştir. Hiç şüphesiz *“temel eğitim faaliyeti veren okulların normal eğitime geçirilmesi”* Milli Eğitim Bakanlığının ilgi, uzmanlık ve yetki alanı içerisindedir. İl Özel İdarelerinin bu alana ilişkin strateji oluşturması söz konusu olmamalıdır. İl Özel İdarelerinin fonksiyonu Hükümet ve Milli Eğitim Bakanlığınca oluşturulan politika ve stratejiler çerçevesindeki faaliyetlerin yürütülmesine yönelik olarak Bakanlıktan gönderilen ödeneklerin ilgili işler için harcanmasıyla sınırlıdır. Mali kaynağı kendi kontrolünde olmadığı halde *“sınıf mevcutlarının 30'a düşürülmesi”* şeklinde hedef belirlemek gerçekçi değildir.

Benzer şekilde, 12 no'lu stratejik amaç olarak *“Bireylere ve topluma acil sağlık hizmetlerini hızlı ve etkin bir biçimde sunmak”*; 12.1 no'lu hedef ise; *“Plan dönemi içerisinde ambulans alımı yapılacaktır”* şeklinde belirlenmiştir. Bu amaç ve hedefe ulaşmak üzere plan dönemi içinde her yıl bir ambulans alımı planlanmıştır. Ancak Elazığ İlinde kaç tane ambulans bulunduğu, kaç tanesine ihtiyaç duyulduğuna ilişkin bilgi İl Özel İdaresinin görev, yetki ve sorumluluk alanı dışındadır. Üstelik ambulans alım işinin finansmanı Sağlık Bakanlığınca sağlanmaktadır. Bu nedenle İl Özel İdarelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanı içinde bulunmayan ve kendi öz kaynakları ile finanse edilmeyen faaliyetlerin stratejik planları içerisinde yer almalarının bir anlamı bulunmamaktadır. Bu durum planın bütünlüğünü, tutarlılığını bozduğu gibi yönetilebilirliği ve uygulanabilirliği yönünden zaaf oluşturma potansiyeli taşımaktadır.

Bu yaklaşıma, büyük ölçüde, İl Valilerinin illerin özel idareleri yanında il genel idarelerinin de başı olmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir. Şüphesiz 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri çerçevesinde, yetki genişliği esasına göre yönetilen il idaresinin başı olarak valiler bu kapsamdaki misyonları gereği, bakanlıkların stratejik planlarının illerdeki uygulayıcısı konumundadır. Bu kapsamdaki sorumluluklarının gereği olan planlamaları da şüphesiz bu bağlamda yapabilirler. Ancak bu farklı fonksiyon, yine valilerin başında bulunduğu il özel idarelerinin mahalli idare olma niteliğine uygun olarak yasalarla belirlenmiş görev ve yetki alanlarını aşan amaç-hedef belirlemelerine neden olmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "2015-2019 Stratejik Planda kurumun kendi bütçesinde gösterilen kaynakların dışındaki Mali Kaynaklarla ilgili bundan sonraki dönemde hazırlanacak ya da revize edilecek Stratejik Planda diğer kurumların Stratejik Planlarına yer verilmeyecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare ile Stratejik Planlarda Kurumun kendi kontrolünde olmayan kaynaklara dayalı stratejik hedef belirlenmemesi hususunda mutabakat sağlanmıştır. Ancak plan revizyonunda veya sonraki stratejik planlarda konuya ilişkin uygulamanın izleyen denetimlerde ele alınması uygun olacaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: Elazığ İl Özel İdaresi 2015–2019 Dönemi Stratejik Planı ile 2015 Yılı Performans Programı Arasında İçerik Yönünden Tam Bir Uyum Bulunmakla Birlikte Aynı Uyum 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ile Sağlanamamıştır

Elazığ İl Özel İdaresinin 2015 yılı Faaliyet Raporunda Performans Programında 2015 yılı için belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlerin yanı sıra Kurumun yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetlere yer verildiği görülmektedir.

Ancak kurumların yılı faaliyet raporlarının yıllık performans programlarından başlayarak bir üst metin olan stratejik planlara uyumlu hazırlanması gerekir. İlgililik kriterinin gereği olan bu uyum, kurum faaliyetlerinin kurumların performans programlarında belirledikleri performans hedefleri ile stratejik planlarındaki amaçlarla ilgili olması sağlanarak gerçekleştirilir. Bu anlamda Stratejik Plan ile 2015 yılı Performans Programı arasında

sağlanan tam uyumun 2015 yılı Performans Programı ile 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu arasında bütünüyle sağlanamadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2015-2019 Döneminin Stratejik Planı ile Performans Programı arasındaki içerik yönünden farklılıklar tespit edilmiş ve 2015 yılı Faaliyet Raporu yeniden hazırlanmış olup, eksiklikler giderilerek tamamlanmıştır. Yeni Faaliyet Raporumuz resmi web sitemizde yayımlanmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında 2015 Performans Programı ile 2015 yılı Faaliyet Raporu arasında ilgi kurulması hususunda mutabakat sağlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca mevcut uyumsuzluğu gidermek üzere sözkonusu Faaliyet Raporunun yeniden düzenlendiği ve yayımlandığı bilgisi verilmektedir. Konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: 2015 yılı Faaliyet Raporunda Yer Verilen Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

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

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

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

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

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

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

Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere İdare Faaliyet Raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Bu temel fonksiyonunun gözden kaçırılmaması adına, Faaliyet Raporlarında, Performans Programında belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının, ulaşılamama veya aşılma durumlarında bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar yönünden açıklanması gerekir. Ancak Raporda bu gerekliliğin tümüyle yerine getirildiğini söylemek güçtür. Örneğin hem Stratejik Planda hem de Performans Programında gösterilen “*Faaliyet 5.1.1. Çevre Düzeni Planı Yapım İşinin 2015 yılında ihale edilmesi*” faaliyetine ilişkin hiç bir gerçekleşme bilgisine yer verilmemiştir. Aynı şekilde 2015 yılı Performans Programında yer verilmediği halde yapılan ek program kapsamında gerçekleştirildiği belirtilen “*38 adet içme suyu bakım onarım faaliyeti*” ile %840 program gerçekleşme oranının mali ve fiziki kaynaklar yönünden açıklanmaya muhtaç olduğu açıktır. Sapmanın pozitif yönde olmasının açıklama ihtiyacına bir etkisi bulunmamaktadır. Bu kadar yüksek oranda sapma nedeninin rasyonel şekilde ortaya konulmadığı durumlarda; hem Stratejik Planın hem de yılı Performans Programının gerçekçi hazırlanmadığı, uygulama olanağının bulunmadığı sonucuna ulaşılması mümkündür. Başka bir deyişle hedef gerçekleştirmelerindeki sapmaların rasyonel açıklamasının yapılamadığı durumlar, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesi, performans ölçümünün gerçekleşmemesi anlamına gelmektedir. Buna bağlı olarak Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "2015 yılına ait Faaliyet Raporunda yer verilen bazı hedef ve göstergelerin öngörülen ve gerçekleşen değerleri arasındaki sapmalara ilişkin değerlendirmeler yeni düzenlenen Faaliyet Raporumuzda belirtilerek yer verilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında 2015 yılı Faaliyet Raporlarında hedeflerin gerçekleşme durumlarının belirtilmesi ve bu gerçekleştirmelerde ortaya çıkan olumlu/olumsuz yöndeki sapmaların mali ve fiziki kaynaklar yönünden açıklanması gerektiği hususunda mutabakat sağlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bu konuda mevcut eksikliği gidermek üzere söz konusu Faaliyet Raporunun yeniden düzenlendiği ve yayımlandığı bilgisi verilmektedir. Konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Ölçüm Sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmalarımız başlatılmış olup, 2016 yılı sonuna kadar tamamlanması sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde kurulması için gerekli veri kayıt sistemi oluşturulması hususunda Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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