



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

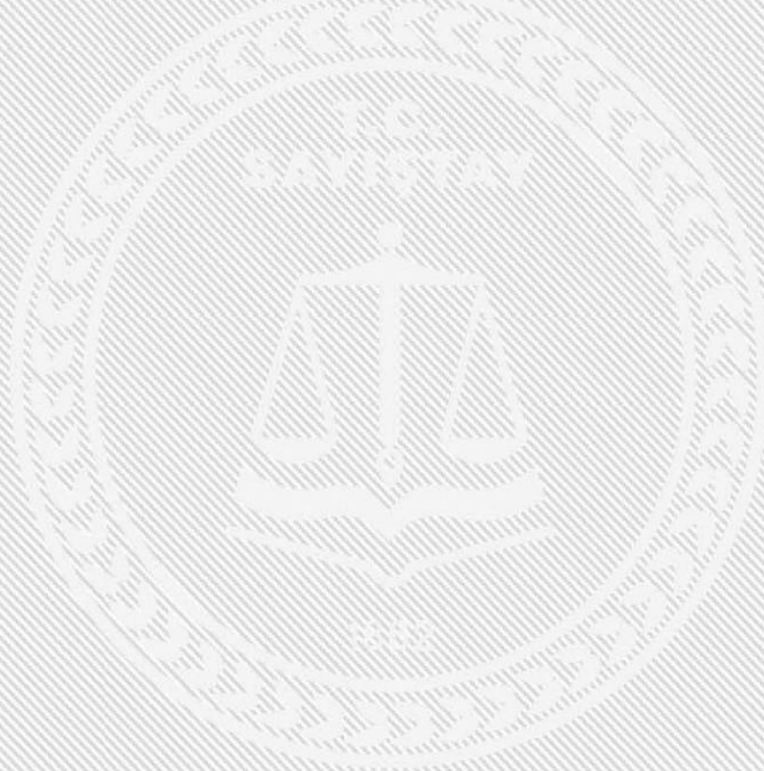
KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	39

KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	10
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	21
9.	EKLER.....	34

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 2:2018 Yılı Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3:2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 4:Taşınır Grubu Bilanço ve İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu.....	18

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kırşehir İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması

2. Taşınmazlar için Amortisman Ayrılmaması

3. Kırşehir İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi

4. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen Yatırımlardan, Tamamlanmış Olanların, İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

5. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri ile Bilanço Hesapları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

6. Gelirlerin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Jeotermal Kaynağı Kullanan İşletmelerden Jeotermal Su Kullanım Bedeli Alınmaması.

2. Muhtelif Bakım Onarım Giderlerinin Temsil, Tören, Ağırılama ve Tanıtım Giderleri Ödeneğinden Karşılanması

3. 4857 sayılı İş Kanununa Tabi Olarak Çalışan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

4. Yapım İşlerinde 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 30'uncu Maddesi Gereğince Kesin Kabulden İtibaren Yüklenici ve Alt Yükleniciye Getirilen 15 Yıllık Sorumluluk Mükellefiyeti Gözetilmeden İl Özel İdaresi Bütçesinden Bina Bakım Onarımı Yapılması

5. Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Hizmetler İçin Ayrılan Ödenek Karşılığı Proje Hazırlanmaması

6. Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Ancak Çeşitli Nedenlerle İdare Bütçesinden Karşılanaan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

10.07.2018 tarih 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre ve Şehircilik

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

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

İl özel idaresi teşkilatı 5302 sayılı Kanun'un verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulur. Bu itibarla Kırşehir İl Özel

İdaresi memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak teşkilatlandığı merkez ve tüm ilçelerde verdiği hizmetleri;

Memur (657-4/A) olarak; 1 genel sekreter, 1 genel sekreter yardımcısı, 6 birim müdürü, 6 ilçe özel idare müdürü, 6 şef, 1 mütercim, 18 VHKİ, 3 memur, 3 şoför, 1 uzman, 23 mühendis ve mimar, 10 tekniker ve teknisyen ile 7 hizmetli,

Sözleşmeli personel (657-4/B) olarak 12 mühendis,

İşçi (657-4/D) olarak ise 81 personel ile gerçekleştirmektedir.

Karar organlarından olan il genel meclisi ise 19 üyeden oluşmaktadır.

Kırşehir İl Özel İdaresi İnsan Kaynakları Birim Müdürlüğünün personel durum tablosuna göre toplam 86 adet memur kadrosu doludur.

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

1.3. Mali Yapı

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

Bu kapsamda Kırşehir İl Özel İdaresinin 2018 yılı bütçesiyle 56.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 70.200.616,50 TL 2017 yılından devreden ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 161.926.963,02 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 291.727.579,52 TL'ye ulaşmıştır.

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

Tablo 1:2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Kodu	Gelir Türü	Bütçe Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)
01	Vergi Gelirleri	100.000,00	93.406,34
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.120.000,00	2.522.050,96
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	140.495.370,42
05	Diğer Gelirler	54.780.000,00	54.609.370,42
	TOPLAM Öz Gelir	56.000.000,00	57.224.497,75
	TOPLAM Genel Gelir	56.000.000,00	197.719.868,17

Tablo 2:2018 Yılı Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Bütçe Ödenegi Toplamı	İptal Edilen denek	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
56.000.000,00	70.200.616,50	161.926.963,02	3.600.000	291.727.579,52	-	252.139.486,28	36.883.245,26

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında fark bulunmaktadır.

Tablo 3:2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Kodu	Gider Türü	Bütçe Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gider (TL)
01	Personel Giderleri	8.728.910,00	27.003.762,82
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	806.480,00	5.038.835,69
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	16.667.040,00	21.695.897,00
04	Faiz Giderleri	300.000,00	2.265.888,94

05	Cari Transferler	1.134.740,00	9.094.448,12
06	Sermaye Giderleri	24.377.480,00	186.480.314,76
07	Sermaye Transferi	800.000,00	560.338,95
	Yedek Ödenekler	3.185.350,00	0,00
	TOPLAM	56.000.000,00	252.139.486,28

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın, kurumun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2018 yılı Faaliyet Gideri 79.691.383,96 TL, Faaliyet Geliri 201.849.910,16 TL olup, Gelir Fazlası 122.158.526,20 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kırşehir İl Özel İdaresinin Kırşehir Termal Turizm ve Sanayi A.Ş. de yüzde 79,07, Kaman İnşaat Malzemeleri A.Ş. de yüzde 47 oranında hissesi bulunmaktadır. Kırşehir Organize Sanayi Bölgesi, Mucur Organize Sanayi Bölgesi ve Kaman Organize Sanayi Bölgesi idarenin ortaklığının bulunduğu diğer ticari alanlardır.

Ayrıca Kırşehir İl Özel İdaresi Vilayetler Birliği ile Ahiler Kalkınma ajansı üyesidir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kırşehir İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kanunla 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.

Söz konusu 49'uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemenin mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Kırşehir İl Özel İdaresinde mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Mali Hizmetler Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

2018 yılı denetimi kapsamında Kırşehir İl Özel İdaresi tarafından “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

Kurum iç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlülükleri kısmen yerine getirmiştir. İyi bir iç kontrol sisteminin varlığı kuşkusuz sadece yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda yönetim kademesi ve çalışanlarca da bu yükümlülüklerin benimsenmesine bağlıdır. Etik sözleşmelerin tüm çalışanlarca imzalanmamış olması, kurum çalışanlarınca iç kontrol sisteminin henüz yeterince benimsenmediği yolunda bir gösterge olarak kabul edilebilir.

Kırşehir İl Özel İdaresince Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanmamış, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmamış, iş akış şemaları çıkartılmamıştır. Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler ve bu risklere karşı geliştirilen önlemleri içeren güncel bir risk değerlendirme çalışması yapılmamıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış olmakla birlikte güncellenmemektedir. Ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuş olmakla birlikte bu kurul tarafından yıllık olarak İç Kontrol Değerlendirme Raporu hazırlanmamaktadır. Dolayısıyla İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmemektedir. Kırşehir İl Özel İdaresinde 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadrolara atama yapılmamış ve iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

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

Söz konusu tespitler ışığında, kurum daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda adım atmasına rağmen, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmamış olması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmemesi, kurumsal risklerin belirlenerek alınacak önlemlerin hayata geçirilmemesi ve iç denetim birimi kurulmamış olması; İç Kontrol Sisteminin işlerliği açısından problem oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Kırşehir İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması

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

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

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

Buna göre Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır."* hükmü getirilmiştir.

Yine söz konusu 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada da kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler

Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

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

Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci 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.*" hükmü getirilmiştir. Bu hükümle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarında gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

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

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

"(1) 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 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

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

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

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

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

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

Yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümleri uyarınca Kırşehir İl Özel idaresinde şu hususlar tespit edilmiştir.

Kurumun mevcut taşınmazlarının tespit ve değerlendirilmesine yönelik birtakım çalışmaların yapıldığı, taşınmazların tespiti ve envanterinin çıkarılması konusunda

çalışmaların son aşamaya geldiği, tespit ve envanteri yapılan taşınmaz bilgilerinin e-içişleri otomasyon sisteminin taşınmaz modülüne işlendiği, ancak bu çalışmaların bitirilerek muhasebe kayıtlarına esas olacak şekilde ilgili cetvellerin muhasebe birimine intikal ettirilmediği anlaşılmıştır. Ayrıca E-içişleri otomasyon sistemi taşınır modülüne girişi yapılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarına muhasebe kayıtlarının tamamlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'inci maddesinde taşınmazların kaydına ilişkin olarak kullanılacak form ve cetveller açıklanmıştır. Buna göre, Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar, orta malları, genel hizmet alanları ve sınırlı aynı hak tesis edilen taşınmazlar için Yönetmelik ekinde yer alan formların düzenlenerek yeniden kayıt işlemlerinin yapılabilmesi için Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

Bu tespitler ışığında Kırşehir İl Özel İdaresine ait taşınmazların envanterinin 31.12.2018 tarihine gelindiğinde hala tamamlanmadığı, mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydının ve ilgili varlık hesaplarında gösterilmesinin sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda kamu idaresinin 2018 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabında yer alan tutarlar gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "İdaremiz mülkiyetinde bulunan taşınmaz kayıtlarının envanter çalışmaları İmar Kentsel İyileştirme Müdürlüğü tarafından yapılmakta olup, envanter çalışmaları tamamlandığında muhasebe kayıtları oluşturularak, doğru bilgi sunması sağlanacaktır." denilmektedir.

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

BULGU 2: Taşınmazlar için Amortisman Ayrılmaması

Yapılan incelemelerde 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında kayıtlı 1.683.425,12 TL tutarın sadece taşınır hesaplarına ait amortisman kayıtları olduğu görülmüştür.

03.12.2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesine dayanılarak çıkarılan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği'nin (R:G: 04.11.2015/29522) "Amortisman ve Tükenme Payına Tabi Duran Varlıklar" başlıklı 3'üncü maddesi aşağıdaki gibidir.

"(1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile tarihi yapılar, tarihi veya sanat değeri olan demirbaşlar amortismanına tabi değildir.

(2) Aşağıdaki hesaplarda izlenen duran varlıklar, amortisman ve tükenme payına tabidir:

251 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı,

252 - Binalar Hesabı,

253 - Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı,

254 - Taşıtlar Hesabı,

255 - Demirbaşlar Hesabı,

256 - Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı,

260 - Haklar Hesabı,

263 - Araştırma ve Geliştirme Giderleri Hesabı,

264 - Özel Maliyetler Hesabı,

267 - Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı,

271 - Arama Giderleri Hesabı,

277 - Diğer Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar Hesabı,

294 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı."

Bu hüküm gereğince yukarıda amortisman tabi olduğu belirtilen duran varlık hesaplarından 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı için de amortisman işlemlerinin yapılması gerekir.

Bu durumda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında kayıtlı tutarlar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınmazlar için envanter çalışmaları tamamlandığında amortisman ayrılmasına başlanılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Taşınmazlar için amortisman hesaplanarak ilgili hesaplara kaydı konusunda Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 3: Kırşehir İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi

İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olmakla birlikte diğer kamu kurumlarına veya diğer kamu idarelerinin mülkiyetinde olmakla birlikte il özel idaresine tahsis edilmiş olan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tabloların söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca il özel idareleri kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edebilir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları il özel idarelerine taşınmaz tahsisi yapabilir. Bu meyanda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Nitekim Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188-189-190-191-192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş kamu idaresinin tahsis etmiş olduğu taşınmazların, "02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar" yardımcı hesaplarında, kamu idaresinin tahsisli kullandığı taşınmazların ise

“03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesabında takip edileceği belirtilmiştir.

Kırşehir İl Özel İdaresi mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bir kısmı köy tüzel kişiliklerine ve muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmiştir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından tahsis edilmiş olan taşınmazlar da Kırşehir İl Özel İdaresince kullanılmaktadır.

Kırşehir İl Özel İdaresinin muhasebe kayıtlarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında (02) ve (03) kodlu yardımcı hesaplar kullanılmamış olduğundan Tahsisli Taşınmazlar hakkında doğru ve güvenilir bilgi alınamamaktadır.

Bu itibarla, 2018 yılı mali tablolarında yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesapları gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle; kamu idarelerine tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmış olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresince gönderilen cevap ekinde yer alan muhasebe işlem fişi incelendiğinde; diğer kamu idarelerine tahsis edilmiş olan binaların 2019 yılı içerisinde 252 Binalar Hesabı 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesaplarına kaydedildiği anlaşılmıştır. Ancak tahsisli kullanılan taşınmazlar ve diğer kamu idarelerine tahsis edilmiş olan arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenleri için herhangi bir kayıt yapılmamıştır. Bu itibarla 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 4: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen Yatırımlardan, Tamamlanmış Olanların, İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin 2'nci fıkrası (b.1.) bendinde; yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen maddi duran varlıkların, geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik'in “Hesabın Niteliği” başlıklı 205'inci maddesinde de;

“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”

denilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek maksadıyla kullanılacağına açıklık getirilmiş, “Hesabın işleyişi” başlıklı 205’inci maddesinin (b) bendinde de tamamlanan yatırımlardan bu hesapta izlenenlerin bu hesaba alacak kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

2018 yılı açılış kayıtlarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 277.727.501,44 TL borç kaydı bulunmaktadır. Bu miktar devam eden yatırımlara ilişkin geçmiş yıllarda ödenmiş olan hakediş miktarlarını göstermektedir. 2018 yılı içerisinde yapılan yatırım harcamaları karşılığında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına 196.904.467,93 TL borç kaydı yapılmıştır.

Ancak 2018 yılı içerisinde geçici kabulü yapılmış olan yatırım harcamalarına ilişkin tutarların tamamı ilgili maddi duran varlık hesaplarına alınarak 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılmamıştır.

Açıklanan nedenlerle, Kırşehir İl Özel İdaresi 2018 yılı mali tabloları 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı açısından gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle; yapılmakta olan yatırımlardan tamamlanan bir adet binanın ilgili maddi duran varlık hesabına alınmış olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kırşehir İl Özel İdaresince yürütülen yatırım projeleri için 2018 yılı ve önceki yıllara ait toplam 440.417.347,23 TL ödeme 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlıdır. Söz konusu yatırımlardan bir adedi haricinde tamamlananların ilgili duran varlık hesaplarına alınmadığı anlaşılmıştır. Bu itibarla 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 5: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri ile Bilanço Hesapları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

İl Özel İdare ihtiyaçları için edinilen ve tüketilen veya elden çıkarılan taşınırların Taşınır Mal Yönetmeliği çerçevesinde Taşınır İşlem Fişi ile giriş ve çıkışlarının yapılmasını

müteakip Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 116, 195, 197 ve 199'ncu maddeleri uyarınca 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabına borç ve alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin Belge ve Cetveller başlıklı 10'uncu maddesine göre; harcama yetkilisince, her yılsonunda kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından taşınır sayımları yapılarak Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri düzenlenmesi gerekmektedir.

Düzenlenen İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerinde her taşınır grubuna ilişkin olarak gelecek yıla devreden tutar bilgilerine yer verilmektedir. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerinde yer alan tutarların ilgili yıl bilançosunun varlık hesaplarında aynen yer alması gerekmektedir.

Aşağıda yer alan tabloda gösterildiği üzere 2018 yılı taşınır icmal cetvellerinin 2019 yılına devreden tutarları ile 2018 yılı Bilançosunun ilgili varlık hesaplarının bakiyesi uyumlu değildir.

Tablo 4:Taşınır Grubu Bilanço ve İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu

Hesap Kodu	2018 İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Bakiyesi	2018 Yılı Bilanço Bakiyesi	Fark
150	795.739,04	545.075,48	250.663,56
253	7.199.638,02	8.845.019,44	-1.645.381,42
254	5.975.532,07	7.429.916,18	-1.454.384,11
255	1.289.779,28	8.442.270,26	-7.152.490,98

Bu itibarla; Taşınır Kesin Hesabının düzenlenmesi sırasında sayım sonucunda sayım noksanı veya fazlası var ise gereğine göre taşınır işlem fişi düzenlemek veya muhasebe kayıtlarının yapılarak gelecek yıla devir tutarlarının ilgili yıl bilançosu ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; geçmiş yıllardan kaynaklanan uyumsuzlukların tespit edilerek düzeltileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri ile Bilanço hesapları arasında uyumsuzluk bulunması konusunda Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 6: Gelirlerin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesinde;

“Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.” denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin (ff) bendinde ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde; *“Tahakkuk esası: Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini....ifade eder.”* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini ve işleyişini düzenleyen 86 ila 88'inci maddelerine göre; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen alacakların ilgili servislerce tahakkuk bilgileri ile birlikte muhasebe birimine bildirilmesi ve muhasebe birimince 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının İşleyişini düzenleyen 88'inci maddesi ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının niteliğine ilişkin 89'uncu maddesi uyarınca; mali yılsonuna kadar tahsili gerekenlerden alacaklardan tahsil edilemeyen tutarlar, mali yılsonunda takibat servisine veya hukuk birimine devredilerek 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmelidir.

Birim müdürlükleri kendi görev alanlarına giren faaliyetlerinden doğan gelirlerin hesaplanması, kesinleşmesi ve tahsilinin takibi ile ilgili bir takım iş süreçlerini yerine getirmektedirler. Ancak idare gelirleri tahakkuk aşamasında mali hizmetler birimine bildirilmemektedir. Yasalarda öngörülen bir kamu geliri ilgili birimince tahakkuk

ettirildiğinde mali hizmetler birimine bildirilmelidir. Mali hizmetler birimi gelirlerin tahakkuk kayıtlarının yapılması, tahsilinin sağlanması ve tahsil zamanı geçmiş alacakların takibinin yapılması ile görevlidir.

Yapılan incelemede taşınır ve taşınmaz kira ve satış gelirleri, jeotermal kaynakları kullanan işletmelerden alınan pay ve ücretler, maden işletmelerinden alınan paylar, işyeri açma ve çalışma ruhsat harçları, imar ve iskan ruhsatları ile izinlerinden alınan harç ve ücretler ile idari para cezalarının, alacağın doğduğu anda ilgili servislerince muhasebe birimine bildirilmediği ve tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mali hizmetler birimi gelirlerin tahsili aşamasında 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına borç ve alacak kaydederek tahakkuk kaydı oluşturmaktadır. Ancak tüm gelir tahakkuklarının kayıtlara alınmaması sebebiyle tahsili sağlanmayan alacakların 121 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydı yapılmamaktadır.

Gelirlerden tahsili gecikenlerden bir kısmı mali hizmetler birimi tarafından takip edilmesi nedeniyle hukuk birimine yasal yollardan takibi için bildirilmektedir. Ancak diğer birimlerce tahakkuk bildirimleri yapılmamış olduğu için tahsil edilmesi gereken gelir miktarı, ne kadarının tahsil edilmiş olduğu, gecikmeye uğramış alacak tutarı ve hangilerinin yasal takibi için hukuk birimine gönderildiğine ilişkin sağlıklı bir bilgiye ulaşmak mümkün değildir.

Bu itibarla, taşınır ve taşınmaz kira ve satış gelirleri, jeotermal kaynakları kullanan işletmelerden alınan pay ve ücretler, maden işletmelerinden alınan paylar, işyeri açma ve çalışma ruhsat harçları, imar ve iskan ruhsatları ile izinlerinden alınan harç ve ücretler ile idari para cezalarına ilişkin gelirlerin ilgili birimce mali hizmetler birimine bildirilmesi ve mali hizmetler birimince 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek tahakkuk işleminin tamamlanması, mali yılsonuna kadar tahsil edilemeyen tutarların, takibat servisine veya hukuk birimine devredilerek 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; 2019 yılından itibaren gelirlerin tahakkuk kayıtlarının yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Gelirlerin tahakkuk kayıtlarının yapılması konusunda Kamu İdaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Jeotermal Kaynağı Kullanan İşletmelerden Jeotermal Su Kullanım Bedeli Alınmaması.

Kırşehir İl Özel İdaresince Turizm İşletme Belgeli Termal Tesislerden kullandıkları jeotermal su miktarına göre belirlenecek birim fiyatlar üzerinden su kullanım bedeli tahsil edilmesi gerekmektedir.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 17/1 inci maddesinin 2 nci bendinde 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca ilan edilen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, turizm belgeli tesislerin jeotermal su kullanım bedelinin kullanılan su miktarına göre belirleneceği belirtilmiştir.

5686 sayılı Kanun gereğince çıkartılan Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 25/6 ncı maddesinde *“Turizm belgeli tesislerde jeotermal su miktarı, metreküp birim cinsinden hesaplanmak suretiyle debi ölçer, sayaç ve benzeri teknik aletlerle yılda en az dört kez olmak üzere belirli periyotlarda ölçülür ve ölçümü takiben iki ay içerisinde jeotermal su kullanım bedeli tahsil edilir. Turizm belgeli tesislerin kullandığı jeotermal su miktarı belirlendikten sonra her bir Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ile Turizm Merkezi için; jeotermal kaynak üretim ve dağılım yöntemi, maliyeti ve Jeotermal kaynağın özelliklerine göre ilgili İdare tarafından ayrı ayrı belirlenen birim fiyat üzerinden jeotermal su kullanım bedeli alınır.... Jeotermal akışkan birim fiyatı her takvim yılı başında İlgili İdarece yeniden belirlenir.”* denilmekte, 25/7 nci maddede ise bu alanlarda üretilen jeotermal akışkanın bu alanlar dışındaki turizm belgeli tesislerde de kullanılması halinde bu madde hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Anlaşılaacağı üzere il özel idaresince termal su kullanan tesislerin sayaç vb. teknik aletlerle kullandıkları su miktarının ölçülerek, İl Genel Meclisince her yıl belirlenecek birim fiyatlar üzerinden su kullanım bedellerinin tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak İl Genel Meclisince su kullanım bedellerine ilişkin tarifinin belirlenmediği ve turizm belgeli termal tesislerden su kullanım bedeli alınmadığı, dolayısıyla yasa hükmünün işletilmediği, hem bir gelir kaynağından yararlanılmadığı gibi jeotermal su kaynaklarının

dikkatli kullanılması ile ilgili farkındalık yaratacak bir bilginin elde edilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; yapımı devam eden turizm dağıtım hattı projesi ve otomasyon sistemi devreye alındığında kullanılan su bedelinin tahsil edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Jeotermal kaynağı kullanan işletmelerden jeotermal su kullanım bedeli alınması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Muhtelif Bakım Onarım Giderlerinin Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri Ödeneğinden Karşılanması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Özel İdaresinin Giderleri" başlıklı 43'üncü maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri il özel idarelerinin giderleri arasında sayılmıştır.

İl düzeyinde Valilik Makamının gerekli gördüğü temsil ve ağırlama giderleri için her yıl İl Özel İdaresi bütçesinde ödenek ayrılmaktadır. Söz konusu ödeneğin kullanılması harcama yetkilisi olarak Vali tarafından, İlin tanıtılması, yurtiçi ve yurtdışından gelen misafirlerin ağırlanması, milli ve dini bayramlar ile özel günlerde Valilik Makamının temsil edilmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir.

Yapılan incelemede bu kapsamda bulunmayan, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve bağlı okullarının bakım onarım giderleri ile Hükümet Konağı aydınlatma tesislerinin yapımı gibi giderlerin temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri ödeneğinden karşılandığı görülmüştür.

İl Özel İdaresi tarafından karşılanması öngörülen yapım, bakım onarım ve mal alımlarının, ilgili yıl bütçesinde bu amaçla ayrılmış ödeneklerden karşılanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; bundan sonra yapılacak uygulamalarda bu hususa dikkat edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Muhtelif bakım onarım giderlerinin temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri ödeneğinden karşılanmaması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 3: 4857 sayılı İş Kanununa Tabi Olarak Çalışan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde:

“... Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Anayasal bir hak olan “Dinlenme Hakkının” nasıl kullanılacağı, süresi, işverenin sorumlulukları vb. hususlar 4857 sayılı İş Kanunu'nda ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği ve yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilirliği, 56'ncı maddesinde yıllık izinin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe konulan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin “izin kullanma dönemleri” başlıklı 5'inci maddesinde:

“İşveren veya işveren vekilleri, bu Yönetmeliğin 15 inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18 inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçene danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebilir. Bunu işyerinde ilan eder.” hükmüne,

“Yıllık ücretli iznin uygulanması” başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

“Bu iznin 53 üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunludur.

Ancak, 53 üncü maddede öngörülen izin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere (Değişik ibare:RG-18/8/2017- 30158) bölümler halinde kullanılabilir. ” hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca yetkili işçi sendikası ile Rize İl Özel İdaresi arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi hükümlerine göre işçilerin yıllık izinlerinin yılı içerisinde kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede işçi kadrosunda bulunan personelin 129, 220 ve 271 gün birikmiş yıllık izin haklarının olduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi hükümleri uyarınca, kurulacak olan yıllık izin belirleme komisyonu faaliyetlerin aksamadan yürütülmesini gözetmek suretiyle işçilerin yıllık izin kullanacağı tarihleri belirleyerek önceden ilan etmeli ve yıllık izinlerin yılı içerisinde kullanılmasını sağlamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Yıllık izinlerin mevzuatta öngörülen çerçeve içerisinde kullanılmasına dikkat edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin yıllık izinlerinin söz konusu Kanun ve Toplu İş Sözleşmesi hükümleri uyarınca yılı içerisinde kullanılması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte, Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Yapım İşlerinde 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 30'uncu Maddesi Gereğince Kesin Kabulden İtibaren Yüklenici ve Alt Yükleniciye Getirilen 15 Yıllık Sorumluluk Mükellefiyeti Gözetilmeden İl Özel İdaresi Bütçesinden Bina Bakım Onarımı Yapılması

Kırşehir ilinde bulunan okul ve muhtelif kamu binalarına ait kesin kabulden sonraki 15 yıllık sürede oluşan bakım onarım giderlerinin, herhangi bir 'teknik heyet tespiti' olmadan İl Özel İdaresi bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Oysa 4735 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20 ve 25'nci maddelerinin son fıkraları gereğince yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de 15 yıl süreyle müteselsilen sorumlu olup bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre (rızaen tahsilât veya alacak davası açılarak) yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilmesi gerekmektedir.

4735 sayılı Kanun kapsamında sözleşmeye bağlanan ve kesin kabulden itibaren 15 yıllık süre müddeti devam eden kamu binalarında, bakım onarım gideri yapılabilmesi için öncelikle bir teknik heyet oluşturulması, söz konusu bakım onarımın kullanım hatasından mı yoksa imalat hatasından mı kaynaklandığının tespit ettirilmesi, kullanım hatasından kaynaklı

bakım onarım giderlerinin bütçeden karşılanması; buna karşın yüklenici veya alt yüklenici kusurundan kaynaklanan bakım onarımın yüklenici marifetiyle yaptırılması, sonuç alınamaması durumunda kamu kaynakları ile yüklenici nam ve hesabına yaptırılıp bedelinin yükleniciden sulh veya alacak davası yoluyla tahsil edilmesi, ayrıca bu kapsamda 30'uncu maddenin gereğini yerine getirmeyen yükleniciden, geçici kabulden itibaren 15 yıl boyunca geçerli olan iş bitirme belgelerinin yaptırım mahiyetinde geri çağırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yapım işlerinde kesin kabulü yapılsa dahi yükleniciden kaynaklanan kusur ve arızalar (kullanım hataları ve idarelerce proje dışı istenen fazladan talepler hariç) yüklenicilere yaptırılmaktadır. Bu konuda özel idare kanununun 6. Maddesi gereği idaremize para aktarmak sureti ile inşaat işi yaptıran idareler ile bu tür iş geldiğinde daha fazla istişare yapılarak eksiklik veya kusurun yükleniciden mi yoksa kullanıcıdan mı kaynaklandığı, binanın yapım tarihi de tespit edilerek konuya daha fazla dikkat edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Okul ve muhtelif binalarda ortaya çıkan bakım ve onarım talepleri yerine getirilmeden önce, binanın yapım tarihi gözetilerek, ortaya çıkan kusur, eksiklik veya arızadan yüklenicinin sorumluluğu bulunup bulunmadığı konusunda bir teknik heyet raporu düzenlenmesinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun ilgili hükümlerinin yerine getirilmesi açısından doğru olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Hizmetler İçin Ayrılan Ödenek Karşılığı Proje Hazırlanmaması

20.02.2014 tarih ve 6525 sayılı Kanun'un 37 nci maddesi ile 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen Ek Madde de: "*Büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında bu idarelerce, Başkanlıkça uygun görülen afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırım projeleri için harcama yapılır. Bu husustaki usul ve esaslar Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.*" hükmüne yer verilmiştir. Maddede sözü edilen "Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik" 01.02.2015 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kanun ve Yönetmelik'in ilgili hükümlerine göre gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az %1'i oranında ödeneği ayırmak, harcanacağı yatırım proje önerilerini gerektiğinde il müdürlüklerinden destek alarak geliştirmek, maliyeti 200.000 TL'yi aşan proje önerilerini Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının uygun görüşüne sunmak ve yatırım projelerini il özel idaresinin tabi olduğu mevzuata göre gerçekleştirmek il özel idarelerinin sorumluluğundadır.

Bu hükümler çerçevesinde Kırşehir İl Özel İdaresinin 2018 yılı bütçe uygulaması ele alındığında; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerde kullanılmak üzere 2017 yılından devredilen 118.103,70 TL, yılı bütçesinden 385.350,00 TL olmak üzere toplam 503.453,70 TL kaynak ayrıldığı, yıl içerisinde 22.954,20 TL harcama yapıldığı, kalan 480.499,50 TL nin 2019 yılına aktarıldığı anlaşılmıştır.

Ayrıca 2018 yılı bütçesinde mevcut bu kaynakla ilgili herhangi bir yatırım projesi önerisinin hazırlanarak İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüne bildirilmediği görülmüştür.

Başlangıçta belirtilen 5902 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinin 2 fıkrasında aynen "*Bu Kanun; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsar*" denilmektedir. Kanun koyucunun belirtilen hizmetlerin yerine getirilmesine verdiği önem, hizmetlerin finansmanını sağlamak üzere yine aynı Kanuna konulan ve başlangıçta belirtilen özel hükümden anlaşılmaktadır.

Bu durumda Kırşehir İl Özel İdaresince 2018 yılı bütçesinden afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yatırımların yerine getirilmesinde kullanılmak üzere ayrılan ödeneğin harcanmamasının, Kanun'un uygulanmasında zafiyet yarattığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; konu ile ilgili olarak İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ile iletişime geçilerek yatırım projesi hazırlanması konusunda çalışma yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak Afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler için ayrılan ödeneğin harcanması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte, Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 6: Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Ancak Çeşitli Nedenlerle İdare Bütçesinden Karşılanaan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımını ile işgal eden tüzel kişiyi ifade eder.

Dağıtım tesisi ise, 02.01.2014 tarih ve 28870 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre; iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları ifade etmektedir.

28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmelik'in 3'üncü maddesi gereğince dağıtım tesisi, *“İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları”*; bağlantı hattı *“Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG'den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı”*; bağlantı noktası *“İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını”*, İfade eder.

Nitekim adı geçen Yönetmeliğin “Dağıtım tesisi sınırları” başlıklı 15'inci maddesinde; *“Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir.”* Denilerek bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesi (trafo dahil) maliyeti dağıtım şirketine aittir.

Dağıtım şirketi ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde karşılama gerektirdiği 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin 10’ncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre adı geçen Yönetmelik’in 10’uncü maddesinde; *“Meskûn mahal içinde bulunan kullanım yerlerine yönelik bağlantı taleplerinin, bağlantı anlaşmasının imzalandığı tarihten itibaren; Sadece AG (alçak Gerilim) bağlantı hattının gerekli olduğu durumlarda 2 (iki) ay, Mevcut AG şebekesinde kapasite artışı veya ilave tesis yapılması gereken durumlar ile mevcut dağıtım transformatörü tesisinde güç artışı yapılması gereken durumlarda 4 (dört) ay, Yeni bir dağıtım transformatörü veya dağıtım merkezi yapılması gereken durumlarda 6 (altı) ay, Sadece OG (Orta Gerilim) bağlantı hattının gerekli olduğu durumlarda 4 (dört) ay, OG bağlantı hattı dışında, 2 (iki) km’ye kadar OG şebeke tesis edilmesi gereken durumlarda 6 (altı) ay, OG bağlantı hattı dışında, 2 (iki) km’den daha uzun OG şebeke tesis edilmesi gereken durumlarda 18 (on sekiz) ay içinde karşılanması esastır. Meskûn mahal dışında bulunan kullanım yerlerine yönelik bağlantı talepleri kullanıcının bağlantı başvurusunda bulunduğu tarihten itibaren en geç 5 yıl içinde karşılanır.”* denilmiştir.

Enerji dağıtımı ile ilgili “meskûn mahal” ifadesi ise Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmelik’in Tanımlar ve Kısaltmalar başlıklı 3’üncü maddesinde; *“Meskûn mahal: 2/11/1985 tarihli ve 18916 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinde belirtilen “yerleşme alanı” ve “belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı” ile mera, yaylak (yayla) ve kışlakların ilgili mevzuata göre geçici yerleşime açılan kısımlarını, ...ifade eder.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere meskûn mahal alan kapsamı oldukça geniş düzenlenmiş, meskûn mahal dışında kalsa bile köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşime açılan kısımları bile meskûn mahal olarak tanımlanmıştır.

Dolayısıyla dağıtım şirketi, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmelik’in (Değişik: RG-1/6/2017-30083) 10/A maddesinin 4-c fıkrasında; “...bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir.” denildiğinden, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderleri bazı durumlarda dağıtım sistemine bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanabilmektedir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmelik’in yukarıda bahsedilen 21’inci maddesinde;

“MADDE 21 – (1) (Değişik: RG-1/6/2017-30083) Üretim ve tüketim tesislerinin dağıtım sistemine bağlanabilmesi veya dağıtım sistemine bağlı üretim ve tüketim tesislerinin güç artışı taleplerinin karşılanabilmesi için, sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım dağıtım şirketi adına, bağlantı yapmak isteyen veya güç artışı talep eden gerçek veya tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat kapsamındaki teknik standartlar sağlanarak yapılabilir veya finanse edilebilir.

(2) (Değişik: RG-1/6/2017-30083) Başvuru sahibinin gerekli dağıtım şebekesinin yapımını üstlenmeyi tercih etmesi durumunda; dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Bu durumda söz konusu dağıtım tesisinin projesinin hazırlanması başvuru sahibinin sorumluluğunda olup, projenin hazırlanabilmesine ilişkin etüt için gerekli olan tüm bilgiler dağıtım şirketi tarafından sağlanır. Finansman yönteminde ise dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis edilecek dağıtım varlıklarının maliyetinin finanse edilmesine ilişkin koşullarının yer aldığı bir sözleşme imzalanır. Bu yöntemde proje hazırlama sorumluluğu dağıtım şirketine aittir”

denilerek hangi durumlarda başvuru sahibi gerçek veya tüzel kişilerin tesisler için yeni yatırımları finanse edebileceği ve dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesinin imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'in 21'inci maddesinin 3 numaralı fıkrasında ise;

“(3) (Değişik: RG-1/6/2017-30083) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırımlar olarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere ilişkin kullanım haklarının, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar TEDAŞ adına temin edilememiş olması halinde ise ödeme, bu hakların tamamının TEDAŞ adına temin edildiği yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler.”

denilmek suretiyle dağıtım şirketinin, başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelini en fazla 12 eşit taksitle geri ödemesi gerektiği hususunu hükme bağlamıştır.

Öte yandan ilgili Yönetmelik'in 21'inci maddesinin 5 numaralı fıkrasında; *“Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır.”* denilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliğinin 10/B maddesi 4 üncü Fıkrasında; *“Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattı enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatları enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilir.”* denilmiştir.

Aynı maddenin 6 1c Fıkrasında ise *“Meskun mahal dışındaki 500 metreyi aşan OG*

bağlantı hatları, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınır. Bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.” denilmiştir.

Kırşehir İl Özel İdaresi tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı okul ve hizmet binaları için gerekli olan trafo kurulum giderlerinin İl Özel İdaresince karşılandığı tespit edilmiştir.

Ancak ilgili kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için Kırşehir İl Özel İdaresince karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince en fazla on iki aylık eşit taksitle ve kanuni faizleri ile birlikte geri alınması gerektiği; bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle (hukuki açıdan dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilen) bu tesislerin kaydi olarak da müstemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu meyanda dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapabilmesi için zaman tanınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Enerji Dağıtım şirketinden alınan enerji müsaadesi 3 ay süreyle geçerli olduğundan, Enerji müsaadesi işlemleri için kabul aşamasına gelmesini müteakip alınabilmektedir. Enerji dağıtım şirketi ile yapılan görüşmelerde bir yerde enerji müsaadesi alındıktan sonra trafo, enerji nakil hattı veya diğer tesis giderlerinin dağıtım şirketi tarafından karşılanıp yapılabilmesi için kendileri tarafından yapılacak tesis giderlerinin genel müdürlüklerinin yatırımın programına teklif edilmesi ve yatırım programına alınması gerektiği, bununda uzun süre alacağından bu tür giderlerin idaremiz tarafından karşılanması ve daha sonra genel müdürlükleri uygun görürse uygun bir zamanda bu tesisleri satın alabileceklerini belirtmektedirler. Elektrik dağıtım şirketlerince devir alınacak trafo tesisleri bulunduğu mahalde ihtiyaç var ise alınacağı yok ise alınmayacağı ifade edilmektedir. Yani bu durumda trafo ve diğer tesisler inşaatı yaptıran kurumun malı sayılmaktadır.

Her trafo tesisinin sahibi kurum farklı olduğundan, tesislerin devir işlerinin tamamını Kırşehir il Özel idaresince yürütülmemektedir. Bina inşaatlarının yapımı için il özel idare kanununun 6. Maddesine göre özel idaremize para aktarmak sureti ile yaptıran kurumlar mal sahibi olduğu için trafo ve diğer tesisler dağıtım şirketi tarafından satın alınacaksa bu kurumlara ödeme yapmaları gerekmektedir.

Devir alınan tesislerin iadeleri ise taraflarından tespit edilen tutarda kurum hesaplarına aktarılmaktadır. Elektrik dağıtım şirketince yapılan tebliğe göre aşağıdaki tesislerin devri alınması kararlaştırılmış olup devir bedeli belirtilen tutarda iade alınacaktır." denilmektedir.

1. Kırşehir Özel İdaresi -Boztepe İ.H.O 41.974,73TL (Devir bedeli) TRAFO TESİSİ
2. Kırşehir Özel İdaresi –Huzur evi 63.641,70TL (Devir bedeli) TRAFO TESİSİ
3. Kırşehir Özel İdaresi –M.E. M 19.833,74TL (Devir bedeli) KABLO TESİSİ

Sonuç olarak Enerji müsaadesi alınabilmesi için dağıtım şirketince yapılması gereken ancak çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin elektrik dağıtım şirketinden talep edilmesi konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte, Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI BİLANÇOSU

AKTİF	Cari Yıl 2018	PASİF	Cari Yıl 2018
	TL		TL
1 DÖNEN VARLIKLAR	48.311.242,90	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	40.282.711,48
10 HAZIR DEĞERLER	47.552.560,32	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	29.299.608,39
102 BANKA HESABI	47.552.560,32	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	29.299.608,39
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0	32 FAALİYET BORÇLARI	228.838,61
12 FAALİYET ALACAKLARI	0	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	228.838,61
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	8.556.013,05
14 DİĞER ALACAKLAR	0	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	4.375.853,35
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	0	HESABI	
15 STOKLAR	545.075,48	333 EMANETLER HESABI	4.180.159,70
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	545.075,48	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	2.198.251,43
16 ÖN ÖDEMELER	213.607,10	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.730.470,95
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	199.336,23
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER	213.607,10	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	29.518,61
HESABI		363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	0
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	238.925,64
2 DURAN VARLIKLAR	605.092.325,44	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0
23 KURUM ALACAKLARI	65.000,00	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIKI HESABI	0
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN	65.000,00	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	25.030.558,59
ALACAKLAR HESABI		40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	3.958.843,69
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	7.431.301,67	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	3.958.843,69
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN	5.755.831,67	43 DİĞER BORÇLAR	8.131.327,41
SERMAYELER HESABI		438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	8.131.327,41
241 MAL VE HİZMET ÜRETEK KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI			

	1.675.470,00	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	12.940.387,49
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	597.596.023,77	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	12.061.628,24
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	9.598.456,45	479 DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	878.759,25
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	2.547.473,77	HESABI	
252 BİNALAR HESABI	121.998.965,56	5 ÖZ KAYNAKLAR	588.090.298,27
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	8.845.019,44	50 NET DEĞER	138.245.789,69
254 TAŞITLAR HESABI	7.429.916,18	500 NET DEĞER HESABI	138.245.789,69
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	8.442.270,26	51 DEĞER HAREKETLERİ	-7.767.924,78
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.683.425,12	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER	0
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	440.417.347,23	HESABI	
		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	-7.767.924,78
TOPLAM	653.403.568,34	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	335.453.907,16
		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	335.453.907,16
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	122.158.526,20
		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU	122.158.526,20
		HESABI	
		TOPLAM	653.403.568,34
NAZIM HESAPLAR	111.304.296,97	NAZIM HESAPLAR	111.304.296,97
910 Alınan Teminat Mektupları	24.559.835,24	911 Alınan Teminat Mekt. Emanetleri	24.559.835,24
920 Gider Taahhütleri H.	70.132.357,65	921 Gider Taahhütleri Karş. H	70.132.357,65
971 Borçlanma Karşılığı Hesabı	16.589.130,00	970 Borçlanma	16.589.130,00
990 Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklar H	13.974,06	999 Diğer Nazım Hesaplr Karşılığı	13.974,06

KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ 2018 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Kod	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2018)
630	01	Personel Giderleri	39.065.391,06
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.038.835,69
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	15.134.327,44
630	04	Faiz Giderleri	2.265.888,94
630	05	Cari Transferler	4.690.107,28
630	07	Sermaye Transferleri	5.488.864,97
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	832.531,49
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	
630	13	Amortisman Giderleri	
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	7.175.437,09
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	

630	99	Diğer Giderler	
GİDERLER TOPLAMI :			79.691.383,96
Hesap Kodu	Kod.	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2018)
600	1	Vergi Gelirleri	93.406,34
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.522.050,96
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	141.914.168,22
600	05	Diğer Gelirler	57.320.284,64
GELİRLER TOPLAMI:			201.849.910,16
FAALİYET SONUCU (+ / -)			122.158.526,20

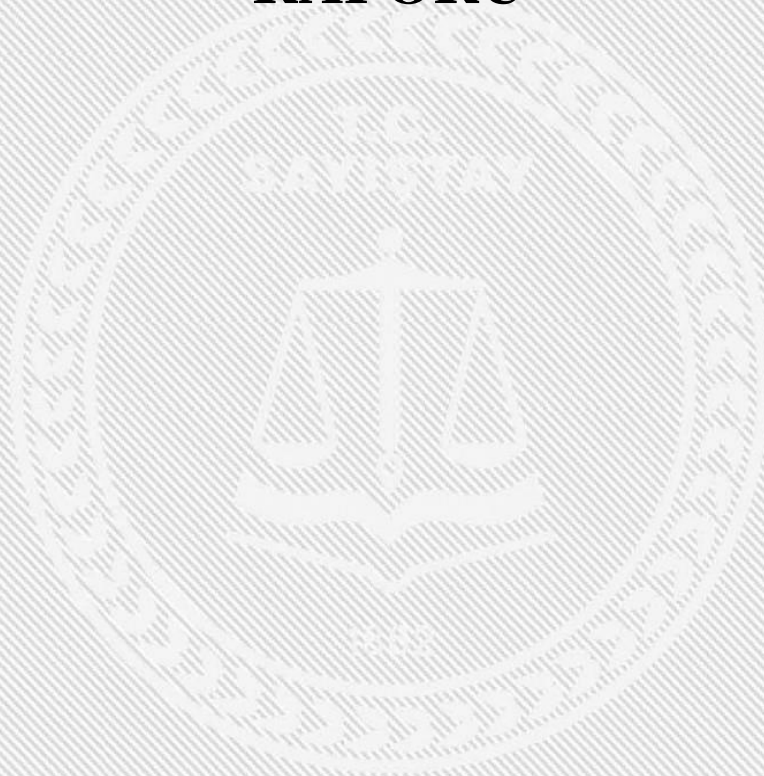
EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi	2016	Kısmen Yerine Getirildi	İdarece çalışmaların başlatıldığı görülmüştür.
Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Açılmaması Nedeniyle İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mali Tablolarda İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kırşehir İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi	2016	Yerine Getirilmedi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları

Sunamaması			Bölümünde bulgu yapılmıştır. Md: 1
Kırşehir İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Yönetmelikte Belirtilen İşleyişe Uygun Muhasebeleştirilmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde bulgu yapılmıştır. Md: 3
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmekte Olan Yatırımlardan Tamamlananların, Bu Hesaptan Düşülüp İlgili Hesaplara Aktarılmaması.	2016	Yerine Getirilmedi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde bulgu yapılmıştır. Md: 4
İlk Madde ve Malzeme Hesabı, Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı, Taşıtlar Hesabı ve Demirbaşlar Hesabına İlişkin Olarak Kurumun Bilanço/Mizan Rakamlarında Yer Alan Tutarların Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetvelleri Sonuçlarında Yer Alan	2016	Yerine Getirilmedi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim

Tutarlarla Uyumlu Olmaması			Görüşünün Dayanakları Bölümünde bulgu yapılmıştır. Bulgu Md: 5
Kırşehir İl Özel İdaresinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay Üzerinden İller Bankasınca Kaynakta Kesilen Köy Aydınlatma Giderlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	

KIRŞEHİR İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	39
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	41
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	41
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	41
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	42
6. DENETİM BULGULARI.....	44

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Performans Programı Stratejik Planla Uyumlu Bir Sistematiik Gözetilmeden Düzenlenmiştir.
2. 2014-2019 Stratejik Planında; Amaç ve Hedeflerin Gerçekleştirilme Düzeylerinin, Plan Dönemindeki Her Bir Yıl İçin Büyük Ölçüde Belirlenmemiş Olması, Plan-Program Uyumunun Anlaşılmasını Güçleştirmiştir.
3. Daha Önce Tamamlanmış Olan Bazı Stratejik Hedeflere Performans Programında Yer Verilmiştir.
4. Faaliyet Raporu Stratejik Planla Uyumlu Bir Sistematiik İçinde Hazırlanmışken Aynı Uyum Performans Programı ve Faaliyet Raporu Arasında Sağlanamamıştır.
5. Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır.

1. ÖZET

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

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 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.

Kırşehir İl Özel İdaresinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla Kurumca oluşturulan aşağıdaki sistem ve dokümanlar denetlenmiştir:

- 2015–2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümünde kullanılan veri kayıt sistemleri.

Kırşehir İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, ancak bazı zaafaları içinde barındıracak şekilde üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin sayısı, birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında durumun şaşırtıcı olmadığı açık olmakla birlikte bir önceki denetim raporu olan 2015 yılı Performans Denetim Raporunda yer verilen bazı hususların devam ettiği anlaşılmaktadır. Esasen her iki denetimde de, 2015-2109 dönemine ait Stratejik Plan ele alındığından ve bu dönemde herhangi bir revizyon yapılmadığından durumun kısmen anlaşılabilir olduğu değerlendirilmiştir.

Bu nedenle stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Kırşehir İl Özel İdaresinin de sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesi gerekmektedir.

Her şeyden önce Kırşehir İl Özel İdaresinde konuya ilişkin dokümantasyon ve raporlamanın temel gerekliliklerinin yerine getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Daha sonra değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere örneğin stratejik

planda çok fazla stratejik amacın belirlenmiş olması, stratejik plan özelliğini kaybettiği düşünülmektedir. Ayrıca her üç dokümanın hazırlanma sistematığında tespit edilen uyumsuzluk, bir başka zaaf göstergesidir. Aynı şekilde performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların tümüyle açık, net ve anlaşılabilir şekilde sisteme dâhil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) faaliyet raporlarının da ölçme/değerlendirme karakterini zaafa uğratmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında 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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Kırşehir İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait

Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Kırşehir İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dökümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimiz aşağıda yer belirtilmiştir.

1a) Stratejik Planda çok fazla stratejik hedef belirlenmiş olması Planın stratejik olma özelliğini zaafa uğratmıştır

Stratejik planlamanın özünü; bir kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanında orta ve uzun vadede ulaşmak istediği konumu gerçekleştirmek üzere gerekli stratejik atılımların planlanması oluşturmaktadır. Bu çerçevede kurumun misyon ve vizyonunun tanımlanmasından ve kuruma ilişkin durum analizinin gerçekleştirilmesinden sonra mevcut durumu vizyonda gösterilen resme taşıyacak stratejik önemi haiz amaçların belirlenmesi gerekmektedir. Burada önemli olan kurumu gelecek perspektifine yönlendirme potansiyeli olan sınırlı sayıda stratejik amacın belirlenmesidir. Kuşkusuz kurumun her bir faaliyeti önemlidir, değerlidir ve planlanmalıdır. Ancak stratejik planlamayı diğer planlamadan ayıran temel fark, kurumun bir hedef doğrultusunda dönüşümünün planlanmasıdır.

Kırşehir İl Özel İdaresinin 2015-2019 Stratejik Planında 14 ayrı alan için 18 stratejik amaç belirlenmiştir. Bu sayının; amaçların gerçekleştirilmesi, amaca odaklanması, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilmesi açısından sorun teşkil edecek kadar yüksek olduğu düşünülmektedir.

1b) Stratejik planda çok sayıda belirlenen olan amaç ve hedefe yönelik kurulması gereken ölçüm sistemi, maliyet açısından da sorun yaratma potansiyeli taşımaktadır.

Stratejik planlamanın kurumların görev, yetki ve sorumluluk alanına özgülenmiş hizmetlerin daha iyi yönetilmesine dönük bir araç olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir

hususur. Başka bir deyişle stratejik planlama-performans ölçüm sistemi kendi başına bir amaç değildir. Bununla birlikte sistemin işleyişi için gerekli olan gösterge belirleme, verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Stratejik amaç ve hedeflerin sayısının fazla olması, doğal olarak, işgücü ve zaman maliyetini artırabilir. Bu durumun sistemden beklenen faydayı aşındıran bir yönü olduğu açıktır.

2) Stratejik Plan ile Performans Programında gösterilen amaç ve hedeflerin hemen tamamı çıktı odaklı olarak belirlenmiştir. Bu durum performansın sadece çıktılar açısından ölçülmesine imkân sağlamaktadır.

Bilindiği üzere kurumlara özgülenmiş hizmetlerin yerine getirilme düzeyinin ölçülmesinin çeşitli boyutları bulunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle performans ölçümünün faaliyetlerin uygun maliyetlerle, en çok çıktı üretecek şekilde, amaçları gerçekleştirecek etkinlikte, çevreyi gözeterek, adil hizmet sunumunu sağlayarak ve hizmet kalitesini artırarak sürdürülmesi gibi yönleri bulunmaktadır. Bu çerçevede faaliyetlerin başarısını değerlendirirken, performansın bu farklı yönlerinin dengeli şekilde ölçülmesi önem arz etmektedir.

3) 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 “Çağın hastalıklarına karşı halkımızı koruyarak kişilerin yaşam kalitesini ve seviyesini yükseltmek veya “Halkın 112 acil sağlık hizmetlerinden daha hızlı, daha kaliteli ve daha güvenilir bir hizmet almasını sağlamak” başlıklı stratejik hedef belirlemek, bu hedefe, 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 Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda olmalıdır. İl Özel İdareleri genel olarak ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumundadır. Adı geçen Bakanlığın transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğünü gerçekleştirme sağlık alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Daha genel anlamda 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.

4) Performans Raporu Stratejik Planda gösterilen stratejik amaç düzenine uyulmadan müdürlükler bazında düzenlenmişken, Faaliyet Raporu Stratejik Plan sistematigi esas alınarak hazırlanmıştır. Bu durum her üç belge arasında kurulması gereken tutarlı ilişkiyi zayıflatmıştır.

Stratejik plan kurumun ileriye dönük stratejik amaçlarının belirlendiği üst dokümandır. Buna bağlı olarak planda yer alan stratejik amaçlar daha sonraki sürece yön veren üst amaçlardır. Bu durumda stratejik planda uygulanan sistematigin daha sonra performans programında ve faaliyet raporunda sürdürülmesi beklenmelidir. Bu uyumun sağlanmadığı durumlarda; Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılığın kaybolması riski ortaya çıkmaktadır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Performans Programı Stratejik Planla Uyumlu Bir Sistematiik Gözetilmeden Düzenlenmiştir.

Performans Programlarının, bir kamu idaresinin Stratejik Planında ilgili program dönemine ilişkin olarak gösterilen performans hedeflerini temel alacak şekilde belirlenmiş performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içerecek şekilde hazırlanması esastır. Bir başka deyişle performans programları, stratejik planın yıllık uygulama dilimlerini gösteren belgelerdir. İki doküman arasındaki bu ilişki hazırlanma sistematiğinin de uyumlu olmasını zorunlu kılmaktadır. Oysa Kırşehir İl Özel İdaresi 2014-2015 yılı Stratejik Planında eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, tarım, yatırım vb. faaliyet alanları kapsamında amaç ve hedefler belirlenmişken, 2018 yılı Performans Programı amaç ve hedeflerin birimler bazında belirlendiği, bütçeyle verilen ödeneklerin harcama kalemlerine göre dağılımını gösteren bir belge niteliğini taşıdığı görülmüştür.

Bu durum hem Stratejik Planın hem de Performans Programının anlaşılmasını güçleştirdiği gibi, performans bilgisinin sistematiik biçimde toplanmasını ve performans programının izlenmesini engellemektedir. Buna bağılı olarak Stratejik Planlama ile Performans Programı süreci arasındaki mantıksal tutarlılık sağlanamadığından, ölçme işleminin yapılması da zorlaşmaktadır.

Ayrıca aynı uyumsuzluğun Stratejik Plan ve 2015 yılı Performans Programı arasında mevcut olduğu, yılı denetiminde tespit edilip 2015 yılı Performans Raporunda konuya yer verilmesine rağmen uygulamaya 2018 yılında da devam edildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2018 Yılı Performans Programı amaç ve hedeflerinin birimler bazında değerlendirilmesinin ve yılı bütçesi ile verilen ödenekler yazılmış olup; ileriki yıllarda raporda belirtilen kriterler ölçüsünde yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Performans Programının Stratejik Planla uyumlu bir sistematiik içerisinde düzenlenmesi konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2: 2014-2019 Stratejik Planında; Amaç ve Hedeflerin Gerçekleştirilme Düzeylerinin, Plan Dönemindeki Her Bir Yıl İçin Büyük Ölçüde Belirlenmemiş Olması, Plan-Program Uyumunun Anlaşılmasını Güçleştirmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini gösteren belgelerdir. Bu nedenle performans programlarında, stratejik planda program dönemi için ön görülen amaç ve hedef gerçekleştirmelerini sağlayacak faaliyetlere yer verilmesi beklenir. Bu şekilde kurum faaliyetlerinin stratejik amaçlar doğrultusuna yönlendirilmesi sağlanmış olacaktır.

Ancak Stratejik Planın kurgusunda her bir alan için mali kaynaklar yönünden yıllık dağılım gösterilmişken, yıllık uygulama dilimlerine bazı durumlar hariç olmak üzere yer verilmemiştir. Bu durum plan-program uyumunun tespitini zorlaştırmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Yeni hazırlanacak olan 2020-2024 Stratejik Planda, bahse konu uygulama dilimleri ile plan-program uyumuna dikkat edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Stratejik Planda amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme düzeylerinin belirlenmesi konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte, Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Daha Önce Tamamlanmış Olan Bazı Stratejik Hedeflere Performans Programında Yer Verilmiştir.

Daha önce belirtildiği gibi Performans Programları; Stratejik Planında ilgili program dönemine ilişkin olarak gösterilen performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren belgelerdir. Bu tanımlama çerçevesinde daha önceki yıllarda gerçekleştirilmiş olan bir performans hedefinin program kapsamına alınması sürecin doğasına aykırıdır. Ancak Performans Programı ve Faaliyet Raporu üzerinde yapılan incelemede (Stratejik Amaç: 9, Hedef:9.2, Faaliyet:9.2.1.) kodlu "Sevgi Evleri'ne ait 5000 metrekare yeşil alanın tamamına sulama sisteminin kurulması" faaliyeti önceki yıllarda tamamlandığı halde 2018 yılı performans programında yer verilmesi buna örnektir.

Kamu idaresi cevabında; "Sadece Stratejik Planda olduğu için yer verilmiş olup, bundan sonraki yıllarda böylesi mükerrer duruma sebebiyet vermemek bu tür ifadelere yer verilmeyecektir."denilmektedir.

Sonuç olarak Performans programında önceki yıllarda tamamlanmış hedeflere yer verilmemesi konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Faaliyet Raporu Stratejik Planla Uyumlu Bir Sistemik İçinde Hazırlanmışken Aynı Uyum Performans Programı ve Faaliyet Raporu Arasında Sağlanamamıştır.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Bu işlevin yerine getirilmesi öncelikle her iki doküman arasında uyumun varlığına bağlıdır. Bunun sağlanamaması performans ölçümünü zorlaştırmakta ve Stratejik Planlama Performans Programı ve Faaliyet Raporu süreci arasındaki mantıksal tutarlılığın kaybolmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programı, Birimler bazında hazırlandığı için uyumsuzluk gözlemlenmiştir. Bundan sonra "Stratejik Plan=Performans Programı=Faaliyet Raporu" uyumluluğuna daha itinalı bir şekilde dikkat edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Faaliyet raporlarının ilgili yıl performans programı hedefleri ile uyumlu hazırlanması konusunda mutabakat sağlanmakla birlikte Kamu İdaresi tarafından bu amaçla gerçekleştirilecek işlemler müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 5: Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır.

Kurum performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin dinamik bir sistem oluşturulmamıştır. Yılsonunda birimlerin yıl içinde gerçekleştirdikleri faaliyetler raporda kullanılmaktadır. Ancak hangi performans bilgilerinin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, bu bilgilerin hangi periyotlarda elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi tedbir ve kontrollerin planlandığına ilişkin herhangi bir öngöründe bulunulmamış, bu çerçevede bir sistem oluşturulmamıştır.

Performans yönetimi sisteminin beklentileri karşılayabilecek şekilde işlerliğinin, hedeflere ulaşma düzeyini belirleyecek performans bilgisinin güvenilirliğini sağlayacak bir sistem oluşturulmasına ve bu sistemin işlerliğini güvenceye alan önlem ve kontrollerin varlığına bağlı olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir.

Sonuç olarak; Kırşehir İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere stratejik plan ve performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini, varlık ve zamanlılık kriterleri yönünden yerine getirmektedir. Ancak sunum kriteri açısından ciddi zaafı bulunmaktadır. Süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaştığı ve özverili çalışmalara yatkın olduğu tespit edilmiş olsa da sistemin hem "*planlama mantığı*" hem de "*performans ölçümü*" açısından geliştirilmesine duyulan ihtiyaç halen devam etmektedir. Bu ihtiyacın Kurumda gerçekleştirilecek özgün çabaların yanı sıra performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine koşut olarak giderilmesi beklenmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Veri Kayıt Sisteminin önümüzdeki yıllar için kurum içerisinde oluşturulmasına başlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin dinamik bir sistem oluşturulmasına ilişkin çalışmalar müteakip denetim dönemlerinde izlenecektir.

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