



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MALİYE BAKANLIĞI

2014 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇERİK

MALİYE BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
MALİYE BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	30

MALİYE BAKANLIĞI

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Maliye Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığına 112.599.516.900,00 Türk Lirası başlangıç ödeneği tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 25,79'una tekabül etmektedir.

Bütçe Gideri	2014 Yılı Bütçe Ödeneği (TL)	Oran (%)
01.Personel Giderleri	1.192.211.000	1,06
02.SGK Devlet Katkısı	192.226.000	0,17
03.Mal ve Hizmet Alım Giderleri	562.015.400	0,50
05.Cari Transferler	102.672.653.500	91,18
06.Sermaye Giderleri	122.100.000	0,11
07.Sermaye Transferleri	4.265.088.000	3,79
09.Yedek Ödenek	3.593.223.000	3,19
TOPLAM	112.599.516.900	100,00

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı ise aşağıda belirtilmiştir.

Bütçe Gideri	2014 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri Tutarı (TL)	Oran (%)
01.Personel Giderleri	1.253.555.909,26	1,14
02.SGK Devlet Katkısı	198.366.833,00	0,18
03.Mal ve Hizmet Alım Giderleri	589.849.524,14	0,54
05.Cari Transferler	103.503.038.323,78	93,98
06.Sermaye Giderleri	102.327.002,40	0,09
07.Sermaye Transferleri	4.482.266.340,00	4,07
08.Borç Verme	31.882.363,51	0,00
TOPLAM	110.161.286.296,09	100,00

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

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

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

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

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise Defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Maliye Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetimin bu mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 08.12.2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen Geçici maddede, hesap dönemi

sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir. Bu kapsamda, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, taşınır işlemleri, gelirler ve transfer işlemleri ile yedi il itibariyle taşınmaz işlemlerinde incelemeler yapılmıştır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Hazine Taşınmazlarının Yenileme Amacıyla Belediyelere Devri ve Bu Taşınmazlarla İlgili Gelirlerin Tahsili İşlemlerinde Hatalı Uygulamalarda Bulunulması

5366 sayılı Kanun kapsamında “yenileme alanı” ilan edilen bölgelerde yer alan ve yenileme projesi gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelere devredilen Hazine taşınmazlarının mevzuatta öngörülen hükümler uyarınca geri alınması gerektiği halde alınmadığı ve söz konusu taşınmazların kullanımlardan elde edilen gelirlerden Hazineye ait payların tahsil edilmediği görülmüştür.

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesi hükmü doğrultusunda “*yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması*” amacıyla Hazine taşınmazları belediyelere devredilmektedir. Kanunda yeniden inşa ve restore edilecek bu söz konusu alanlar “yenileme alanı” olarak tanımlanmıştır.

Yenileme alanlarının belirlenme usulleri ve ilan edilen bölgelerde yapılacak proje uygulamalarıyla ilgili esaslar ise 5366 sayılı Kanun ve Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin (f) bendinde bir alanın 5366 sayılı Kanun uyarınca yenileme alanı olarak belirlenebilmesi için öncelikle bu bölgenin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca sit alanı olarak tescil ve ilan edilmiş olan bölge ve bu bölgelere ait koruma alanları içinde yer alması ve yine aynı bölgenin yıpranmış ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş olması gerektiği ifade edilmiştir.

Kanunun 2 nci maddesi uyarınca, yenileme alanları; belediye veya il genel meclislerince alınan kararlar esas alınarak Bakanlar Kurulunca ilan edilmektedir. Belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazlar, belediyece veya il özel idaresince hazırlanacak yenileme projelerinin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca karara bağlanmasını müteakip Kanunda yer verilen amaçlar doğrultusunda uygulama kapsamına alınmaktadır.

İlan edilen yenileme alanı içindeki parsellerde, sit alanı veya koruma alanında kalan “yıpranmış” ve “özelliğini” kaybetmiş yapılar olması ve bu yapıların bulunduğu alanlarda yenileme gerekçesiyle yapılacak çalışmaların uygulama projelerinde açıklanmış olması gerekmektedir.

5366 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarında yenileme alanlarında bulunan Hazine taşınmazlarının tasarruf kısıtlamaları, devir usulleri ve yenilenen alanlardan elde edilecek gelirlerle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Mezkur maddenin altıncı fıkrasında;

*“(Değişik dördüncü fıkra: 27/4/2008-5793/45 md.) Yenileme alanında kalan Hazineye ait taşınmazlar; bir kamu hizmetine tahsisli olanlar, ön izin verilmiş veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş olanlar, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında bulunan yerler ile sivil ve askeri hava alanları ve mania plânları kapsamında kalan yerler hariç olmak üzere, Maliye Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile projeyi yürüten il özel idaresine veya belediyeye **bedelsiz olarak devredilir**. Devir işlemleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Devir tarihinden itibaren **beş yıl içinde devir amacına uygun olarak kullanılmayan taşınmazlar, bedelsiz olarak re’sen Hazine adına tescil edilir**. Söz konusu taşınmazlardan elde edilecek gelirin, proje ve uygulama giderleri düşüldükten sonra kalan kısmının **yüzde 50’si Hazineye aktarılır**. Yenileme alanı ilan edilen yerlerde, yenileme projesi kapsamında kalan taşınmazlar devir işlemleri sonuçlandırılıncaya kadar Hazinece satılamaz, kiraya verilemez, tahsis edilemez, ön izin veya irtifak hakkına konu edilemez.”*denilmektedir.

Madde hükmününün 27.04.2008 tarihli değişiklik öncesi halinde belediyeler resen kendi adlarına tapuda Hazine taşınmazlarını tescil ettirebiliyorlardı. Değiştirilen altıncı fıkra hükümlerine göre, yenileme alanı içerisinde kalan, Hazineye ait **tahsisli, ön izin ve irtifak hakkı verilmiş** taşınmazların projeyi yürüten il özel idaresi ya da belediyeye devri; Maliye Bakanlığının teklifi, Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilebilmektedir.

Yine değişiklik sonrasında “*beş yıl içinde devir amacına uygun olarak kullanılmayan taşınmazlar, bedelsiz olarak re’sen Hazine adına tescil edilir.*” hükmü getirilmiştir. Bu hükme istinaden devir yapıp da herhangi bir projeye konu edilmeyen veya Kanunun amacı dışında kullanılan taşınmazların Hazine adına tekrar tescil ettirilmesi gerekmektedir.

Kanun gereği mülkiyeti yetkili idarelere geçen Hazineye ait taşınmazlar, devre ait işlemler tamamlanıp satış veya gelir getirici bir işe dönüştürüldüğünde söz konusu taşınmazlardan elde edilecek gelirin, proje ve uygulama giderleri düşüldükten sonra kalan kısmının yüzde 50'sinin Hazineye aktarılması gerekmektedir. Kanunun maddesinde yapılan 27.04.2008 tarihli değişiklik öncesinde bu oran yüzde 25 olarak düzenlenmiştir. Bu sebeple mevzuat değişikliğinden önce elde edilen gelire ilişkin payların eski oran üzerinden hesaplanmalıdır.

Kanun kapsamında Resmi Gazetede ilan edilen 38 adet Bakanlar Kurulu Kararı incelenmiş ve bu kararlar doğrultusunda belirlenen yenileme alanlarında kalan il/ilçelerin ilgili belediyelerine devredilen Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak 5 ilde yapılan yerinde denetimler ve dosya incelemeleri sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 2006/11265 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 9 adet (parsel) Hazine taşınmazı 14.12.2006 tarihinde ilgili Büyükşehir Belediyesine 5366 sayılı Kanun kapsamında devredilmiştir. Belediye tarafından yenileme projesi uygulanması için bir şirkete aynı hak kurulmuş, bu suretle alışveriş merkezi ve üç katlı 600 araç kapasiteli yer altı otoparkı yaptırılmıştır. Ticari alanlara dönüşen taşınmazların üzerindeki yapıların 01.07.2012 tarihinde işletme ruhsatı alınmış, alışveriş merkezi faaliyetlerine başlamıştır. Bu alanların işletilmesi karşılığında Belediye, şirketin ciro gelirleri üzerinden 2012-2014 yılları arasında toplam 777.437,30 TL hasılat payı elde etmiştir. Ancak yenilenen alanlarda kiralanın bu taşınmazlardan elde edilen gelirlerin %50 paylarının denetim yılı itibariyle Hazineye yatırılmadığı tespit edilmiş bu husus ilgili belediye ile yapılan yazışmalarla da teyit edilmiştir.
- 2013/4648 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 16 adet (parsel) Hazine taşınmazı 22.04.2013 tarihinde ilgili Büyükşehir Belediyesine 5366 sayılı Kanun kapsamında devredilmiştir. İmar planında, “Tarihi ve Kentsel Sit Alanı” ile “turizm amaçlı alan” olarak belirlenen ve 2.derece kentsel sit alanında kalan taşınmazların devir tarihinden önce sırayla Kültür Bakanlığı ve ilgili Belediyeye tahsisler yapıldığı, alanda yeniden inşa ve restore edilme işlemlerinin 2000 yılında başladığı ve 2006 yılı

sonunda bitirildiği görülmüştür.

Bu kapsamda Kanunun amaç maddesinde yer alan ‘yıpranmışlık’ ve ‘özelliğini kaybetmişlik’ niteliğine sahip olması şartının, devirden 7 yıl önce restorasyon işlemleri gerçekleşmiş olduğundan, devir tarihi itibariyle söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim 12.02.2015 tarihinde Defterdarlık teknik personeli eşliğinde denetçi tarafından yerinde yapılan incelemelerde, devir tarihinden sonra taşınmazlarda yenileme amacıyla herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür. Devir tarihinden önce yenileme alanında yer alan 3 parsel üzerinde, Defterdarlıkça çeşitli dernek/vakıflara büro, çay bahçesi ve gerçek kişilere firın olarak kiralama yapılmış ancak devir tarihinden sonra sözleşmeler feshedilmemiştir. Tapuda Belediye adına tescil edilen bu taşınmazlar üzerinden devir tarihinden sonra ne Belediye ne de İdare (Defterdarlık) tarafından herhangi bir kira veyahut ecrimisil geliri elde edilmemiş olup halihazırdaki kiracılar halen ticari üniteleri karşılıksız kullanmakta, sonuç olarak Hazine adına kira geliri veya %50 gelir payı tahsil edilmemektedir.

- 2006/10172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 17 adet (parsel) Hazine taşınmazı için 28.02.2007 - 27.03.2008 tarihleri arasında ilgili İlçe Belediyesince tapuya başvurulmuş ve taşınmazlar 5366 sayılı Kanun uyarınca (2008 yılındaki değişiklik öncesinde Kanunda devir için Maliye Bakanlığının muvafakati aranmıyordu) tahsisen devir suretiyle tapuda tescilleri yapılarak devredilmiştir.

Belediyeye devredilen kentsel sit alanındaki tescilli taşınmazların, dosya incelemelerinde ve Defterdarlık teknik personeli tarafından yapılan tespitlerden yenileme alanıyla ilgili herhangi bir uygulamaya başlanmadığı anlaşılmış, bu hususa 03.04.2013 tarihli tutanakta yer verilmiştir. Nitekim ilgili Belediye ile yapılan yazışmalardan proje alanında kalan taşınmazların konut projesi kapsamına alındığı ancak binaların röleve, restitüsyon ve restorasyon projelerinin tamamlanmadığı ifade edilmiştir. Devir tarihinden itibaren 5 yıl süre geçmesine rağmen proje uygulaması gerçekleştirilmemiştir. Buna ek olarak Belediye tarafından işgalli 3 parselle ilgili olarak devir tarihinden sonra 2007-2014 yılları arasında toplam 91.950,73 TL ecrimisil tahsilatı yapıldığı

bildirilmişse de Hazineye pay yatırıldığına dair açıklama yapılmamıştır.

- 2006/10502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 7 adet (parsel) Hazine taşınmazı için 14-17.12.2007 tarihlerinde ilgili İlçe Belediyesince tapuya başvurulmuş ve taşınmazlar 5366 sayılı Kanun uyarınca tahsisen devir suretiyle tapuda tescilleri yapılarak devredilmiştir. *(Bu taşınmazlardan bazıları ifraz işlemi gördüğünden müstakil devredilen parsel sayısı artmıştır.)* Devredilen Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak yapılan dosya incelemelerinde; 5366 sayılı Kanun kapsamında proje uygulanıp uygulanmadığına ilişkin 15.05.2014 tarihli teknik raporda 2007-2012 tarihleri arasında parsellerin herhangi bir uygulamaya tabi tutulmadığı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca 26.02.2014 ve 03.07.2012 tarihlerinde projelerinin onaylandığına ilişkin tespitlere yer verildiği görülmüştür. Kanunun 2 nci maddesinde öngörülen yenileme projelerinin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca karara bağlanmasını müteakip devir işlemi yapılması ve 4 üncü maddesinde yer alan 5 yıl içinde uygulama yapılmayan taşınmazların Hazine adına tescil edilmesine dair hükümlere aykırı olarak taşınmaz halen Belediye mülkiyetindedir. Belediye ile yapılan yazışmalar neticesinde; devir tarihinden 2014 yılı sonuna kadar Belediye tarafından taşınmazların kiralamasından 2.492.453,14 TL gelir elde edildiği ve bu gelirlerden Hazineye pay yatırılmadığı tespit edilmiştir.
- 2005/9289 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 9 adet (parsel) Hazine taşınmazı 08.09.2006 tarihinde ilgili Büyükşehir Belediyesine 5366 sayılı Kanun kapsamında devredilmiştir. 08.09.2009 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararının yürütmesi durdurulmuş Belediyeden bu karar kapsamında devredilen taşınmazlar geri istenmiştir. Ancak Belediye tarafından bahsi geçen taşınmazların bu defa 2010/88 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında kaldığından bahisle Hazine adına iade edilmesi yönünde işlem tesis edilmeyeceği bildirilmiştir. 23.08.2013 tarihinde milli emlak birimlerince yerinde yapılan tespitlerde anılan taşınmazlar üzerinde bulunan dükkanların aynen durumunu muhafaza ettiği, Belediyenin dükkanlarla ilgili herhangi bir çalışma yapmadığı anlaşılmıştır. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun 20.09.2013 tarihli yazısında söz

konusu taşınmazlar üzerinde herhangi bir “sit alanı” tescilinin olmadığı ve Belediye tarafından hazırlanmış yenileme projesi onayı bulunmadığı ifade edilmiştir. Kanunda yenileme alanındaki taşınmazların sit alanı veya koruma alanı bölgesinde olması şartına rağmen bu nitelikte olmayan söz konusu taşınmazların 2014 yılı içerisinde halen Hazine adına tescil işlemi yapılamamıştır.

- 2013/5014, 2014/6581 ve 2006/10961 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarına istinaden yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan 145 adet (parsel) Hazine taşınmazı 2006-2014 yılları arasında muhtelif tarihlerde ilgili İlçe Belediyesine devredilmiştir. Defterdarlık tarafından ilgili belediyelerle yapılan muhtelif yazışmalarda 5366 sayılı Kanunun 4 üncü maddesine istinaden Hazineye aktarılması gereken bedellerin belirlenerek bildirilmesi ilgili Belediyeden talep edilmiş, söz konusu yazılara verilen cevaplarda ise taşınmazların mülkiyetlerinin devri talep edilmiş, ancak Hazine paylarıyla ilgili Defterdarlığa herhangi bir ödeme yapılmamıştır. İlgili Belediyeye yapılan yazışmalar ve Defterdarlıktan alınan bilgiler neticesinde; 6 adet parselin 2013 yılında Hazineye iade edildiği, geriye kalan parseller üzerinde şantiye sahası, araç park yeri, hizmet binası, nikah salonu, kafe olarak Büyükşehir ve İlçe Belediyesince kullanıldığı, bir kısmının raylı sistem projesi dahilinde kaldığı diğer alanların ise 3.kişilerce kullanımlara konu olduğu anlaşılmıştır. İlgili taşınmazların Belediye tarafından ticari amaçlarla kiraya verilmesi, işgalli kullanımlarından ecrimisil alınması ve satışının yapılması karşılığında 2006-2014 yılları arasında toplam 10.194.288,39 TL gelir elde edildiği ancak bu gelirlerle ilgili Hazineye pay yatırılmadığı tespit edilmiştir.

Netice itibariyle yenileme alanı kapsamında Belediyelere devredilen taşınmazların yönetimi ve gelirlerin tahsiliyle ilgili sorunların olduğu görülmüş, bu hususlar şu şekilde özetlenmiştir:

- Hazine taşınmazlarının devredilmesi için sit alanı veya koruma alanında kaldığına dair tescil işlemi olması ve yenileme projelerinin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca karara bağlanması gerektiği halde bu kapsamda olmayan taşınmazlar devredilmiştir.

- Mevzuat hükümlerine ve devir amacına uygun kullanılmadığı milli emlak birimlerince tespit edilmiş olmasına rağmen resen Hazine adına taşınmaz devirleri yapılmamıştır.
- Gelirlerden aktarılması gereken Hazine payları tahsil edilememektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu metninde eleştirilen hususlarla ilgili olarak tespit bazında açıklama yapmıştır. Bu kapsamda;

1) 2006/11265 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 9 (dokuz) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık) alınan 22/4/2015 tarihli ve 4627 sayılı yazıda; elde edilecek gelirin %50'sinin Hazineye aktarılmasının 19/6/2014 tarihli ve 5066 sayılı yazıları ile Büyükşehir Belediyesinden talep edildiği, ancak Hazine adına ödeme yapılmaması üzerine İş Mahkemesinde % 50 Hazine payının tahsili için 30/10/2014 tarihinde dava açıldığı, davanın devam ettiği,

2) 2013/4648 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 16 (onaltı) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık) alınan 24/4/2015 tarihli ve 2678 sayılı yazıda; devir tarihi itibariyle toplam 16 (onaltı) adet taşınmazdan birinin ecrimisile dayalı, diğer 2 taşınmazın ise kira sözleşmesine dayalı gelirin mevcut olduğu, sözleşmeye dayalı kiralı taşınmazların sözleşmeleri feshedilmeden belediyeye devredildiği, devir tarihi itibariyle sözleşmeden kaynaklı borç bulunmadığı, devir tarihinden sonra ise söz konusu 3 (üç) taşınmazdan belediye tarafından gelir elde edilmediğinin beyan edildiği, geri kalan 13 (onüç) taşınmaza ilişkin olarak herhangi bir proje çalışmasının bulunmadığı, boş vaziyette olduğu ve kullanılmadığı, devir sonucunda taşınmazlara belediyenin malik olması nedeniyle sözleşme hükümleri gereği ilgililerden kira gelirin talep edilmediği, diğer taraftan 2000-2006 yılları arasında kurul kararına dayalı yeniden inşa ve restore işlemlerinin yapılmadığı, sadece koruma ve bakım amaçlı küçük onarımlar ile çevre düzenlemesi yapıldığı,

3) 2006/10172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan Kanunda 2008 yılında yapılan değişiklik öncesi re'sen tapuda ilçe belediyesi adına tescil edilen 17 (onyedi) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık)

alınan 22/4/2015 tarihli ve 39929 sayılı yazıda; ilgili ilçede İdarelerince 5366 sayılı Kanun gereği bedelsiz devredilen taşınmazlardan elde edilecek gelirin Hazineye aktarılmasının ve söz konusu taşınmazlar hakkında yapılan işlemlerin bildirilmesinin Defterdarlıklarının 17/4/2009 tarihli ve 36569 sayılı yazıları ile Belediye Başkanlığından istenildiği, cevaben alınan 7/5/2009 tarihli ve 471 sayılı yazıda, 3 (üç) taşınmazla ilgili ecrimisil işlemi yapıldığı ancak herhangi bir ödemede bulunulmadığının, diğer devredilen taşınmazların proje yapım çalışmalarının ise sürmekte olduğundan henüz gelir getirici bir özelliğe sahip olmadıklarının beyan edildiği,

4) 2006/10502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan Kanunda 2008 yılında yapılan değişiklik öncesi re'sen tapuda ilçe belediyesi adına tescil edilen 7 (yedi) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık) alınan 22/4/2015 tarihli ve 39929 sayılı yazıda; ilgili ilçede bulunan taşınmazlarla ilgili olarak, konunun detaylı araştırılmasının Bakanlığımızın 8/10/2013 tarihli ve 38312 sayılı yazısı ile istenildiği, bunun üzerine Defterdarlıklarınca gerekli incelemenin yapılması amacıyla dosyasının 5/11/2013 tarihinde Defterdarlık Uzmanları Koordinatörlüğüne intikal ettirildiği, ancak henüz araştırmanın tamamlanmadığı, ayrıca 2 taşınmazdan Kanuna istinaden ödenmesi gereken paylarla ilgili olarak, Hazineye aktarılması gereken bedellerin belirlenerek bildirilmesinin ilgili Belediyesinden muhtelif tarihli yazılarla talep edildiği ancak herhangi bir ödemede bulunulmadığından 771.000 TL nin tahsili için gereğinin yapılmasının Muhakemat Müdürlüğüne yazılan 30/4/2014 tarihli ve 40391 sayılı yazıları ile istenildiği ve bunun üzerine Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açıldığı, davanın derdest olduğu,

5) 2005/9289 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 9 (dokuz) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık) alınan 24/4/2015 tarihli ve 30638 sayılı yazıda; söz konusu taşınmazların Hazine adına tescillerinin sağlanmasının ilgili Tapu Müdürlüğünden 28/1/2010 tarihli ve 6117 sayılı, 29/6/2010 tarihli ve 35717 sayılı, 19/10/2010 tarihli ve 50224 sayılı yazıları ile istenildiği, ilgili Tapu Müdürlüğünün 27/10/2010 tarihli ve 2584 sayılı cevabi yazısında ise söz konusu taşınmazların tescillerinin yapılabilmesi için maliki idare tarafından talepte bulunulması gerektiğinin bildirilmesi üzerine tapuda malik sıfatıyla bulunan Büyükşehir Belediye Başkanlığına konunun intikal ettirildiği ve taşınmazların yeniden Hazine adına tesciline yönelik tapuya talimat verilmesinin istenildiği ancak belediye başkanlığından alınan cevabi yazıda, anılan taşınmazların 2010/88 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de

yenileme alanı sınırları içinde kalması nedeniyle yeniden Hazine adına tescilinin gerçekleştirilemeyeceğinin bildirildiği,

Öte yandan, 2010/88 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına karşı TMMOB Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası ve Peyzaj Mimarları Odası tarafından yürütmenin durdurulması istemli dava açıldığı ancak davanın henüz sonuçlanmadığı,

6) 2013/5014, 2014/6581, 2006/10961 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 145 (yüzkırkbeş) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak Valilikten (Defterdarlık) alınan 22/4/2015 tarihli ve 39929 sayılı yazıda; devir tarihinden itibaren 5 (beş) yıl içinde devir amacına uygun olarak kullanılmadığı tespit edilen 6 (altı) adet taşınmazın tapuda yeniden Hazine adına tescil edildiği, ayrıca Kanuna istinaden ödenmesi gereken paylarla ilgili olarak ilçe Belediyesine yazılan muhtelif tarihli yazılarında, Hazineye aktarılması gereken paylarla ilgili gerekli ödemelerin yapılması talep edildiği ancak bugüne kadar herhangi bir ödemede bulunulmadığı.

Sonuç olarak; uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla Sayıştay Raporunda üç başlık altında belirtilen sorunlara ilişkin Bakanlığımızca 81 İl Valiliğine (Defterdarlık) yazılacak genel bir yazıyla,

- Sit alanı veya koruma alanında kaldığına dair tescil işlemi olmayan ve yenileme projelerinin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca karara bağlanmayan Hazine taşınmazlarının 5366 sayılı Kanun uyarınca devrinin yapılmaması,
- Devir tarihinden itibaren 5 (beş) yıl içinde mevzuat hükümlerine ve devir amacına uygun kullanılmadığı tespit edilen taşınmazların idari yoldan, bunun mümkün olmaması halinde dava açılmak suretiyle Hazine adına yeniden tesciline yönelik girişimde bulunulması,
- Devredilen taşınmazlardan devir alan kurumca elde edilen gelirden Hazine paylarının idari yoldan, bunun mümkün olmaması halinde ise dava açılmak suretiyle tahsiline ilişkin işlemlerin takipçisi olunması,
- 5366 sayılı Kanun uyarınca tescil edilen/devredilen taşınmazların envanterinin çıkarılması, bu kapsamda tescili/devri yapılan taşınmazlar üzerinde devir yapılan idaresince ne tür projelerin yürütüldüğü veya yürütüleceği, taşınmazın üzerine

yapılan/yapılacak iş ve işlemlere ilişkin proje maliyetlerinin ne olduğu, projesinin tamamlanmasını müteakip devir yapılan idaresince taşınmazın ne amaçla kullanıldığı/kullanılacağı ve ne şekilde idare edildiği/edileceği hususlarında gerekli incelemenin yapılması, projenin tamamlanmasını müteakip projeyi yürüten idaresince ne kadar gelir elde edildiği veya edileceğinin öngörüldüğü, bu gelirler için ne kadar masraf yapıldığı veya yapılacağıın öngörüldüğü hususlarında bilgi edinilmesi ve elde edilecek gelirin tahsilini takip eden ayın 15 inci gününe kadar da Hazine payının ilgili hesaplara yatırılması,

yönünde gerekli talimat verileceği,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen yenileme alanındaki Hazine taşınmazlarıyla ilgili hazine payı ödemelerinin yapılmaması ve taşınmazların geri alınamaması hususlarının mevzuata aykırılık teşkil ettiği kabul edilmiş, uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla ilgili Defterdarlıklara gerekli talimatın verileceği belirtilmiştir.

Bulgunun dayanağını teşkil eden hususlara ilişkin olarak İdare tarafından her bir tespit bazında açıklamalar yapılmıştır. Tespitlere verilen cevaplara ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir;

1) 2006/11265 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan Hazine taşınmazına ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesinden gelirden payların talep edildiği ancak tahsilatın yapılmadığı belirtilmiştir. İdare tarafından 2014 yılında İş Mahkemesine dava açıldığı ifade edilmişse de, işçi-işveren ilişkisi, iş akdi veya iş Kanununa dayanan hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesi ile görevli iş mahkemesine dava açılmasının, 5366 sayılı Kanun'dan doğan gelirlerin tahsilatıyla olan hukuki ilişki bağı anlaşılammıştır.

2) 2013/4648 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan ve 08/07/2013 tarihinde Belediyeye devredilen Hazine taşınmazına ilişkin olarak idarece 2006 yılında restorasyon değil onarım yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak taşınmaz dosyalarının incelenmesinde idarenin cevabının aksine, Maliye Bakanlığının 02.07.1992 tarihli yazısına istinaden “*tarihi eserleri korumak ve kültürel hizmet sunmak amacıyla*”

Belediyeye tahsisli olan bu alan alanda, İl Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun 03.08.2004 tarihli kararıyla “Turistik amaçlı özel planlama alanı” olarak kullanılmak üzere restorasyon projeleri onaylanmış, 2006 yılı içinde restorasyon işlemlerinin tamamlanmış hatta bu alanlarda, 2011 Avrupa Gençlik Olimpiyatları kapsamında yabancı konuklara hizmet verilmiştir. Bahsedilen alanda restorasyon işlemlerinin devir tarihinden önce tamamlandığı, Belediye Başkanlığının 03.08.2009 tarihli yazısında da ifade edilmiştir. Özetle tarihi yapıların bulunduğu alanın, devir için Kanunda öngörülen “yıpranmışlık ve özelliğini kaybetmişlik” niteliği taşımadığı açıktır.

Yine İdarenin tarafından verilen cevapta kira sözleşmelerinin feshedilmediği malik idarenin Belediye olduğu belirtilmişse de hali hazırda Hazinesinin malik olmadığı taşınmazların kira sözleşmelerinin devam etmesinde sözleşmeden kaynaklı borç bulunmadığı durumda hukuki veya maddi bir kamu menfaati söz konusu olmadığı ve sözleşmelerin feshedilmesi gerektiği düşünülmektedir.

3) 2006/10172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan ve tapuda ilçe belediyesi adına tescil edilen 17 (onyedi) adet Hazine taşınmazından elde edilen ecrimisil geliriyle ilgili olarak Bakanlık cevabında Belediye ile 2009 yılında yapılan ve herhangi bir ödemede bulunulmadığına ilişkin yazışmaya yer verilmişse de, İlçe Belediyesinin Başkanlığımıza göndermiş olduğu 20.02.2015 tarihli yazıya istinaden Belediye tarafından tahsil edildiği tespit edilen 91.950,73 TL ecrimisil geliriyle ilgili olarak herhangi bir ifadeye yer verilmediğinden verilen cevabın bulguyu karşılar nitelikte olmadığı düşünülmektedir.

4) 2006/10502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan ve tapuda İlçe Belediyesi adına tescil edilen 7 (yedi) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak bulguyu teyit edecek şekilde gelirlerin tahsil edilemediği ifade edilmiştir.

5) 2005/9289 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 9 (dokuz) adet Hazine taşınmazlarının 2010/88 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında kaldığı gerekçesiyle Belediye tarafından Hazine adına tescilin gerçekleştirilmediği, gerekçe gösterilen mezkur Bakanlar Kurulu Kararının iptali için TMMOB Mimarlar Odası tarafından yargı yoluna gidildiği belirtilmişse de Bakanlık tarafından Belediye adına herhangi bir yargı yoluna başvurulmadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu taşınmazlar Kanunda öngörülen sit alanı tescili ve onaylı yenileme projesi şartları

taşınamasına rağmen geri alınması kapsamında Bakanlık tarafından herhangi bir işlem tesis edilememiştir.

6) 2013/5014, 2014/6581, 2006/10961 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yenileme alanı ilan edilen bölgede bulunan devir işlemine konu edilen 145 (yüzkırkbeş) adet Hazine taşınmazına ilişkin olarak bulguyu teyit edecek şekilde elde edilen 10.194.288,39 TL gelire ilgili olarak herhangi tahsilat yapılamadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak yenileme alanı kapsamında Belediyelere devredilen taşınmazların geri alınması ve gelirlerin tahsiliyle ilgili Türkiye genelinde tespit edilen, gerek Belediyelerden gerekse İdarenin mevzuata aykırı karar ve işlemlerinden kaynaklanan aksaklıkların mevcudiyeti Bakanlık tarafından kabul edilmiş, ancak devralma ve tahsilat sorunların giderilmesiyle ilgili olarak, Belediyelerle yazışma yapılması haricinde hukuki çözüme yönelik eylemlere yer verilmemiştir. Bu anlamda kamu idaresince verilen cevaplar bulgunun dayanağı olan tespitleri karşılar nitelikte değildir.

Konuyla ilgili olarak 5366 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerinde, “malik idare” sıfatına haiz olan Bakanlık birimlerince re’sen kullanılacak yetki ve haklarının düzenlenmesinin aksaklıkların giderilmesi açısından faydalı olabileceği düşünülmektedir

BULGU 2: Balıkçı Barınaklarının Yönetimiyle İlgili Aksaklıkların Bulunması

Balıkçı barınaklarının onaylı imar planları bulunmamasına rağmen inşaa edildiği ve bu barınak alanlarında bulunan Kıyı Kanununa aykırı yapıların yıktırılmayarak idare tarafından kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Balıkçı Barınağı, kıyı bölgelerinde balıkçı teknelerinin barınma yeridir. Kıyılarda doldurma veya kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde balıkçı barınağı ve benzeri yapıların inşası, 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve bu Kanunun uygulama yönetmeliklerine tabidir. 3/8/1990 tarihli ve 20594 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde balıkçı barınağı;

“Balıkçı teknelerine hizmet vermek amacıyla dalgakıranla korunmuş, yöre balıkçılarınun ihtiyacına yetecek kadar havuz ve geri sahaya sahip, bağlama rıhtımları ile suyu, elektriği, ağ kurutma sahası, çekek yeri, emsali kara alanının %2’sini, yüksekliği 6.50

metreyi (2 katı) aşmayan ve takılıp sökülebilir elemanlarla inşa edilen yönetim birimi, deniz ürünlerine geçici depolama ve satış üniteleri bulunan kıyı yapılarıdır.”olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmelikte yapılan tanım ile balıkçı barınaklarında yapılaşma şartları ve yapıların inşasıyla ilgili belirli ölçütler getirilmiştir. Öte yandan Yönetmeliğin 12 nci maddesinde kıyıda 1/1000 ölçekli imar planı yapılıp onaylanmadan uygulama ve yapılanmaya geçilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm gereği imar planı olması koşuluyla balıkçı barınaklarında ancak Kıyı Kanununa uygun yapı yapılabilecektir.

Kıyıda, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde yapılması öngörülen yapı ve tesislere, Yönetmelik'in 15 inci maddesi uyarınca “yapı ruhsatı” verilebilmesi için Maliye Bakanlığı'ndan izin alınması gereklidir. Maliye Bakanlığı'nca bu iznin verilebilmesi için yatırımcı kişi veya kuruluşça, yatırıma ilişkin “onaylı uygulama imar planı”nın Bakanlığa verilmesi şarttır.

Özetle; kıyıda balıkçı barınağı tesis edilebilmesi için öncelikle imar planlarının yapılmış olması, onaylanan imar planlarında yer alan Kıyı Kanununa uygun üst yapılara yapı ruhsatı verilebilmesi için de Maliye Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.

13.12.1996 tarihli ve 22846 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinde balıkçı barınaklarının işletmesi, bakım ve onarımı, barınakta inşa edilecek alt ve üst yapıların gerçekleştirilmesinde uygulanacak esas ve usuller belirlenmiştir.

Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin ilk halinde, imar planına ilişkin 7 nci madde “**Balıkçı barınakları, 3621 sayılı Kıyı Kanununa göre 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hazırlanan İmar Planlarının Valiliğin teklife ilişkin gerekçeli görüşü, Bakanlık, DPT Müsteşarlığı, Ulaştırma Bakanlığı, ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri alınarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onaylaması halinde yapılır.**” şeklinde düzenlenmiştir. Bu madde gereğince barınaklar ancak hazırlanan imar planlarının onaylaması halinde yapılabilmekteydi. Söz konusu 7 nci madde, 28.10.2008 tarihli Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle değiştirilmiş, balıkçı barınaklarına ilişkin 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanacağı hükme bağlanmıştır.

Sonuç olarak değişiklikten önceki tarihte yapımı tamamlanmış barınakların onaylı imar planı bulunması gerekmektedir. Ancak balıkçılık kıyı yapıları hakkında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalar da dikkate alınarak barınak olarak kiralanan Hazine taşınmazların incelenmesi neticesinde; balıkçı barınaklarının yarısından fazlasının imar planının olmadığı anlaşılmaktadır.

Balıkçı barınaklarında özellikle imar planları konusunda sorunlar bulunduğu, kıyıda yer alan Hazine taşınmazlarının imar planı bulunmamasına rağmen bu taşınmazlar üzerinde üst yapılar inşa edildiği ve bu şekilde Defterdarlıklarca kiraya verildiği örnekler görülmüştür.

Yönetmeliğin 5inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde üst yapılar şu şekilde sayılmıştır;

*“...imkanlar dahilinde; barınak işletmecisinin zaruri ihtiyaçlarını giderebileceği alanları içeren **işletme binası**, tesisten faydalanan balıkçıların dinlenmeleri için kullanılacak **balıkçı lokali**, ürünün aktarımı süresince kullanılacak **soğuk hava deposu ve buz üretim alanı**, av kapasitesinin en az %10'unun satışını yapabilecek kapasiteye sahip **balıkthane veya balık satış yeri, kasa yıkama yeri ve deposu, ağ tamir yeri ve deposu, balıkçı gemisi tamir yeri, balıkçı gemilerinin ihtiyacını karşılayacak akaryakıt pompası, ilk yardım imkânı ve yangın söndürme sistemi ile Bakanlık faaliyetlerinin yürütülmesi için kullanılacak balıkçılık idari binasının bulunması zorunludur.**”*

Mezkur madde hükmünde sayılan üst yapılar, teknelerin muhafazası, bakım ve onarımı ile avlanma ve sonrasındaki balık satışı işlemlerini gerçekleştirmek amaçlı ve balıkçıların ortak kullanımına açık alanlar olarak düzenlenmiştir. Özetle, barınaklar alanında balıkçılığın konusuna girmeyen hususi kullanımlara ilişkin yapılara mevzuatta yer verilmemiştir. Nitekim Yönetmelik'in 8 inci maddesinde kiralanan barınak ve üst yapıların hiçbir şekilde üçüncü kişilere kiralanamayacağı ve devredilemeyeceği hüküm altına alınarak hususi ve uygunsuz kullanımların engellenmesi amaçlanmıştır. Ancak yapılan incelemelerde ise balıkçı barınaklarında, Kıyı Kanuna aykırı üst yapı inşaatlarının bulunduğu ve bunların üçüncü kişilerce hususi amaçlarla kullanıldığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı tarafından verilen onaylar doğrultusunda,

Defterdarlıklarca balıkçı barınaklarının kiraya verilmesi işlemleriyle ilgili 3 ilde Hazine taşınmaz dosyaları ve MEOP(Milli Emlak Otomasyon Projesi) sistemi üzerinden elektronik kayıtlar esas alınarak yapılan incelemeler sonunda;

- 1) Balıkçı barınaklarının büyük çoğunluğunda imar planı bulunmadığı, bu durumun üst yapıların planlı bir biçimde inşa edilememesine ve Kıyı Kanununa aykırı yapılaşmalara sebep olduğu,
- 2) Karadeniz sahillerindeki illeri kapsayan balıkçı barınaklarında “kapalı depo” şeklinde yapılan yapılarla ilgili olarak; Onaylı imar planı olan barınak alanında Kıyı Kanununa aykırı tuğladan yapılar, “dam” olarak tabir edilen, 10 metre yüksekliğinde, iki katlı 203 üst yapı yapılmıştır. Her yapı için (belediye tarafından ruhsat verilmeden) ayrı elektrik ve su sayacı bağlanan yazlık ev niteliğindeki bu yapıların pek çoğunun önünde özel gezinti teknelerinin yer aldığı ve balıkçılık dışı amaçlarla kullanıldığı Bakanlık taşra birimlerince tespit edilmiştir. Denetim ekibimizce yerinde yapılan incelemelerde denizin kenarında inşaa edilen “dam”lar ve buna ilave olarak restoran olarak işletilen bir bina bulunduğu görülmüştür. Barınağın kullanımıyla ilgili müfettiş raporlarında alanın marina gibi kullanıldığı ve balıkçılıkla uğraşmayan kişilerin de bu yapılarda yaşadığı, kanıtlayıcı belgelerle ortaya konmuştur. Taşınmaz üzerinde, Milli Emlak Birimleri tarafından Kıyı Kanununa aykırı olduğu tespit edilmiş denize sıfır konumdaki bu yapıların yıktırılmasının sağlanması gerekmektedir. Ancak kaçak ve kanuna aykırı olması sebebiyle üzerinde yasal olarak tasarruf yetkisinin kullanılması mümkün olmayan bu yapılar Defterdarlık tarafından kiraya verildiği, tespit edilmiştir.

Söz konusu tespitlerden de anlaşıldığı üzere balıkçı barınaklarıyla ilgili imar planlarının bulunmayışı, Kıyı Kanununa aykırı yapılaşmalara yol açmıştır. Onaylı imar planları olan barınaklarda ise yine Kıyı Kanunu ve Balıkçı Barınakları Yönetmeliğine uygun olmayan mevcut yapıların kira gibi tasarruf işlemlerine konu olması bu aykırılıkların devam etmesine sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Valilikler (Defterdarlıklar) tarafından Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının konuya ilişkin görüş ve önerilerinin 21/05/2013 tarihli ve 20175, 20176 sayılı yazılar ile istenildiği,

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından cevaben alınan 03/09/2013 tarihli ve 17535 sayılı yazıda özetle; balıkçılıkla ilgili kıyı yapılarının imar planının bulunmaması

nedeniyle kiraya verilmeleri uygun görülmesi dahi, bu tesislerin balıkçılar ve diğer kullanıcılar tarafından da fiili olarak kullanıldığı, bu nedenle, Bakanlıklarınca inşa ettirilen barınakların atıl vaziyette kalmaması, gelişigüzel kullanımının önlenmesi ve amacına uygun olarak kullanımının sağlanması bakımından imar planı bulunmayan balıkçılıkla ilgili tüm kıyı yapılarının Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin 8 inci maddesine göre kiraya verilmesinde herhangi bir sakınca bulunmadığı,

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından alınan 31/12/2013 tarihli ve 5262 sayılı yazıda ise özetle; 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun, 655 sayılı KHK ve Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin ilgili hükümleri incelendiğinde; balıkçı barınaklarında bulunabilecek ve yapımına izin verilen alt ve üst yapıların açıkça belirtildiği, belirtilen bu yapıların hiçbir şekilde özel amaçla kullanılmayacağı ve şahsileştirilemeyeceği, bu alanların balıkçıların kullanımına hizmet eden ortak yapılar olduğu, *mevzuata aykırı olan bu yapıların tahliyelerinin gerektiğinin* düşünüldüğü, imar planı olmayan veya onaylanmayan balıkçı barınaklarından üzerlerinde mevzuata aykırı yapı bulunduran balıkçı barınaklarının kiralanmalarının uygun olmayacağı,

Anılan Bakanlıkların görüşleri de dikkate alınarak, illeri sınırları içerisinde balıkçı barınağı olan 28 İl Valiliğine (Defterdarlık) yazılan 31/01/2014 tarihli ve 3437 sayılı yazıda; henüz onaylı bir imar planı bulunmayan, ancak imar planları hazırlanarak onaylanma sürecine bütçe ödenekleri çerçevesinde devam edilen balıkçı barınaklarının, fiili olarak balıkçılar tarafından kullanıldığı, bu nedenle üzerlerinde yer alan üst yapıların, Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin 5/c maddesinde belirtilen amaçlarda kullanıldıklarının anlaşılması halinde, anılan Yönetmeliğin 8 inci maddesine göre kiralanması, Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin 5/c maddesinde belirtilen amaçlar dışında kullanılan üst yapı bulunan barınakların ise kiralamaya konu edilmeyerek, bu barınaklarda yer alan aykırı yapıların tahliyelerinin sağlanması talimatı verildiği,

ifade edilmiştir.

Ayrıca Sayıştay Raporuna istinaden de; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile 28 İl Valiliğine (Defterdarlık) yazılan bir örneği cevap ekinde yer alan 24/04/2015 tarihli ve 10184 sayılı yazıda özetle; onaylı imar planı bulunmayan barınakların, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının bir an önce hazırlanarak ilgili Bakanlık tarafından onaylanması ve onaylanmış 1/1000 ölçekli uygulama

imar planı bulunan balıkçı barınaklarında ise üst yapı taleplerinin Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin 13 üncü maddesi uyarınca değerlendirilmesi, bu madde hükmüne aykırı bir şekilde inşa edilen/edilecek olan üst yapılar ile onaylı imar planı bulunmayan barınaklarda üst yapı inşasına izin verilmemesi ile üzerinde mevzuat hükümlerine aykırı üst yapı bulunan barınakların 3621 sayılı Kıyı Kanununun 13 üncü maddesi ile Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 19 uncu maddesi uyarınca uygun hale getirilmesi ve tahliyesinin sağlanması hususlarında gereğinin yapılmasının istendiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen balıkçı barınaklarının onaylı imar planlarının bulunmaması ve bu barınak alanlarının Defterdarlıklarca kiraya verilmesi hususlarının mevzuata aykırılık teşkil ettiği kabul edilmiş, uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve ilgili Defterdarlıklara gerekli talimatın verildiği belirtilmiştir.

Bulgunun dayanağını teşkil eden Kıyı Kanununa ve Balıkçı Barınakları Yönetmeliğine aykırı olması sebebiyle üzerinde yasal olarak tasarruf yetkisinin kullanılması mümkün olmayan üst yapılarla ilgili spesifik tespitlere yönelik olarak İdare tarafından herhangi bir açıklama getirilmemiştir. Barınakların yapılmasına ilişkin imar planlarını onaylanması Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının yetkisi dahilinde olsa da Balıkçı Barınakları Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde balıkçı barınaklarının sınırları, yüzölçümü, üst yapı tesislerinin yer aldığı vaziyet planına göre Maliye Bakanlığınca kiraya verileceği belirtilerek idarenin balıkçı barınaklarının kiralanmasındaki yetkisi ve barınağın uygun şartlarda olup olmadığını inceleme sorumluluğu açıkça ifade edilmiştir. Nitekim İdare cevabında belirtilen Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ilgili yazısında da Maliye Bakanlığınca mevzuata aykırı yapıların kiraya verilmemesi, bu yapıların tahliye edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Özetle Raporda ve ilgili Bakanlıklarca da belirtildiği üzere, balıkçı barınakları planlı bir biçimde inşa edilememekte, bu husus Kıyı Kanununa aykırı yapılaşmalara sebep olmaktadır. Bu nedenle kiraya verme yetkisine haiz olan Maliye Bakanlığı tarafından mevzuata aykırı bu yapılarla ilgili olarak herhangi bir tasarrufta bulunulmaması ve tahliye mekanizmalarının işletilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla balıkçı barınaklarının imar planlarının tamamlanması ve kıyı mevzuatına aykırı üst yapıların tahliye edilerek barınakların amacına uygun kullanımlarının sağlanabilmesi için barınakların idaresi, denetimi ve işletilmesiyle yetkilendirilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile ortak bir çalışma yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir.

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>

MALİYE BAKANLIĞI
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	30
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	31
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	31
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	32
5. GENEL DEĞERLENDİRME	32
6. DENETİM BULGULARI.....	35

1. ÖZET

Bu rapor, Maliye Bakanlığının 2014 yılı performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Maliye Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Yukarıda sayılan belgelerin mevzuatta belirlenen şekil şartlarına uyularak zamanında yayımlandığı görülmüştür. Performans bilgisi izleme sistemi kurulmuş, sonuçlar izlenerek raporlar üst yöneticiye sunulmuştur. Performans bilgisinin izlenmesi, derlenmesi ve analiz edilmesi için sorumlu birim ve kişiler belirlenmiştir. İç denetim birimi tarafından performans yönetim sistemine ilişkin yapılan değerlendirme ve tespitler, üst yönetime sunulmuştur.

Bu değerlendirmelerle birlikte, stratejik planın hedefler ve göstergelere ilişkin mevcut durum ve hedeflenen değerleri içermemesi, mevcut göstergelerin genel nitelikli belirlenmesi ve performans programları ile her yıl değiştirilmesi, programların stratejik plandan bağımsız bir şekilde kurgulanmasına yol açmıştır.

Performans programında ise performans hedefleri, göstergeler ve faaliyetler arasındaki bağ tam olarak kurulamadığından gösterge ve faaliyetlerin hedeflere ulaşılmasındaki katkısı anlaşılammış, performans programı ve faaliyet raporundan beklenen kurumsal hesap verebilirlik tam olarak sağlanamamıştır.

Faaliyet raporunda, performans hedef ve göstergelerine performans programı ile tutarlı bir şekilde yer verilmiştir. Ancak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi aşamasında bazı gösterge

ölçümlerinin gerçek durumu yansıtmadığı ve mükerrer raporlandığı görülmüştür. Performans bilgilerinin bu şekilde doğru ve güvenilir raporlanmaması, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığa aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla Bakanlığın, raporun genel değerlendirme ve denetim bulguları kısmında yer alan değerlendirme ve önerileri dikkate alarak gerekli tedbirleri alması gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Maliye Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Bahsi geçen belgeler üzerinde yapılan incelemede, ilgili belgelerin mevzuatta belirlenen şekil şartlarına uyularak zamanında yayımlandığı görülmüştür. Performans sonuçlarının izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin olarak Maliye SGB.net izleme ve değerlendirme modülü üzerinden harcama birimleri tarafından izleme yapılmış ve hazırlanan raporlar üst yöneticiye sunulmuştur. Performans yönetim sistemine dair rol ve sorumluluk dağılımı yapılarak performans bilgisinin izlenmesi, derlenmesi ve analiz edilmesi için sorumlu birim ve kişiler belirlenmiştir. Performans yönetim sistemine yönelik olarak yürütülen iç denetim faaliyetleri sonucunda sisteme yönelik değerlendirmelerin ve tespitlerin yer aldığı raporlar hazırlanmış ve üst yönetime sunulmuştur.

Bu değerlendirmelerle birlikte stratejik yönetim sürecinin daha iyi işlemesine yönelik olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesi gereken birtakım unsurlar da tespit edilmiştir.

Stratejik planın, hedefler ve göstergelere ilişkin mevcut durum, yıllar itibariyle ulaşılmak istenen hedef değerler ile plan süresince izlenecek ilgili tüm göstergeleri içermemesi, mevcut göstergelerin genel nitelikli belirlenmesi ve süreklilik arz etmemesi performans yönetim sisteminin etkinliğini azaltmaktadır. Mevcut durum, beş yıllık bir öngörüğü yansıtan stratejik planın yıllık performans programlarına temel oluşturacak bir üst belge olma niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu aracılığıyla gerçekleştirilmesi hedeflenen kurumsal hesap verebilirlik tam olarak sağlanamamaktadır.

Performans programı incelendiğinde ise performans hedef ve göstergelerine ilişkin açıklamaların yetersiz olduğu, faaliyetlerin performans hedefleri ile doğrudan ilişkilendirilemeyecek genellikte belirlendiği ve birtakım göstergelerin iyi tanımlanmadığı ve hedefle ilgili olmadığı tespit edilmiştir. Bunun sonucu olarak performans hedefleri, göstergeler ve faaliyetler arasındaki bağ tam olarak kurulamadığından gösterge ve faaliyetlerin hedeflere ulaşılmasındaki katkısı anlaşılamamaktadır.

Faaliyet raporu üzerinde yapılan incelemede ise performans hedef ve göstergeleri ile bunlara ilişkin gerçekleşme değerlerinin faaliyet raporu ve performans programına genel olarak tutarlı bir şekilde yansıtıldığı tespit edilmiştir. Ancak, bazı göstergelere ilişkin tutarsızlık tespit edilmiş ve program dönemi başında hedeflenen değer üzerinden değil revize edilen değer üzerinden performansın raporlandığı görülmüştür. Buna ek olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi aşamasında bazı gösterge ölçümlerinin gerçek durumu yansıtmadığı veya mükerrer raporlandığı tespit edilmiştir. Bu durum, faaliyet raporunun hazırlanmasında gözetilmesi gereken doğruluk, güvenilirlik ve tutarlılık ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık faaliyet raporları aracılığıyla sağlandığından, bu raporda yer alan performans bilgilerinin doğru ve güvenilir olması gerekmektedir.

Performans yönetim sistemi genel olarak, performans bilgisinin yönetimi ve raporlanmasına ilişkin idareye ait iç politikaları, yapıları ve süreçleri ifade etmektedir. Etkin bir performans yönetim sisteminin kurulması, idare faaliyet raporlarında sunulacak performans bilgisinin güvenilirliğini artırarak, kurumsal hesap verebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda;

- Stratejik planın, kurumun hedef ve gösterge bazında bulunduğu mevcut durum ile plan uygulandıktan sonra ulaşmak istediği nokta arasında bağlantı kurulmasını sağlayacak şekilde hazırlanması,
- Stratejik planın uygulandığı süre boyunca izlenecek hedef ve göstergelerin özenli şekilde yürütülecek bir plan hazırlık aşamasının sonucu olarak önceden belirlenmesi ve plan döneminde kullanılacak performans göstergelerinde sürekliliğin sağlanması,
- Gerçekleşmesi büyük oranda kurumun kendi faaliyet ve projeleri ile ilişkilendirilebilen performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi,
- Belirlenen performans göstergelerinin ölçülebilir, iyi tanımlanma ve hedefle ilgili olma açısından kalitesinin artırılmasının sağlanması,
- Belli bir performans hedefi çerçevesinde maliyetlendirilebilen ve hedefle doğrudan bağı kurulabilen iş ve işlemlerin faaliyet olarak belirlenmesi,
- Bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine entegre edilmesi için gerekli tedbirlerin alınması,
- Performans hedefleri ile doğrudan bağı kurulabilen, genel nitelik taşımayan iş ve işlemlerin faaliyet olarak tanımlanması ve maliyetlendirilmesinin sağlanması,
- Performans programı uygulanırken hedeflenen gösterge düzeylerinin ve göstergelerin ifade ediliş şeklinin yıl içi gelişmeler doğrultusunda değiştirilmemesi ve
- Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık faaliyet raporları aracılığıyla sağlandığından, bu raporda yer alan performans bilgilerinin doğru ve güvenilir olması gerekmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Maliye Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı üzerinde yapılan incelemede planın zamanında yayımlandığı ve mevzuatta belirlenen şekil şartlarına uyulduğu tespit edilmiştir. Ancak planın stratejik hedefler ve göstergelere ilişkin mevcut durum ile yıllar itibariyle ulaşılmak istenen hedef değerleri içermemesi ve mevcut göstergelerin genel nitelikli belirlenmesi nedeniyle, yıllık performans programları ve faaliyet raporlarına temel oluşturacak şekilde hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda Bakanlık Stratejik Planı, etkin bir stratejik yönetim süreci ve hesap verebilirliğe hizmet edecek nitelikte değildir. Bu hususlara ilişkin bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

BULGU 1: Stratejik Planda Bakanlığın Hedeflere İlişkin Mevcut Durumuna ve Yıllar İtibariyle Ulaşılmak İstenen Değerlere Yer Verilmemesi

Maliye Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planının, Kurumun stratejik hedef ve göstergelere ilişkin mevcut durumu ile yıllar itibariyle ulaşılmak istenen hedef değerleri içermediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte hedef; ulaşılmak istenen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesi olarak tanımlanmış, hedeflerin ölçülebilir ve sonuca odaklanmış olması gerektiği belirtilmiştir. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda ise stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği, bu göstergelerin de ölçülebilirliğin sağlanması için miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edileceği belirtilmiştir. Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere, stratejik planda yer alan hedeflerin ve hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda göstergelerin, zaman çerçevesi belli ve ölçülebilir nitelikte belirlenmesi gerekmektedir.

Bakanlık 2013-2017 Stratejik Planı ve 2014 yılı Performans Programı incelendiğinde, planda yer alan amaç ve hedeflerin programa tutarlı bir şekilde yansıtıldığı görülmekle beraber hedef veya gösterge bazında mevcut durum ve yıllar itibariyle ulaşılmak istenen hedeflenen düzeylere planda yer verilmediği görülmüştür. Stratejik plan üzerinden, Bakanlığın hedef ve gösterge bazında bulunduğu mevcut durum ile plan uygulandıktan sonra ulaşmak istediği nokta arasında bağlantı kurulamamaktadır. Bu durum, performans programlarının stratejik

plandan bağımsız bir şekilde kurgulanmasına yol açmaktadır. Stratejik planda plan dönemine ilişkin bir perspektif yer almadığı için göstergelere ilişkin hedeflenen değerler, yılı performans programlarıyla belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, performans programları hedef bazlı beş yıllık bir perspektifin yılı gerekliliklerini yansıtacak şekilde hazırlanmamaktadır. Bunun sonucu olarak da, beş yıllık bir öngöründen ziyade, her yıl performans programıyla belirlenen ve stratejik yönetim ilkeleriyle bağdaşmayan, plandan bağımsız yıllık hedeflenen değerler söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla hazırlanan Performans Programının, 2013-2017 Stratejik Planının 2014 yılına ilişkin uygulama dilimi olduğunu ifade etmek mümkün görünmemektedir.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere son üç yıl kümülatif olarak incelendiğinde, Bakanlığın ilgili göstergeler üzerinden ulaşmak istediği hedef değer ve trendin ne yönde (artış mı, azalış mı) olduğu anlaşılamamaktadır. Buna ek olarak, incelenen mükellef sayısındaki artış oranı ve incelenen matrahtaki artış oranı göstergelerinde olduğu gibi, programlardaki hedef değerler ile belli bir trend izlenmeye çalışılsa bile bu trend, gerçekleştirmelerden ciddi ölçüde farklılık göstermektedir. Bu durum, stratejik planda sağlıklı öngörülere dayalı olarak hedef değerlerin önceden belirlenmemesinin bir sonucudur.

Tablo 1: Seçili Göstergelerin Yıllar İtibariyle Hedef Değer ve Gerçekleşmeleri

		2013	2014	2015
Performans programı değerlendirilen idare sayısı (adet)	Hedef	100	130	110
	Gerçekleşme	80	111	-
KBS Harcama Yönetim Sistemi e-yolluk uygulama yazılımının tamamlanma oranı (yüzde)	Hedef	60	60	50
	Gerçekleşme	40	60	-
İncelenen mükellef sayısındaki artış oranı (yüzde)	Hedef	10	10	10
	Gerçekleşme	52	-13	-
İncelenen matrahtaki artış oranı (yüzde)	Hedef	10	10	5
	Gerçekleşme	36,5	37	-
Sonuçlandırılan dava sayısının toplam dava sayısına oranı (yüzde)	Hedef	25	14	18
	Gerçekleşme	19,4	18,3	-
Bilgi teknolojilerine yapılan yatırımın Bakanlık bütçesindeki payı	Hedef	41,7	26	37,5
	Gerçekleşme	42,1	30,8	-

Kamu idaresi cevabında; Stratejik planların, idarelerin 5 yıllık politika gündemini ve izleyeceği yolu ortaya koyduğu ve kamuoyu ile paylaştığı strateji belgeleri olduğu ve idarelerin büyüklükleri, insan kaynakları yapısı, temel hizmetlerinin niteliği gibi unsurların farklılığından dolayı “standart” stratejik planlardan söz etmenin mümkün olmadığı,

Bakanlığın sunduğu kamu hizmetlerinin genel olarak nicel değil nitel (kalitatif) hizmetler olduğu ve bu bağlamda stratejik planının niteliksel yönünün ön planda olmasının son derece doğal olduğu,

Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) gibi üst politika belgelerinde dahi sadece üç yıllık bir projeksiyon yapılabilmekte iken Bakanlığın Stratejik Planındaki hedef ve göstergelere beş yıllık bir değer tespit etmenin imkan dahilinde olmadığı,

Bakanlığın yürüttüğü hizmetlerin Hükümet hedefleri ile doğrudan bağlantılı olması nedeniyle stratejik planda sayısal hedeflere yer verilmemiş olmasının, performans programlarında orta vadeli hedefler doğrultusunda gerekli performans hedeflerine yer verilmemesine yol açmadığı ve bulguda yer alan tablodaki gösterge hedef ve gerçekleştirmeleri arasındaki sapmaların, stratejik planlama yaklaşımından kaynaklanan bir eksiklik olmayıp göstergelere iyi niyetle değer tespit edildiğine işaret ettiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında her ne kadar stratejik planların standart olamayacağından bahsedilse de mevcut düzenlemede, Kalkınma Bakanlığının hazırlamış olduğu “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”nun, tüm kamu idareleri tarafından uygulanması gerekmekte olup kamu idareleri türlerine göre farklı stratejik plan hazırlama yöntemleri öngörülmemiştir.

Performans yönetim sistemleri, kurumların ölçülemeyen nitelikteki amaçlarını sayısal olarak belirlenecek performans hedef veya göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale (nicel) getirerek, performans değerlendirmesi yapmayı mümkün kılar. Dolayısıyla kamu idaresi cevabında belirtildiği gibi sunulan hizmetlerin nitel olması, ölçülebilir hedef ve göstergeler belirlenmesine ve performans yönetim sürecine engel teşkil etmemektedir.

3 nolu bulguda da eleştirildiği üzere Bakanlık, stratejik planında performans gerçekleşmesine kurumun katkısını ölçmeye elverişli olmayan genel nitelikli ve hatta doğrudan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan gibi üst politika belgeleri ile belirlenen hedef ve göstergeleri benimsemiştir. Kamu idaresi cevabında da vurgulandığı üzere

bunlara ilişkin beş yıllık bir projeksiyonun belirlenmesi güç olacağından Bakanlığın, OVP ve OVMP’de belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine hizmet eden ve doğrudan kendi faaliyetleri ile ilişkilendirebileceği göstergeleri izlemesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla stratejik planların, stratejik yönetim sürecinin ve hesap verebilirliğin gereği olarak performans programlarına ve faaliyet raporlarına temel oluşturacak nitelikte, plan sürecini kapsayıcı ve sürecin iyi yönetilmesine katkı sunacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Performans Göstergelerinin Sürekli Değiştirilmesinin İzlenebilirliği Engellemesi

Bakanlık Stratejik Planı üzerinde yapılan incelemede; planda sadece temel göstergelere yer verildiği, hedeflere ulaşmada ölçü olacak göstergelerin performans programları aracılığıyla belirlendiği görülmüştür. Ancak 2013, 2014 ve 2015 Performans Programlarına bakıldığında, takip edilen göstergelerden bir yıl içinde tamamlanması öngörülenler hariç plan dönemi boyunca izlenebilecek nitelikteki diğer göstergelerin izleyen yıllarda takip edilmediği veya 2013 yılı programında takip edilmeyen bir göstergenin daha sonraki programlara dâhil edildiği, dolayısıyla göstergelerin her yıl değiştirilmesinin izlenebilirliği engellediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu’nda belirtildiği üzere stratejik planlar, belli bir izleme sürecine tabi olarak plan dönemi sonunda değerlendirilmektedir. Stratejik plan değerlendirilirken, plan süresince yürütülen izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkinliği ile doğru, tutarlı ve düzenli toplanmış verilerin varlığı, hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılması açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedeflerin yer aldığı, performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine yer verildiği vurgulanmıştır. Dolayısıyla performans programlarında yer alan göstergelerin, stratejik planda yer alan hedeflere ulaşılması amacıyla yıllar itibariyle bir izleme ve değerlendirme yapılabilmesine imkân sağlayacak nitelikte olması için süreklilik arz etmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

2014 yılı Performans Programı üzerinde yapılan incelemede, 11 adet performans hedefi kapsamında 77 adet göstergenin takip edildiği belirlenmiştir. Stratejik Plana bakıldığında ise 9 adet stratejik hedef kapsamında 24 adet gösterge belirlenmekle beraber bunlara ilişkin herhangi bir zaman çerçevesi ve sayısal hedefin belirlenmediği, hatta bunlardan 4'ünün 2013 ve 2014 yıllarında izlenmediği görülmüştür.

Tablo 2: Performans Programlarında Yıllar İtibariyle İzlenen Gösterge Sayıları

Gösterge Sayısı Performans Programı	Mevcut gösterge sayısı	Takip eden yılın programında korunan gösterge sayısı	Takip eden yılın programında izlenmeyen gösterge sayısı	Önceki yıla göre yeni eklenen gösterge sayısı
2013 yılı Programı	82	58	24	-
2014 yılı Programı	77	51	26	19
2015 yılı Programı	68	-	-	17

Yıllar itibariyle Performans Programlarında yer alan göstergelere ilişkin yukarıdaki tablo incelendiğinde;

- 2013 yılı Performans Programında yer alan 82 adet göstergenin 24'ünün kaldırılması ve yeni 19 adet göstergenin eklenmesiyle sadece 58'inin 2014 yılı Programında izlenmeye devam edildiği,
- 2014 yılı Performans Programında yer alan 77 adet göstergenin ise 26'sının kaldırılması ve yeni 17 adet göstergenin eklenmesiyle toplamda 51'inin 2015 yılı Programında korunduğu,
- 2013 yılı baz alınarak 2015 yılı Programı ile kıyaslama yapıldığında ise 2013 yılı Performans Programındaki 82 göstergeden 35'inin yeni Programda yer almadığı ve 2013 yılı programında yer almayan 21 adet yeni gösterge belirlenerek 2015 yılı Programına konulduğu, görülmektedir.

Bakanlık tarafından stratejik planın yıllık uygulama dilimleri olarak hazırlanması

gereken performans programlarında, gösterge düzeyinde bir süreklilik sağlanamadığı yukarıdaki tablodan anlaşılmaktadır. Dolayısıyla hem yıllar hem de beş yıllık plan dönemi itibariyle sağlıklı bir izleme ve değerlendirme zemini oluşturulamamıştır.

Aşağıdaki tabloda ise yıllık Programlar ile devamlı değiştirildiği için sürekliliği sağlanamayan göstergelere ilişkin örnekler yer almaktadır.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Süreklilik Sağlanamayan Göstergelere Örnekler

Performans Göstergeleri	2013	2014	2015
Kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına yönelik yapılan analiz sayısı (adet)	√	-	√
Kaldırılan istisna, muafiyet ve indirimlerin GSYH'ye oranı (yüzde)	-	√	-
Bakanlık insan kaynağı analizinin tamamlanma oranı (yüzde)	-	√	-
Maliye uzmanlarının performans kriterlerinin belirlenme oranı (yüzde)	-	√	-
Bakanlık teşkilat yapısının gözden geçirilmesi ve iş analizlerinin tamamlanma oranı (yüzde)	-	√	-
Uyarlanan toplam IPSAS standardı sayısı (adet)	√	-	-
Risk Eylem Planı ile iyileştirilen süreç sayısı (adet)	√	-	-

Göstergelerde yıllar itibariyle sürekliliğin sağlanamamasına ilişkin olarak “Kaldırılan istisna, muafiyet ve indirimlerin GSYH'ye oranı” göstergesine bakılacak olursa, göstergeye 2013 yılı Programında yer verilmemiş iken 2014 yılı Programına dahil edildiği ancak 2015 yılı Programından tekrar kaldırılarak izlenmediği görülmektedir. Bu göstergenin, “Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış” göstergesi ile birlikte izlenmesinin, sonuçların değerlendirilmesindeki anlamlı katkısı göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu göstergenin sürekli olarak izlenmesinin önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Tabloda yer alan “Uyarlanan toplam IPSAS standardı sayısı” göstergesi ise 2013 yılı Performans Programında yer almakla birlikte 2014 ve 2015 yılı Performans Programlarında söz konusu göstergeye yer verilmemiştir. Bu göstergenin takip edilmemesi, sürekliliğin sağlanamamasına yol açtığı gibi daha da önemlisi stratejik planda “milletlerarası mali raporlama standartlarına uygun mali raporlama yapmak ve yayımlamak” stratejisinin ve bu stratejinin yansıması olarak 2014 yılı Programında yer alan “Devlet muhasebe sisteminin milletlerarası standartlara uyum derecesinin artırılması” hedefinin açıkta kalmasına neden olmaktadır. Kaldı ki söz konusu

uluslararası standartlar, Başkanlığını Muhasebat Genel Müdürünün ve Sekreteryasını Genel Müdürlüğün yaptığı Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun çalışmaları sonucunda uyarlanmakta ve Devlet Muhasebe Standartları oluşturulmaktadır. Bakanlık ile bağı bu derece güçlü olan bir Kurulun çıktılarının “Devlet muhasebe sisteminin milletlerarası standartlara uyum derecesinin artırılması”na ilişkin hedef çerçevesinde gösterge olarak izlenmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik Planda yer alıp da 2013 ve 2014 yıllarında izlenmeyen 4 göstergeye ilişkin olarak; birinin 2015 yılı programında izlemeye alındığı, ikisinin izlenebilmesi için elverişli ortamların henüz oluşturulamadığı (Mali yönetim bilişim sistemine ilişkin projenin devam etmesi, Maliye Araştırma Merkezinin henüz kurulmaması gibi) ve milli mali tabloların milletlerarası mali tablolara uyumuna ilişkin göstergenin ise ilgili Kurul faaliyetlerinin Bakanlık performansı ile doğrudan ilişkilendirilememesi nedeniyle artık izlenmediği ifade edilmiştir.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı Performans Programlarındaki göstergelerden bir kısmının yıllık nitelikte olduğu, 2014 yılı Performans Programında bulunan göstergelerden 8 inin bu sebeple 2015 yılı Performans Programından çıkarıldığı, 5 inin birleştirilerek tek bir göstergeye dönüştürüldüğü, 2 sinden Bakanlığın performansını ölçecek nitelikte olmadığı için vazgeçildiği, 1 inin ifadesinin değiştirildiği, 1 inin de tamamlandığı için 2015 yılı Performans Programı kapsamında izlenmesine gerek kalmadığı ifade edilmiştir. Geriye kalan göstergeler (10 adet) ise mevzuatta planlanan değişikliklerin gerçekleşmemesi, idarenin faaliyet önceliklerinin değişmesi ve performans hedeflerinin değişmesi gibi nedenlerle performans programı kapsamından çıkartılmıştır. Bu durumun izlenebilirlik açısından herhangi bir engel teşkil etmediği, performans programlarının yıllık olma ilkesiyle uyumlu olduğu ve Bakanlığın çabalarını yansıtmayacak şekilde izlenebilirliğinin engellenmesi gibi bir kasıt ve iradenin olmayacağı vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; Stratejik Planda yer alıp da 2013 ve 2014 yıllarında izlenmeyen 4 göstergeye ilişkin yapılan açıklamalardan 3 üne ilişkin olanların yerinde olduğu düşünülmektedir. Bununla beraber milli mali tabloların milletlerarası mali tablolara uyumuna ilişkin göstergenin ilgili Kurul faaliyetlerinin Bakanlık performansı ile doğrudan ilişkilendirilememesi nedeniyle artık izlenmediği yönündeki açıklama ikna edici bulunmamıştır. Bulguda da konu edildiği üzere stratejik planda yer alan “milletlerarası mali

raporlama standartlarına uygun mali raporlama yapmak ve yayımlamak” stratejisi, göstergenin performans programından çıkarılması nedeniyle takip edilememektedir. Başkanlığını Muhasebat Genel Müdürünün ve Sekreteryalığını Genel Müdürlüğün yaptığı Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun çalışmaları söz konusu gösterge çerçevesinde büyük önem arz etmekte olup stratejik planda temel göstergelerden biri olarak belirlenen milli mali tabloların milletlerarası mali tablolara uyumuna ilişkin göstergenin izlenmesine devam edilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

2014 yılı Performans Programında yer alan ancak 2015 yılı Performans Programından çıkarılan 17 göstergeye ilişkin yapılan açıklamalardan ise biri hariç diğerleri yerinde görülmüştür. Bakanlık insan kaynağı analizinin tamamlanma oranının 2015 yılında izlenmemesine ilişkin gerekçe, kamu idaresi cevabında yer aldığı gibi göstergenin yıllık nitelikli olmasından ziyade 2014 yılı faaliyet raporunda belirtildiği gibi mevzuatta planlanan değişikliklerin gerçekleşmemesidir. Dolayısıyla bu gösterge de geriye kalan 10 adet göstergeye dâhil edildiğinde toplam 11 gösterge için; mevzuatta planlanan değişikliklerin gerçekleşmemesi, idarenin faaliyet önceliklerinin değişmesi ve performans hedeflerinin değişmesi gibi nedenler, performans göstergelerinin sürekli değiştirilmesine mazeret oluşturmamalıdır. Bu nedenle, Bakanlığın bu konuda gerekli hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

Bu itibarla, stratejik planın uygulandığı süre boyunca izlenecek hedef ve göstergelerin özenli şekilde yürütülecek bir plan hazırlık aşaması ile önceden belirli olması ve bu sistematik durumun bir sonucu olarak da göstergelerin yıllar itibariyle çok sık değiştirilmeden plana sadık kalınması, stratejik plana ilişkin izlenebilirliğin sağlanmasında büyük öneme sahiptir. Ancak bu sayede Bakanlığın beş yılda nasıl bir performans sergilediği, beş yıl sonunda hedeflerinin ne kadarına ulaşabildiği, sonraki plan dönemi için ulaşamadığı hususlarda ne gibi tedbirler alması gerektiği ve mevcut başarısını nasıl geliştirebileceği daha net bir şekilde ortaya konulabilecektir.

BULGU 3: Performans Gerçekleşmesine Bakanlığın Katkısını Ölçmeye Elverişli Olmayan Genel Nitelikli Göstergelerin Belirlenmesi

Bakanlık Stratejik Planı ve Performans Programının incelenmesi neticesinde, hedeflere ilişkin olarak seçilen göstergelerin, Bakanlığın sadece kendi faaliyetleri ile gerçekleştirilemeyecek şekilde genel ve kapsayıcı bir şekilde belirlendiği tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde ifade edildiği üzere performans hedeflerinin idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olması gereklidir. Performans göstergeleri de ilgili hedeflere idarenin ne ölçüde ulaştığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede, faaliyet raporunda başarılı olarak ifade edilen performans gerçekleştirmelerinin ne kadarının Bakanlığın faaliyet ve projeleri doğrultusunda gerçekleştiği tespit edilememiştir. Diğer bir deyişle, performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme düzeyine, idarenin faaliyet ve projelerinin ne ölçüde katkıda bulunduğu anlaşılamamıştır. Aşağıda örnek olarak verilen göstergelerin, diğer kurumların faaliyet alanını dolayısıyla performanslarını da içerecek genellikte belirlenmesi, idare performans programı ve faaliyet raporu ile amaçlanan kurumsal hesap verebilirlikle bağdaşmamaktadır.

- **Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı**

“Vergi tabanını adil ve öngörülebilir bir şekilde genişletmek” olarak belirlenen performans hedefinin göstergelerinden biri toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payıdır. Dolaysız vergiler kapsamında değerlendirilen gelir, kurumlar, veraset ve intikal, motorlu taşıtlar vergisi, merkezi bütçe gelirleri içerisinde yer alırken emlak vergisi ile çevre ve temizlik vergisi, mahalli idarelerin gelirleri içerisinde sınıflandırılmaktadır. Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı göstergesine ilişkin olarak dolaysız vergilere OECD sınıflandırması kapsamında sosyal güvenlik primleri ile işsizlik fonu primlerinin de dahil edildiği belirtilmiştir. Ancak sosyal güvenlik prim gelirleri ve işsizlik sigorta fonu prim gelirleri, OECD sınıflandırması açısından dolaysız vergi olarak değerlendirilmiş olsa bile, bahsi geçen gelirler Maliye Bakanlığının faaliyet, karar ve performansına bağlı olarak yönetilebilecek gelir türleri olarak nitelendirilemez. Benzer şekilde mahalli idareler tarafından toplanan vergi gelirlerine ilişkin olarak da aynı değerlendirme yapılabilir. Bu yönüyle ilgili gösterge, Maliye Bakanlığı dışında pek çok kurumun faaliyet sonuçlarından etkilenebilecek genel ve kapsayıcı niteliktedir.

Göstergenin sadece Bakanlığa atfedilecek bir performans sonucunu göstermeyecek genellikle belirlenmesinin yanı sıra başarılı olarak raporlanan performans gerçekleşmesinin de teknik anlamda dolaysız vergi olarak tanımlanmayan gelir türlerini içerdiği tespit edilmiştir. Göstergesi oluşturulan kalemler incelendiğinde, mahalli idarelerin tüm vergi gelirlerinin hesaplamaya dahil edildiği görülmüştür. Lakin mahalli idareler tarafından tahsil edilen gelirlerden sadece emlak vergisi ile çevre ve temizlik vergisi dolaysız vergi olarak sınıflandırılabilir. Göstergenin, farklı dokümanlarda kullanılma ihtimali ve makroekonomik analiz ve değerlendirmelerdeki önemine binaen, bahsi geçen sınıflandırma ve hesaplama hatasının düzeltilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

- **Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH içindeki payı**

“Mali disiplini ve sürdürülebilir büyümeyi gözeterek kaynak tahsis ve kullanım süreçlerini etkinleştirmek” stratejik hedefinin göstergesi olarak merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’ye oranı seçilmiştir. Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’ye oranı, önemli ulusal makroekonomik göstergelerden biri olmakla beraber tek bir kurumun faaliyetiyle gerçekleştirilebilecek bir hedef olarak nitelendirilemez. Faaliyet raporunda başarılı olarak ifade edilen gösterge gerçekleştirmelerinin ne kadarının Maliye Bakanlığının faaliyet ve projelerine bağlı olduğu anlaşılamamaktadır. Diğer bir deyişle kurumsal hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli olan, idarenin faaliyeti ile performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme seviyesi arasındaki bağlantı tam olarak kurulmadığından, Bakanlığın performansının hedefin gerçekleşmesine katkısı anlaşılamamaktadır.

- **Kayıt dışı ekonominin oranında azalma**

“Kayıtlı ekonomiyi büyütme ve genişletmeye öncelik verilmek üzere üst düzey kamusal mali denetim icra edilmesi ve vergi denetimini etkinliğinin artırılması” performans hedefine yönelik olarak seçilen göstergelerden biri kayıt dışı ekonominin oranındaki azalma olarak belirlenmiştir. Kayıtdışı ekonominin azaltılması, 2014-2018 dönemini kapsayan 10. Kalkınma Planında program dahilinde gerçekleştirilmesi kararlaştırılan ulusal hedeflerden biridir. Bu kapsamda Kayıtdışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı hazırlanmıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı konu ile ilgili koordinatör kurum olarak belirlenmiş ve 14 kamu kurum ve kuruluşu da farklı program bileşenleri kapsamında görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda, kayıtdışı ekonominin oranının azaltılması için, beş yıllık dönem içerisinde 14 farklı kurum görev alanlarına göre çeşitli faaliyetlerde bulunacak ve bunun için her bir

kuruma ödenek ayrılacaktır. Bu bağlamda, çok sayıda kurum ve kuruluşu ilgilendiren genel nitelikli, ulusal düzeydeki bir göstergenin Bakanlık tarafından kullanılması, idare performans programı ve faaliyet raporu ile amaçlanan kurumsal hesap verebilirlikle bağdaşmamaktadır.

- **Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler**

Performans programı üzerinde yapılan incelemeler neticesinde “Basit, küresel gelişmelere duyarlı ve rekabet gücünü artıran bir vergi sistemi oluşturmak” performans hedefi kapsamında “Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileştirmeler göstergesi” belirlenmiştir.

Aşağıda yer alan tabloda 2013 ve 2014 yılı Faaliyet Raporlarında göstergeye ilişkin sunulan gerçekleştirmelerin hangi endekslerin karşılaştırılması ile elde edildiği gösterilmiştir.

Tablo 4: “Milletlerarası Karşılaştırmalarda Sağlanan İyileştirmeler Göstergesi” Kapsamında İzlenen Endeksler

Program Yılı	Gösterge kapsamında izlenen endeksler	
2013	Dünya Bankasının İş Yapma Kolaylığı Endeksi	Forbes Dergisi tarafından yayımlanan Sermayaperver Ülke Sıralamasına İlişkin Endeks
2014	Dünya Bankasının İş Yapma Kolaylığı Endeksi	Uluslararası Vergi Rekabeti Endeksi

Tabloda yer alan endekslerden “Dünya Bankasının İş Yapma Kolaylığı Endeksi”ni oluşturan 10 kilit göstergeden yalnızca birinin vergi ödeme hususuna ilişkin olduğu, diğerlerinin Bakanlık faaliyetleri ile ilgili olmadığı görülmüştür. Bahsi geçen endeks, küçük ve orta ölçekli girişimcilere yönelik yapılan düzenlemeleri ele alarak, ülkelerin iş kurma süreçlerini kıyaslamaktadır. Raporda yer alan alt endeksler, yatırımcıların korunması, iş kurma, inşaat ruhsatı alma işlemleri, elektrik bağlantısına erişim, gayrimenkul tescili, kredi bulma, vergilendirme, sınır ötesi ticaret, sözleşmelerin uygulanması ve tasfiye işlemleridir. İlgili alt endekslerden sadece vergilendirme ile ilgili olan endeks, Bakanlığın faaliyetleri ile ilişkilendirilebilir.

Buna ek olarak, performans programında ilgili göstergelere ilişkin açıklamalara bakıldığında Bakanlık tarafından, program dönemi başında Türkiye için vergi konusunda başarı atfedilip takip edilen endekslerin belirlenmediği, diğer bir deyişle ilerlemenin ölçülmesinde neyin kıstas olarak alınacağı belirlenmediği görülmüştür. Oysaki, Bakanlığın vergiyle ilgili hedeflerine ilişkin olarak ilerleme attığı milletlerarası karşılaştırma endekslerinin dönem başında belirlenmiş olması gerekirdi.

Kamu idaresi cevabında; Hükümet politikalarıyla uyumunun gözetilmesi durumunda, stratejik plan ve performans programlarında belirlenen amaç ve hedeflerin tüm unsurlarıyla idare tarafından kontrol edilemeyeceği, iç ve dış faktörlerden etkilenebileceği, diğer paydaşları da ilgilendiren bir yapıda olabileceği ifade edilmiş ve bulgu konusu edilen göstergelere ilişkin aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir:

- “Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı” göstergesine ilişkin olarak OECD sınıflandırmasına göre vergi gelirleri tanımı içerisinde, sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primleri ile mahalli idare vergi gelirleri de yer almakta, her ne kadar ülke vergi mevzuatı açısından değerlendirildiğinde bu kalemler genel bütçe gelirleri içerisinde yer almasa da, sağlıklı bir uluslararası karşılaştırmanın yapılabilmesi açısından OECD yaklaşımının kullanılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Mahalli idare gelirleri arasında yer alan emlak ve çevre temizlik vergisi gibi vergilere ilişkin düzenlemeler de hâlihazırda Bakanlık tarafından hazırlanmaktadır.
- “Kayıt dışı ekonominin oranında azalma” göstergesine ilişkin olarak mevzuat hazırlama ve denetim fonksiyonları Bakanlığın görev alanına girdiğinden göstergedeki azalma eğilimi önemli ölçüde Bakanlık çalışmalarının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.
- “Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler” göstergesine ilişkin olarak, uluslararası karşılaştırma yapılan dokümanlarda dönem başında takip edilen ve ilerleme sağlanan dokümanların hangileri olduğunu önceden bilmek mümkün bulunmamakta ve bu tür dokümanlarda ülkemizin göstergelerinin iyileşmesi ölçüm için yeterli kabul edilmektedir. Vergi unsurunun da dâhil olduğu uluslararası dokümanların liste şeklinde dönem başında gösterge açıklamasına eklenmesi hususunda gerekli hassasiyet gösterilecek olup, 2016 yılı Performans Programı hazırlıklarında yapılan değerlendirme göz önünde bulundurulacaktır.

- “Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH içindeki payı” göstergesine ilişkin olarak, söz konusu göstergeyi etkileyen unsurların tamamen Bakanlıkça kontrol edilmesi ve yönetilmesi mümkün olmamakla birlikte Bakanlığın sorumluluğunda uygulanan harcama politikaları ve yıl içindeki gelişmelere bağlı olarak alınan önlemler, söz konusu göstergenin gerçekleşme seviyesini önemli ölçüde etkilemektedir.

Sonuç olarak; “Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı” göstergesi, OECD karşılaştırmalarında kullanılan bir göstergedir. Ancak bulguda belirtildiği üzere sosyal güvenlik prim gelirleri ve işsizlik sigorta fonu prim gelirleri, Bakanlığın faaliyet, karar ve performansına bağlı olarak yönetilebilecek gelir türleri değildir. Bununla beraber mahalli idarelerin tüm vergi gelirlerinin dolaylı-dolaysız vergi ayrımı yapılmadan hesaplamaya dâhil edildiği görülmüştür. Ancak kamu idaresi cevabında bu konuya ilişkin bir açıklama yapılmamakla birlikte emlak ve çevre temizlik vergisi gibi vergilere ilişkin düzenlemelerin Bakanlık tarafından hazırlandığı belirtilmiştir. Her ne kadar düzenlemeler Bakanlık tarafından hazırlanıyor olsa da, bu vergilere ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsilat aşamaları mahalli idareler tarafından gerçekleştirildiğinden mahalli idareler vergi gelirleri toplamı, Bakanlığın “Vergi tabanını adil ve öngörülebilir bir şekilde genişletmeye” yönelik performansını ölçecek nitelikte değildir. Açıklanan nedenlerle, söz konusu göstergenin OECD karşılaştırmalarında kullanılmasında bir engel olmadığı düşünülmeyle birlikte ilgili hedef altında takip edilecek göstergenin ülkemiz mevzuatında belirlenen dolaylı-dolaysız vergi ayrımına uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

- “Kayıt dışı ekonominin oranında azalma” göstergesine ilişkin olarak mevzuat hazırlama ve denetim fonksiyonları Bakanlığın görev alanına girmesine rağmen söz konusu göstergenin çok sayıda kurum ve kuruluşu ilgilendiren genel nitelikli ve ulusal düzeyde bir gösterge olması, ilgili hedefe ulaşılmasında Bakanlığın katkısını ölçmeye elverişli değildir.
- “Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler” göstergesine ilişkin olarak, kamu idaresi cevabında vergi unsurunun da dâhil olduğu uluslararası dokümanların liste şeklinde dönem başında gösterge açıklamasına eklenmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiş olup gelecek yıl denetimlerinde ilgili husus takip edilecektir.
- “Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH içindeki payı” göstergesini etkileyen unsurların tamamen Bakanlıkça kontrol edilmesi ve yönetilmesi mümkün

olmadığından Bakanlığın performansının hedefin gerçekleşmesine katkısı anlaşılamamaktadır. Bu nedenle, bütçe politikalarıyla ilgili Bakanlığın performansını doğrudan ölçebilecek nitelikte daha spesifik göstergelerin belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

- Bu itibarla, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, hedeflere ilişkin olarak seçilen göstergelerin genel ve kapsayıcı nitelikte belirlenmesinden ziyade Bakanlığın faaliyetleri ile doğrudan ilişkilendirilerek belirlenmesinin, kurumsal hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Maliye Bakanlığı 2014 yılı Performans Programı üzerinde yapılan incelemede programın zamanında yayımlandığı ancak sunum kriterleri açısından değerlendirildiğinde performans hedef ve göstergelerine ilişkin açıklamaların yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Performans programında yer alan faaliyetlerin performans hedefleri ile doğrudan ilişkilendirilemeyecek genellikte belirlenmesi, bulgu konusu edilen göstergelerin iyi tanımlanmaması veya performans hedefiyle ilgili olmaması ve önceki yıllar gerçekleştirmelerinin programa doğru şekilde yansıtılmaması hususları ise diğer tespitleri oluşturmuştur. Bu hususlara ilişkin bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

BULGU 4: Performans Hedef ve Göstergelerine İlişkin Açıklamaların Yetersiz Olması

Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan ve idare tarafından hazırlanarak Performans Programında yer verilmesi gereken Performans Hedefi Tablolarının, performans hedefi ve performans göstergelerine ilişkin “Açıklamalar” bölümlerinin doldurulmadığı, hedef ve göstergelere ilişkin programın metin kısmında yer alan açıklamaların ise yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu Rehber ekinde öngörüldüğü üzere, performans hedefine ilişkin açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilmesi ve daha kapsamlı açıklamalara performans programının metin kısmında yer verilmesi; performans göstergelerine ilişkin açıklamalar kısmında ise

performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilmesi gerekmektedir.

Performans Hedefi Tablolarında açık, anlaşılır ve yeterli düzeyde bilgilendirici açıklamalara yer verilmesi; performans hedefi-performans göstergesi-faaliyet ilişkisinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Ancak performans programı incelendiğinde metin kısmında yer alan açıklamaların bu ilişkiyi tam olarak ortaya koymakta yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu itibarla dışsal faktörlerin etkisinin değerlendirilmesi, idarenin göstergeler ve faaliyetler aracılığıyla hedefin başarılmasındaki esas katkısının ölçülmesi ve dolayısıyla performans değerlendirmesinin yapılmasına katkı sunacak şekilde Performans Hedefi Tablolarında açıklamalara yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sürekli gelişme anlayışı çerçevesinde Bakanlığın, performans hedefi-performans göstergesi-faaliyet ilişkisinin daha iyi anlaşılması amacıyla 2016 yılı performans programı hazırlanırken performans hedefi ve gösterge açıklamalarını daha kapsamlı yapmayı planladığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında gelecek yıl performans programı hazırlanırken performans hedefi ve gösterge açıklamalarının daha kapsamlı yapılacağını belirtmesi yeterli bulunmuş olup bu husus, gelecek yıl denetimlerinde takip edilecektir.

BULGU 5: Faaliyetlerin Performans Hedefleri ile Doğrudan İlişkilendirilemeyecek Genellikle Belirlenmesi

Maliye Bakanlığı 2014 yılı Performans Programında yer alan performans hedeflerine yönelik çoğu faaliyetin, performans hedefleri ile doğrudan ilişkilendirilemeyecek ve hedeflere ulaşılmasındaki katkısı spesifik olarak ölçülemeyecek şekilde genel ifadeler ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Performans Programında yer alan faaliyetler şu şekildedir:

- Vergi Mevzuatını Geliştirme Faaliyeti
- Mali Kontrol Faaliyeti
- Bütçe Yönetimi Faaliyeti
- Ekonomik ve Sektörel Analiz Faaliyeti

- Merkezi Uyumlaştırma Faaliyeti
- Muhasebe Faaliyeti
- Raporlama Faaliyeti
- Muhasebe Destek Faaliyeti
- Milli Emlak Yönetimi Faaliyeti
- Milli Emlak Taşra Faaliyeti
- Vergi Denetimi ve Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Faaliyeti
- Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terör ile Mücadele Faaliyeti
- Hukuk Danışmanlığı ve Muhakemat Faaliyeti
- Genel Yönetim Faaliyeti

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde faaliyet, “*Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler*” olarak tanımlanmış; faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmesi ve hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağını tanımlanabilir olması gerektiği ifade edilmiştir. Rehber'de ayrıca performans hedeflerinin idarenin neleri başaracağını, faaliyetlerin ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade edeceğine vurgu yapılmıştır.

“Vergi Denetimi ve Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele” ve “Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terör ile Mücadele” faaliyetleri haricindeki diğer faaliyetler, çok genel ifadelerle ve genel müdürlük isimlerinin faaliyete çevrilmesi suretiyle düzenlenmiştir. Bu şekilde düzenlenen faaliyetler, izlenen performans göstergelerinin Bakanlığın faaliyetleri ile ne kadar ilgili olduğunun ve bu faaliyetlerin hedefe ulaşılmasındaki katkısının anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Bu çerçevede örneğin Muhasebe, Raporlama veya Genel Yönetim gibi genel çalışma alanlarının belli bir performans hedefi ile ilişkilendirilerek spesifik iş ve işlemler olarak görülmesi ve söz konusu faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik ne tür bir katkı sağlayacağını belirlenmesi mümkün değildir. Bu durum, hedeflere yönelik kaynak ihtiyacının gerçeğe en yakın şekilde belirlenmesini ve faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde maliyetlendirilmesini de zorlaştırmaktadır. Belli bir performans hedefi çerçevesinde maliyetlendirilebilen ve hedefle doğrudan bağı kurulabilen iş ve işlemlerin faaliyet olarak belirlenmesinin daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- Süreçlere odaklı iş ve işlemlerin faaliyet olarak belirlenmesinin, idarenin iç işleyişi açısından faydalı görülse de merkezi mali aktörlerin kaynak tahsis kararları açısından anlamlı görülmeyeceği,
- Faaliyetlerin aynı çıktıyı sağlamaya yönelik iş, işlem ve süreçler bütünü olarak ele alınmasının kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçlar arasında bağlantı kurulmasında karar alıcılara daha fazla katkı sunabileceği,
- Analitik bütçe sınıflandırmasının program ve faaliyetleri içermemesinden dolayı performans programlarıyla bütçe arasındaki bağlantının varsayılan faaliyetler aracılığıyla kurulduğu ve bu durumun, Bakanlık faaliyetlerinin zorunlu olarak kapsayıcı ve genel nitelik arz etmesine yol açtığı,
- Program bütçe yapısına geçildiğinde bulguya konu edilen hususun çözüme kavuşacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde faaliyetlerin, performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmesi ve hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağına tanımlanabilir olması gerektiği ifade edilmiştir. Faaliyetlerin aynı çıktıyı sağlamaya yönelik iş, işlem ve süreçler bütünü olarak ele alınması yani genel nitelikte belirlenmesi her ne kadar bütçeleme açısından kolaylık sağlasa da kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere süreçlere odaklı iş ve işlemlerin faaliyet olarak belirlenmesi yani faaliyetlerin daha ayrıntılı belirlenmesi, hem idarelerin iç işleyişi açısından faydalı olacak hem de performans esaslı bütçeleme sisteminin gereği yerine getirilmiş olacaktır. Buna yönelik alınacak tedbirlerin, program bütçe yapısına geçildiğinde uyum sürecine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Kurumun Performans Hedefleri ile İlgili Olmayan ve İyi Tanımlanmamış Göstergelerin Belirlenmesi

“Vergileme kapsamı genişletilerek mali güce göre vergi alınacaktır” performans hedefi kapsamında belirlenen “Vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı” göstergesinin performans hedefiyle ilgili olmadığı; “Kamu kaynakları, kamunun öncelikleri doğrultusunda 3E (etkinlik,

etkililik ve ekonomiklik) temelli yönetilecek ve dağılımı sağlanacaktır” performans hedefi için belirlenen göstergelerden ise “Ekonomik analiz kapsamında hazırlanan rapor sayısı” göstergesinin performans hedefiyle ilgili olmadığı ve “Gözden geçirilen harcama alanlarına ilişkin üretilen rapor sayısı” göstergesinin iyi tanımlanmadığı sonucuna varılmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’te performans göstergeleri, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla performans göstergelerinin, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmede kullanılabilmesi için hedefle gösterenin ilgili olması gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğe göre performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır. Bu düzenleme gereğince, kamu idarelerinin neyi başarmak istediklerini program dönemi başında açıkça ortaya koymaları gerekmektedir. Kurumların performans hedef ve göstergelerini açıkça tanımlamamaları, gerçekleştirmelerin yanlış raporlanması riskini ortaya çıkaracağından, hedeflerin ve göstergelerin performans programlarında herkesin aynı şekilde anlayabileceği gibi ifade edilmesi ve belirli olması gerekir. Aşağıda tespit edilen göstergelerin Bakanlığın performans hedefiyle ilgili olmayacak şekilde belirlenmesi ve iyi tanımlanmamasının, performans programı ve faaliyet raporunun kurumsal hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin amacıyla bağdaşmadığı görülmüştür.

- **Vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı**

Stratejik planda yer alan “Vergi tabanını adil ve öngörülebilir bir şekilde genişletmek” hedefine ulaşmak için performans programında “Vergileme kapsamı genişletilerek mali güce göre vergi alınacaktır” performans hedefi belirlenmiştir. Bu performans hedefine ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek için belirlenen Vergi gelirleri/GSYH oranı; vergi yükünü ifade eden, sürdürülebilirlik ve esneklik analizlerinde kullanılan temel makroekonomik göstergelerden birisidir, ancak belirlenen performans hedefi ile ilgili değildir. Bu oranın artması, toplam vergi yükünün arttığı anlamına gelmekle beraber, tek başına vergi tabanının adil ve öngörülebilir şekilde artırıldığını ve mali güce göre vergi alındığını göstermemektedir. Örneğin mali güce göre alınmayan dolaylı vergilerdeki bir artış da vergi tabanının genişlemesine yol açabilir. Bu nedenle anılan göstergenin stratejik planda yer alan hedef ve programda yer alan performans hedefine ulaşmada katkısını ölçecek şekilde kapsamının sınırlandırılması gerekmektedir.

- **Ekonomik analiz kapsamında hazırlanan rapor sayısı**

“Kamu kaynaklarının kamunun öncelikleri doğrultusunda 3E temelli yönetilmesi ve dağılımının sağlanması” hedefine ulaşmada ölçü olarak belirlenen söz konusu gösterge ile ekonomik analiz kapsamında hazırlanan yıllık ekonomik rapor, Bakanın Plan Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda yapacağı bütçe sunuş konuşmaları ile yapacağı diğer konuşma ve sunumları, ekonomik veriler kitapçığı, makroekonomik görünüm raporu, temel ekonomik göstergeler, günlük piyasa raporu ve ekonomi haber özetleri sayısının izleneceği ifade edilmiştir. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, 2014 yılı gerçekleştirmeleri kapsamında sayılan birçok rapor, kamu kaynaklarının tüm kullanıcılarına yön verecek nitelikte değildir. Söz konusu raporların çoğu göstergeden anlaşıldığı şekliyle kapsamlı bir ekonomik analiz içermemekle beraber bu tür analizlerin yapılmasında kullanılacak günlük referans verileri içermektedir. Dolayısıyla kamu kaynaklarının kamunun öncelikleri doğrultusunda 3E temelli yönetilmesi hedefine katkısı olabilecek şekilde hazırlanan raporların gösterge kapsamında izlenmesi ve bu doğrultuda gösterge kapsamının sınırlandırılması gerekmektedir.

Tablo 5: “Ekonomik analiz kapsamında hazırlanan rapor sayısı” Göstergesinin İçeriği

Raporun Niteliği	2014 gerçekleştirmeleri
Günlük raporlar	768
Bilgi notu	9
Araştırma raporları	1
Ekonomik göstergeler kitapçığı	12
Ekonomik göstergeler kitapçığı basım	4
Mali görünüm raporu	3
Konuşma sunum ve diğer yazılı metinler	120
Toplam	917

*Günlük Rapor Sayısı; Günlük Piyasa Raporları, Haber Özetleri, Temel Ekonomik Göstergeler ve Haftalık Ekonomik Gelişmelerden oluşmaktadır.

- **Gözden geçirilen harcama alanlarına ilişkin üretilen rapor sayısı**

Performans Programında anılan gösterge ile kamu kaynaklarının 3E temelli yönetilmesi hedefini gerçekleştirmek üzere tespit edilen harcama alanlarına ilişkin öneriler

geliştiren bir adet rapor hazırlanacağı ifade edilmiştir. 2014 yılı gerçekleştirmeleri incelendiğinde göstergelere ilişkin olarak yalnızca “Kültür ve Turizm Bakanlığı Kurum ve Bütçe Analizi” raporunun hazırlandığı tespit edilmiştir. Oysaki gösterge tanımında yer alan harcama alanından, idareler bazında belirlenecek bir harcama alanından ziyade kamu kaynaklarında tasarruf sağlamada etkisi daha büyük olabilecek bir alan anlaşılmaktadır. Kültür ve Turizm Bakanlığı için hazırlanan raporun performans hedefine katkısı ise göstergeden beklenen etki alanına göre oldukça zayıf kalmaktadır. Bu nedenle gösterge tanımının, hedeflenen işe yönelik olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan tespitler kapsamında, hedef ve göstergeler arasında ilgililik bağının kurulması, performans programlarında belirlenen göstergelerin içeriğinin stratejik hedef ve performans hedefine ulaşmada etkili olabilecek şekilde sınırlandırılması ve belirlenen bu göstergelerin iyi tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- “Vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı” göstergesine ilişkin olarak, Bakanlık stratejik planı oluşturulurken mali güce göre vergi alınmasının tespitinde vergi yükünün belirlenmesi ve buna ilişkin yapılacak mevzuat düzenlemelerinde vergi yükünün göz önünde bulundurulmasının önemli olduğu ve vergi yükünün tespitinin, uluslararası karşılaştırmalarda sıklıkla kullanılan parametrelerden biri olduğu,
- “Ekonomik analiz kapsamında hazırlanan rapor sayısı” göstergesine ilişkin olarak, Sayıştay Başkanlığının gösterge kapsamının sınırlandırılması önerisine uygun olarak 2016 yılından itibaren makroekonomik gelişmelerin günlük takibinin yapıldığı söz konusu raporların gösterge kapsamından çıkarılmasının uygun bulunduğu,
- “Gözden geçirilen harcama alanlarına ilişkin üretilen rapor sayısı” göstergesine ilişkin olarak da, 2014 yılı Performans Programında incelenecek harcama alanının birden fazla kurumu ilgilendiren harcama alanlarına ilişkin olacağına dair her hangi bir ifadenin yer almadığı, dolayısıyla bir kurumun yürüttüğü faaliyet alanına ilişkin harcamalar incelenebileceği gibi birden fazla kurumu ilgilendiren harcama alanlarının da incelenebileceği, bu şekilde harcama analizlerine yönelik çalışmaların diğer kurumları ve konuları da kapsayacak şekilde her yıl hazırlanan yeni raporlarla geliştirilerek etkisinin güçlendirileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; “Vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı” göstergesi, vergi yükünün tespitinde uluslararası karşılaştırmalarda sıklıkla kullanılan parametrelerden biri olmasına rağmen vergi tabanının adil ve öngörülebilir şekilde artırıldığını ve mali güce göre vergi alındığını göstermemektedir. Dolayısıyla gösterge, her ne kadar vergi tabanının genişlemesini ölçebilecek nitelikte olsa da bu genişlemenin ne derece adil olduğuna ilişkin bilgi vermemektedir ve hedefin gerçekleşmesini tam olarak ölçmemektedir. Bu nedenle ilgili göstergenin hedefe yönelik olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

- “Ekonomik analiz kapsamında hazırlanan rapor sayısı” göstergesine ilişkin olarak, kamu idaresi cevabında bulgudaki tespitlerin dikkate alınacağı belirtilmiş olup gösterge kapsamı, gelecek yıl denetimlerinde takip edilecektir.
- “Gözden geçirilen harcama alanlarına ilişkin üretilen rapor sayısı” göstergesine ilişkin olarak kamu idaresi cevabında yapılan açıklamalar yeterli görülmüş olup, ilgili göstergeye ilişkin izleyen yıl performans programlarında yapılacak açıklamaların daha spesifik hazırlanmasına özen gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: “Özel Satış Gelirleri” Göstergesine Ait Önceki Yıllar Gerçekleşmelerinin Performans Programına Doğru Şekilde Yansıtılmaması

“Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen, uygulamalara yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir” performans hedefi kapsamında belirlenen “Özel satış gelirleri” göstergesine ait önceki yıllar gerçekleşmelerinin 2014 yılı Performans Programına doğru şekilde yansıtılmadığı ve bundan dolayı 2014 yılı hedeflenen değerinin gerçekçi belirlenmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans programı hazırlanırken performans hedefi tablosunda bir önceki yıl gerçekleşme verilerine ve program dönemine ilişkin ise tahmin verilerine yer verilmesi ve performans göstergelerinin güvenilir veri sunacak nitelikte olması gerekmektedir.

Bakanlık, ilgili göstergelyi ilk kez 2014 yılında performans programına dahil etmiştir. Programda performans göstergesine ilişkin olarak özel satış gelirlerinin, Bütçe Kanunu’nda yer alan lojman satış gelirleri ve sosyal tesis satış gelirlerinden oluştuğu ifade edilmiştir.

Performans Programı incelendiğinde, ilgili performans hedefi tablosunda özel satış gelirlerinin 2012 yılı gerçekleştirmelerinin ve 2013 yılı için ise gerçekleştirme tahmini rakamlarının bütçe istatistiklerinde açıklanan rakamlarla uyuşmadığı, aradaki farkın önemli büyüklükte olduğu görülmüştür. Bakanlığın gerçek durumu yansıtmayan geçmiş yıl gerçekleştirmeleri üzerinden 2014 yılı için 600.000.000 Türk Lirası özel satış geliri hedeflediği ve yıl sonunda gerçekleştirilmenin “0” olduğu görülmüştür.

Tablo 6: Göstergelere İlişkin Hedef Değerler ve Bütçe İstatistikleri

	2012	2013	2014
Performans programında yer verilen değerler (hatalı rakamlar)	35.272.641	100.000.000	600.000.000
Bütçe İstatistikleri (gerçekleştirme rakamları)	5.000	23.000	0

Bir önceki yıl gerçekleştirme verileri (2012 yılı) ile içinde bulunulan yıla (2013 yılı) ilişkin gerçekleştirme tahminlerine doğru bir şekilde yer verilmesi, hedeflenen değerlerin gerçekçi şekilde belirlenmesine ve faaliyet raporlarının hesap verebilirliğin aracı olmasına katkı sağlayacaktır. Bu itibarla, performans programlarında yer verilen önceki yıllar gerçekleştirme değerlerinin güvenilir bilgi içermesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2014 yılı performans hedefi tablosunda yer alan “Özel satış gelirleri” göstergesine “Lojman ve sosyal tesis satış gelirleri” 2012 yılı gerçekleştirilmesi olarak sehven Özel Satış Dairesinin görevleri kapsamında gerçekleştirilen diğer taşınmaz satış gelirlerinin yazıldığı ve bu göstergelere, Milli Emlak Genel Müdürlüğü 2015 Yılı Performans Göstergeleri arasında yer verilmediği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgu konusu edilen husus İdare tarafından kabul edilmiş ve öneri dikkate alınmıştır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Maliye Bakanlığı 2014 yılı Faaliyet Raporu üzerinde yapılan incelemede, raporun zamanında ve mevzuatta belirtilen şekil şartlarına uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. Ancak stratejik yönetim süreci ile bütçe uygulama sürecinin birbirinden bağımsız işlemesi, önemli bir sorun olarak değerlendirilmiştir. Performans hedef ve göstergeleri ile bunlara ilişkin gerçekleşme değerlerinin faaliyet raporu ve performans programında genel olarak tutarlı bir şekilde yer aldığı görülmekle beraber aşağıda bulgu konusu edilen iki göstergeye ilişkin tutarsızlık tespit edilmiştir. Ayrıca bir göstergeye ilişkin faaliyet raporunda yer verilen sapma gerekçesinin ikna edici olmadığı sonucuna varılmıştır. Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin diğer tespitler, takip eden bölümde yer alan Bulgu 11 kapsamında sunulmuştur.

BULGU 8: Stratejik Yönetim Süreci ile Bütçe Uygulama Sürecinin Birbirinden Bağımsız İşlemesi

Kurumun bütçe uygulama süreçlerinin izlenmesi sonucunda, harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, yılı performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla stratejik yönetim süreci ile bütçe bağının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.

Bakanlığın 2014 yılı Performans Programı incelendiğinde, Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yılı içinde yürütülecek faaliyetlere ve ulaşılmak istenen performans hedeflerine kaynak tahsis edildiği görülmüştür. Ancak performans hedeflerine ve dolayısıyla faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin kurulmadığı ve dolayısıyla 2014 yılı Faaliyet Raporunda hangi faaliyet için ne

kadar harcama yapıldığının raporlanmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan “plan-program-bütçe bağı”nın etkin bir şekilde kurulamamasına yol açmaktadır.

Bu itibarla, bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine entegre edilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- Bütçeleme süreçlerinin performans bilgisi temelli tasarlanması amacıyla 2012 yılından itibaren program bazlı performans bütçe çalışmalarının sürdürüldüğü,
 - Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için program yapısı ve program gerekçesinin geliştirilmesine yönelik ilke ve esasları belirlemek üzere “Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu Taslağı”nın hazırlanarak 16 Mayıs 2014 tarihinde kamu idareleri ile paylaşıldığı,
 - Onuncu Kalkınma Planında ifade edilen yer alan “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi oluşturulması” hedefi doğrultusunda Bakanlığın sorumluluğunda bütünleşik kamu mali yönetim bilişim sistemi kurulması için analiz ve politika geliştirme çalışmalarının başlatıldığı ve bu şekilde plan-program-bütçe bağlantısını sağlayacak bilişim altyapısının kurulacağı,
- ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Bulguda tespit edilen husus, 2013 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da eleştirilmiş ve Bakanlık, bu yılki kamu idaresi cevabına benzer şekilde, program bazlı performans bütçe çalışmalarını sürdürdüğünü ifade etmişti. Her ne kadar 2014 yılında bu konuda Kılavuz Taslağı hazırlanmış olsa da, sürecin 2003 yılında 5018 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren performans esaslı bütçeleme anlayışı ile başladığı ve Bakanlığın bu konuda öncü bir rol üstlendiği düşünülecek olursa, sürdürülen çalışmaların hızlandırılmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 9: Performans Göstergelerinin ve Hedef Değerlerin Program Yılı Devam Ederken Revize Edilmesi

2014 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporu birlikte incelendiğinde; bazı göstergelere ait ifadelerin ve hedef değerlerin program ve faaliyet raporunda farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Bunun sonucu olarak faaliyet raporunda Bakanlığın, program

dönemi başında hedeflediği değer üzerinden değil yıl içerisinde revize ettiği yeni değer üzerinden performansını raporladığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te belirtildiği üzere performans programı; *“Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı”* ifade etmekte ve nihai hali Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenen bütçe büyüklüklerine göre verilerek Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu yönüyle performans programı, idare bütçesinin gerekçesi niteliğini taşımaktadır. İdareler yıl içinde yürüttükleri faaliyetleri sonucu performans hedeflerine ne derece ulaşabildiklerini ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, sapma nedenlerini de içerecek şekilde faaliyet raporları aracılığıyla açıklamaktadır. Dolayısıyla faaliyet raporlarında başarının değerlendirilmesinde, program dönemi için önceden belirlenmiş göstergeler ve bunlara ilişkin hedefler esas alınacağından bu hedeflerin yıl içinde revize edilmemesi gerekmektedir.

Kurumun 2014 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporu incelendiğinde, “Vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı” göstergesine ilişkin hedeflenen değer performans programında % 21,3 olarak yer alırken, faaliyet raporunda ilgili değer % 20,3 olarak değiştirilmiştir. Faaliyet raporunda göstergeye ilişkin gerçekleşme ise %20 olarak açıklanmış ve % 1,3 (=21,3-20) oranında bir sapma yerine değiştirilen yeni hedef üzerinden % 0,3 (=20,3-20) düzeyinde bir sapma hesaplanmıştır.

Program yılı devam ederken revize edilen diğer bir husus ise performans programında “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden iç kontrol sistemi düzenleme ve uygulamaları izlenen ve değerlendirilenlerin oranı” olarak yer alan göstergenin faaliyet raporunda yer alan bir dipnot ile “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden iç kontrol sistemi düzenleme ve uygulamaları izlenen ve değerlendirilen idare sayısı” olarak değiştirildiğinin beyan edilmesi hususudur. Gösterge ifadelerinin yılı içinde bu şekilde değiştirilmesi, gösterge hedef ve gerçekleşme değerlerinin ölçümü açısından program ve faaliyet raporu arasında tutarsızlığa yol açmaktadır.

Sonuç olarak, performans programı uygulanırken hedeflenen gösterge düzeylerinin ve göstergelerin ifade ediliş şeklinin yıl içi gelişmeler doğrultusunda değiştirilmesi ve bir sapma mevcut ise bu sapmanın da yeni gösterge düzeylerine göre açıklanması, performans programları ve faaliyet raporlarının hazırlanma ve yayınlanma amacına aykırıdır.

Göstergelerin ve hedeflenen gösterge düzeylerinin revize edilmesi, performansın gerçekte olduğundan daha iyi şekilde gösterilmesine yol açarak hesap verebilirliği zedelemektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- Performans Programları ve Faaliyet Raporlarında yer alan performans göstergelerinin hedef değerleri incelendiğinde sehven yapılan hatalar haricinde hiçbir şekilde dönem içinde herhangi bir revizyon yapılmadığı,
- “Vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı” göstergesinin hedef değerinin 20,3 olarak değiştirilmesinin maddi hatadan kaynaklandığı ve sehven yapılan değişiklik durumunda dahi göstergenin başarı durumunun dikkate değer şekilde değişmediği,
- “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden iç kontrol sistemi düzenleme ve uygulamaları izlenen ve değerlendirilenlerin oranı” göstergesinde ise sadece *oran* ifadesinin *sayı* olarak performans programına yansıdığı,
- Belirtilen iki maddi hatanın da faaliyet raporunda kamuoyuna duyurulduğu, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 2014 yılı Faaliyet Raporunda bulgu konusu hususlara ilişkin verilen dipnot açıklamalarında sadece değişiklik yapıldığı ifade edilmiş, bu değişikliklerin maddi hatalardan kaynaklı bir düzeltme olduğuna vurgu yapılmamıştır. Dolayısıyla faaliyet raporu aracılığıyla kamuoyuna yeterli bilgi verilmemiştir. Takip eden yıllarda göstergelerde maddi hata yapılmamasına ilişkin gerekli hassasiyetin gösterilmesi, hata durumunda ise faaliyet raporlarında daha fazla açıklayıcı bilgiye yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 10: “Vergi Harcamaları/GSYH Oranındaki Azalış (Yüzde)” Göstergesi İçin Sunulan Sapma Gerekçesinin İkna Edici Olmaması

“Vergileme kapsamı genişletilerek mali güce göre vergi alınacaktır” performans hedefi kapsamında belirlenen “Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış (Yüzde)” göstergesine ilişkin sunulan sapma gerekçesinin, gerçekleşen sapma ile bağdaşmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’te “*Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir*” denilmektedir.

“Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış” göstergesi için 2014 yılı hedefi % 0,2 iken gerçekleşme % 0,02 olmuş ve sapma gerekçesi 2014 yılı Faaliyet Raporunda “2014 yılında 2013 yılına göre vergi harcamalarının milli gelire oranı yüzde 0,02 oranında azalmıştır. 2013 yılı Türkiye beyanname özetlerinin (Gelir, Kurumlar, KDV, ÖTV) 2014 yılının Temmuz ayında netleşmesi sonucunda 2013 yılına ait tahmini vergi harcaması tutarları revize edilmiştir. Bu revize 2014-2017 yıllarına ait vergi harcamaları tutarlarını etkilediğinden 2014 yılı tahmini de değişmiştir.” şeklinde sunulmuştur.

Tablo 7: “Vergi Harcamaları/GSYH Oranındaki Azalış” Göstergesine İlişkin Hedef ve Gerçekleşme Değerleri

	2013	2014	2015
Performans Programındaki hedef değer (%)	0,2	0,2	0,12
Faaliyet Raporunda raporlanan gerçekleşme (%)	0,06	0,02	-
2015 Performans Programında yer alan değerler (%)	2,93 (netleşen)	0,02 (0,2 den aşağıya revize edildikten sonra)	-

Ancak ilgili tablo incelendiğinde 2013 yılı Performans Programında % 0,2 olarak yer alan hedefe ilişkin gerçekleşmenin beyanname özetlerinin netleşmesi sonucunda yapılan revizeye göre % 2,93 olduğu yani 2013 yılı için % 0,2 düzeyinde bir azalış hedeflenmiş iken gerçekleşmenin %2,93 düzeyinde olması sebebiyle vergi harcamasındaki azalışın hedeflenenden fazla olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, yukarıda verilen sapma gerekçesindeki revizelerin yukarı yönlü olması (vergi harcamasındaki azalışın beklenenden fazla olması) gerekmektedir. Ancak yine tabloda görüldüğü üzere 2015 yılı Performans Programında yer alan 2014 yılı tahmin verisinin % 0,2’den % 0,02’ye revize edildiği, 2014 yılı Faaliyet Raporunda da gerçekleşmenin revizede öngörüldüğü gibi % 0,02 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bakanlık ile yapılan görüşmelerde 2014 yılı Türkiye beyanname özetlerinin 2015 yılı içerisinde kesinleşeceği, dolayısıyla faaliyet raporunda raporlanan %0,02’lik gerçekleşmenin hala bir tahmin niteliği taşıdığı bildirilmiştir. Buna rağmen tahmine dayalı da olsa sapma gerekçesine göre % 0,2 den bile daha yüksek bir gerçekleşme olması gerekirken gerekçenin aksine % 0,02’lik bir gerçekleşmenin raporlanması, sapmanın yönü ile

sapma gerekçesi arasında bir tutarsızlığa neden olmaktadır. Dolayısıyla sapma için yapılan açıklama yeterince açıklayıcı olmadığı gibi gerçekleşen sapma ile de bağdaşmamaktadır.

“Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış” göstergesinin ölçümüne ilişkin diğer bir husus ise, “Kaldırılan istisna, muafiyet ve indirimler/GSYH” göstergesi ile olan ilişkisidir. “Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış” göstergesinin açıklamasında “Vergi muafiyet, istisna ve indirimleri vergi harcamaları kapsamında değerlendirilmektedir. Bu harcamaların gözden geçirilerek GSYH içindeki paylarının düşürülmesi ve kapsamının daraltılmasını izlemek üzere belirlenmiştir.” denilmektedir. Ancak bu göstergeyle yakından ilişkili “Kaldırılan istisna, muafiyet ve indirimler/GSYH” göstergesi incelendiğinde % 0,1 olan hedefe ulaşılamadığı, 2014 yılında kaldırılan istisna, muafiyet ve indirim bulunmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla vergi harcamalarının tutar olarak 2014 yılında düşmediği ve bu harcamalara herhangi bir kapsam sınırlaması getirilmediği ortada iken “Vergi harcamaları/GSYH oranındaki azalış” göstergesinin izlenerek bu orandaki değişimlerin ne kadarının idarenin söz konusu harcamaları gözden geçirerek politika geliştirmesine bağlı olduğunun tespit edilmesi mümkün görünmemektedir. Oysa bu göstergedeki değişim, ancak “Kaldırılan istisna, muafiyet ve indirimler/GSYH” göstergesinin sonucu ile birlikte değerlendirildiğinde bir anlam ifade etmektedir.

Sonuç olarak, performans programlarında yer alan hedeflere ulaşılamadığında faaliyet raporlarında sunulacak sapma gerekçelerinin yeterince açıklayıcı ve ikna edici olması, gerçek durumu yansıtması ve takip eden yıllar için hedef değerler belirlenirken yol gösterici olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- Bütçe ekinde yer alan ilgili yıl ve izleyen iki yılın vergi harcama tutarları tahmin edilirken gerçekleştirmeleri netleşen ve revize edilen ilgili yıl tutarlar dikkate alınarak Kalkınma Bakanlığınca yayınlanan makro veriler kullanıldığı,
- Ancak zaman içerisinde değişen veriler ile birlikte revize edilen vergi harcama tutarları ile netleşen vergi harcamalarının/GSYH içindeki payındaki değişim yüzde oranlarının farklılık arz ettiği,
- Bu farklılığın vergi harcaması olarak nitelenen ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyet konusunda artıştan kaynaklanabileceği gibi bunların ilgili yıl içerisinde kullanım hacminden ve makro verilerdeki değişimden de kaynaklanabileceği,

- Yıllan yıla GSYH, makro veriler ve diğer hususların tahmin ve geręekleşmesine dayalı olarak oluşturulan vergi harcamaları için Bakanlığın hedef belirlerken ihtiyatlı davrandığı, hedef ve geręekleşmelerde netleşmelere göre farklılık oluşabildiği,
- Muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin envanter çalışmaların tamamlanmasını müteakiben bu göstergenin kapsayıcılığının artırılacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere ilgili gösterge, vergi harcaması olarak nitelenen ayrıcalıklardaki veya istisna ve muafiyetin kapsamındaki artıştan, bunlara yönelik başvurunun artmasından veya GSYH'deki değişimden etkilenmektedir. Gösterge ölçümünün hedefe ulaşılmasında anlamlı olabilmesi için, göstergedeki değişimin sadece vergi harcamalarının kapsamından kaynaklanması gerekmektedir. GSYH'deki artış veya azalıştan kaynaklanan bir değişim, dışsal bir faktöre bağılı olarak gerçekleştiğinden hedef değere ulaşılmasında Bakanlığın katkısını ölçmemektedir.

Ayrıca, vergi harcamaları için Bakanlığın hedef belirlerken ihtiyatlı davranmasının faydalı ve yerinde olduğu değerlendirilmekle birlikte yapılacak tahminlerin, önceki yıllar için netleşen geręekleşmelerle olabildiğince tutarlı olması önem arz etmektedir. Bunun sonucu olarak hedef ve geręekleşmeler arasındaki farklılığın azalması sağlanmış olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Maliye Bakanlığı 2014 yılı Faaliyet Raporunda sunulan geręekleşmeler üzerinden yürütölen ölçüm ve değerlendirme çalışmaları sonucunda, raporda yer alan 7 (yedi) adet göstergenin performans bilgisinin geręek durumu yansıtmadığı ve 3 (üç) adet göstergenin ise mükerrer raporlandığı tespit edilmiştir. Bu itibarla ilgili göstergeler açısından faaliyet raporundaki performans bilgisinin güvenilir olmadığı sonucuna varılmıştır.

BULGU 11: Faaliyet Raporunda Yer Alan Birtakım Performans Gerçekleşmelerinin Güvenilir Olmayan Bilgi İçermesi

2014 yılı Faaliyet Raporunda yer alan aşağıdaki göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin bir kısmının gerçek durumu yansıtmadığı, bir kısmının ise mükerrer raporlandığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere stratejik yönetim anlayışına göre kurumlar performans programları ile hedefler belirleyerek bu hedefleri yıl içinde izler ve hesap verebilirlik ilkesi gereği faaliyet raporlarında bu hedef gerçekleştirmelerini raporlar. Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan ve "*Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşılp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar*" şeklinde tanımlanan performans göstergeleri, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçebilmeli ve güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır. Ayrıca Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre, faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır. Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi gereğince, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması, tutarlılık ilkesi gereğince de faaliyet raporlarının yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanması zorunludur.

a) Faaliyet Sonuçlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Bakanlık Faaliyet Raporunda yer alan ve aşağıdaki yer verilen göstergelere ilişkin performans bilgisinin gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

- **Merkez personeli ortalama eğitim süresi ve Taşra personeli ortalama eğitim süresi**

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi aşamasında, "Stratejik yönetim, insan kaynakları, teşkilat yapısı ve teknolojik altyapının geliştirilmesi" performans hedefi kapsamında belirlenen "Merkez personeli ortalama eğitim süresi" ve "Taşra personeli ortalama eğitim süresi" göstergelerine ilişkin olarak Bakanlık ile yapılan görüşmede, 2014 yılında merkez ve taşrada genel olarak 5 iş günü eğitim verildiği ve faaliyet raporunda gerçekleşmenin herhangi bir hesaplama yapılmaksızın "5" olarak açıklandığı belirtilmiştir. Oysaki performans programında göstergeye ilişkin yapılan açıklamadan da anlaşıldığı gibi gerçekleşme değeri, verilen eğitim gün sayısının (saatlerinin) merkez ya da taşra personel sayısına bölünmesi şeklinde hesaplanmalıdır.

- **Kişi başına yıllık eğitim saati**

“Stratejik yönetim, insan kaynakları, teşkilat yapısı ve teknolojik altyapının geliştirilmesi” performans hedefi kapsamında belirlenen “Kişi başına yıllık eğitim saati” göstergesinin performans programında yer alan açıklaması, “Bakanlığımız personelinin niteliklerinin artırılması için gerekli eğitim programlarından yararlanılması ve almış olduğu eğitim süresinin artırılması kapsamında kişi başına yıllık eğitim saati izlenecektir.” şeklindedir. Söz konusu açıklamadan anlaşıldığı üzere gerçekleştirme hesaplanırken Bakanlıkta çalışan tüm personelin kişi başına yıllık eğitim saati göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak raporda, Bakanlıkta çalışan tüm personel yerine yalnızca Personel Genel Müdürlüğünde çalışan personelin yıllık eğitim saati izlenmiş ve raporlanmıştır.

- **Risk Eylem Planında sorumlu olunan eylemlerin belirlenen tarihte tamamlanma oranı**

“Stratejik yönetim, insan kaynakları, teşkilat yapısı ve teknolojik altyapının geliştirilmesi” performans hedefi kapsamında belirlenen söz konusu gösterge performans programında, “Bakanlıkta risk yönetimi ile iyileştirilen süreçlerin ve gerçekleştirilen ek kontrol faaliyetlerinin durumu” şeklinde tanımlanmaktadır. 2014 yılı Faaliyet Raporunda yer alan % 77,8 oranındaki gerçekleştirme, Bakanlıkta takip edilen tüm risk eylem planlarının değil, yalnızca Strateji Geliştirme Başkanlığınca hazırlanan risk eylem planındaki eylemlerin belirlenen tarihlerdeki takip edilme oranını göstermektedir. Oysaki gösterge tanımında da yer aldığı üzere, Bakanlığın stratejik yönetiminin geliştirilmesi için yalnızca bir genel müdürlüğün değil, tüm birimlerce hazırlanan risk eylem planlarının dikkate alınması gerekmektedir.

- **Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler**

Anılan gösterge için 2014 yılı hedef değeri performans programında 2 olarak belirlenmiş, faaliyet raporunda da gerçekleştirme 2 şeklinde raporlanarak başarılı olunduğu beyan edilmiştir. Faaliyet raporunda bu iyileşmelerden biri olarak açıklanan “Dünya Bankasının İş yapma Kolaylığı Endeksi”ne göre 2006 yılında 175 ülke arasında 84 üncü sırada yer alan Türkiye’nin, 2014 yılında 189 ülke arasında 55 inci sıraya yükseldiği ifade edilmiştir. İlgili kıyaslama hem 2013 üzerinden yapılmadığı için, hem de sadece vergilendirme alt endeksi değil, “Performans gerçekleştirilmesine Kurumun katkısını ölçmeye elverişli olmayan genel nitelikli göstergelerin belirlenmesi” başlıklı bulguda bahsi geçen on

alt endeksin genel ortalamasını yansıttığı için güvenilir bilgi içermemektedir. Kaldı ki Türkiye, 2013 yılında tüm alt endeksler ortalamasında 51 inci sırada iken, 2014 yılında 4 sıra gerileyerek 55 inci sırada yer almıştır. Sadece vergilendirme endeksi sıralaması dikkate alındığında ise 2013 ve 2014 yılında, sırasıyla 50 ve 56 ncı sırada yer almaktadır. Diğer bir ifade ile hem genel endekste hem de ilgili alt endekste 2013 yılı baz alındığında, ki performans programları yıllık hazırlandığından kıyaslama 2013 yılı ile yapılmalıdır, bir iyileşme gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla “Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler” göstergesi için faaliyet raporunda “2” olarak raporlanan gerçekleşme, gerçek durumu yansıtmamaktadır.

- **Mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin olarak revize edilen mevzuat sayısı**

Anılan göstergenin gerçekleşmesine ilişkin faaliyet raporunda yapılan açıklamada “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları ve Harcama Yetkilileri Tebliğlerine ilişkin revize çalışmaları taslak aşamasında olup 2015 yılı içerisinde yayımlanması planlanmaktadır. 5018 sayılı Kanunda öngörülen değişiklik 2014 yılı içerisinde gerçekleştirilemediğinden Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe ilişkin revize çalışması tamamlanamamıştır” denilmektedir. Bu ifadeden, “4” olarak raporlanan gerçekleşme rakamının aslında taslak aşamasında olan revize çalışmalara ait olduğu anlaşılmaktadır. Taslak çalışmaların ise “Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol araçları geliştirilecek ve kamu mali yönetiminde izleme ve değerlendirme sisteminin etkinliği artırılacaktır” performans hedefine ulaşılmasına somut bir katkısı olmayacağından ilgili çalışmaların gerçekleşme olarak raporlanmaması gerekmektedir.

- **Mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin çıkarılan rehber/el kitabı sayısı**

Anılan gösterge için faaliyet raporunda hazırlanacağı belirtilen “Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi El Kitabı”nın hazırlandığı ancak yapılan görüşmeler neticesinde bu el kitabının henüz taslak halde olduğu tespit edilmiştir. Bir önceki paragrafta yapılan eleştiriler çerçevesinde, taslak bir dokümanın faaliyet raporunda gerçekleşme olarak sunulması uygun görülmemektedir.

- **İncelenen mükellef sayısındaki artış oranı**

Programda yer alan tanımda söz konusu göstergenin “Cari yıl içinde incelemeye tabi tutulan mükellef sayısının bir önceki yılda incelemeye tabi tutulan mükellef sayısına göre artış

oranı”nı ifade ettiği belirtilmiştir. 2014 yılı Faaliyet Raporunda ilgili göstergeye ilişkin yıl sonu hedefi %10 olup gerçekleşme -%13 olarak raporlanmıştır. Ancak ilgili birimin faaliyet raporu incelendiğinde incelenen mükellef sayısı 2013 yılı için 71.352, 2014 yılı için ise 55.284 olarak raporlandığı görülmüştür. Bahsi geçen göstergeye ilişkin gerçekleşme oranı, bu veriler üzerinden hesaplandığında -%22,6’dır. Bu bağlamda faaliyet raporunda göstergesi oluşturulan veriler ile gösterge gerçekleşme sonucu arasında tutarsızlık bulunmaktadır.

b) Performans Göstergelerine İlişkin Gerçekleşmelerin Mükerrer Raporlanması

Aşağıdaki tabloda yer verilen göstergelere ilişkin gerçekleşmelerin, 2013 ve 2014 yılı Faaliyet Raporlarında mükerrer raporlandığı görülmüştür.

Tablo 8: Faaliyet Raporlarında Mükerrer Raporlama Yapılan Göstergeler

	2013 yılı Program Hedefi	2014 yılı Program Hedefi	2013 yılı Faaliyet Raporu Gerçekleşmesi	2014 yılı Faaliyet Raporu Gerçekleşmesi
KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) manuel ödeme emri uygulama yazılımının tamamlanma oranı (yüzde)	%100	%100	%100(4.Çeyrek)	%100(1.Çeyrek)
KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) aboneliğe bağlı ödemeler uygulama yazılımının tamamlanma oranı (yüzde)	%50	%50	%50 (4. Çeyrek)	%50(1. Çeyrek)
Kaynak tahsis süreçlerini iyileştirmeye yönelik yürütülen proje sayısı (adet)	1	1	1 (4. Çeyrek)	1 (4. Çeyrek)

- **KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) manuel ödeme emri uygulama yazılımının tamamlanma oranı ve KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) aboneliğe bağlı ödemeler uygulama yazılımının tamamlanma oranı**

Tablo incelendiğinde “KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) manuel ödeme emri uygulama yazılımının tamamlanma oranı” göstergesinde yer alan yazılımın hem 2013 yılı Faaliyet Raporunda 2013 yılı 4. Çeyreği itibariyle %100 tamamlandığının, hem de 2014 yılı Faaliyet Raporunda 2014 yılının 1. Çeyreği itibariyle %100 tamamlandığının raporlandığı görülmektedir. Aynı durum “KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) aboneliğe bağlı ödemeler uygulama yazılımının tamamlanma oranı”na ilişkin gösterge için de geçerlidir. 2013 yılı Performans Programında 2013 yılı hedefi %50 olarak belirlenen ve 2013 yılı Faaliyet Raporunda 4. Çeyrekte hedefe ulaşıldığı raporlanan söz konusu gösterge için, 2014 yılı Performans Programında da 2014 yılı hedefi tekrar %50 belirlenerek 2014 yılı Faaliyet Raporunda hedefe 1. Çeyrekte ulaşıldığı raporlanmıştır. Yazılım tamamlanması gibi öngörülmesinde zorluk çekilen teknik konularda bu şekildeki mükerrerliklerin kaçınılmaz olarak değerlendirildiği durumlarda ise Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’te yer alan Raporlama İlkelerinden “Tam açıklama ilkesi” gereği, faaliyet raporlarında söz konusu yazılımların hedeflenen oranlarına aslında bir önceki yıl ulaşıldığına dair açıklayıcı bilgiye yer verilmesi gerekmektedir.

- **Kaynak tahsis süreçlerini iyileştirmeye yönelik yürütülen proje sayısı**

“Kaynak tahsis süreçlerini iyileştirmeye yönelik yürütülen proje sayısı” göstergesine ilişkin olarak tabloda yer alan 2013 ve 2014 yılı gerçekleştirmeleri incelendiğinde, söz konusu gösterge ile 2013 ve 2014 yıllarında tek bir projenin izlendiği ve gerçekleşmenin iki yıl üst üste “1” şeklinde raporlandığı görülmektedir. 2013 ve 2014 yılı Performans Programlarında, ilgili gösterge “Kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını gösteren bir program sınıflandırmasının geliştirilmesi, kaynak tahsis ve kullanım süreçlerinin performans bilgisi temelli bir yapıya kavuşturulması ve performans esaslı bütçelemenin etkinleştirilmesine ilişkin yürütülen proje izlenecektir.” şeklinde tanımlanmıştır. Göstergede izlenen projenin, ilgililerden yapılan teyit ile tek bir proje olduğu anlaşıldığından göstergenin “..proje sayısı” şeklinde ifade edilmesi ve gösterge hedefinin de her yıl “1” olması, göstergenin ölçülebilmesini ve anlamlı bir performans değerlendirmesi yapılmasını engellemektedir. Performans göstergelerinin performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilecek

nitelikte ve izlenebilir sayıda belirlenmesi gerektiğinden, göstergenin ilgili projedeki ilerlemeyi ve başarıyı anlaşılır bir şekilde sunacak şekilde revize edilmesi gerekmektedir.

Bu şekildeki mükerrer raporlamalar sonucunda, ilgili göstergelere ait hedeflerin hangi ölçüde ne zaman başarıldığının tespiti ve dolayısıyla sağlıklı performans değerlendirmesi mümkün olmamaktadır.

Bu itibarla faaliyet raporlarında yer alan gerçekleştirmelerin gerçek durumu yansıtmaması ve faaliyet raporlarında yıllar itibariyle yapılan mükerrer raporlamalar, bu raporların hazırlanmasında gözetilmesi gereken doğruluk, güvenilirlik ve tutarlılık ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık faaliyet raporları aracılığıyla sağlandığından, bu raporda yer alan performans bilgilerinin doğru ve güvenilir olması, gerçek durumu yansıtmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

- Merkez personeli ortalama eğitim süresi ve taşra personeli ortalama eğitim süresi göstergesi için açıklama yapılmadığı,
- Kişi başına yıllık eğitim saati göstergesine ilişkin bulguda yapılan tespitinin yerinde olduğu,
- Risk Eylem Planında sorumlu olunan eylemlerin belirlenen tarihte tamamlanma oranı göstergesine ilişkin çalışmalar devam ettiğinden 2015 yılı Performans Programında söz konusu göstergeye yer verilmediği,
- İncelenen mükellef sayısındaki artış oranı göstergesine ilişkin olarak bulgudaki tespitinin kabul edildiği ve söz konusu maddi hatanın Maliye SGB.net'te düzeltilmediği,
- KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) manuel ödeme emri uygulama yazılımının tamamlanma oranı ve KBS Harcama Yönetim Sistemi (HYS) aboneliğe bağlı ödemeler uygulama yazılımının tamamlanma oranı göstergelerine ilişkin izleyen yıllara ait faaliyet raporlarında, Sayıştayın önerisi doğrultusunda açıklayıcı bilgilere yer verileceği,
- Kaynak tahsis süreçlerini iyileştirmeye yönelik yürütülen proje sayısı göstergesine ilişkin getirilen eleştirinin olumlu bulunduğu, söz konusu göstergenin izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik ölçülebilir ve gelişmeler ile başarıları sunacak şekilde revize edileceği, ifade edilmiştir.

Diğer taraftan Bakanlığın, bulgudaki tespitlere katılmadığı göstergelere ilişkin yaptığı açıklamalar ise şu şekildedir:

- Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler göstergesine ilişkin Doing Business Raporu kapsamında oluşturulan raporun 2014 yılında yayımlandığında 2013 verilerini içerdiği ve bu verilerin revize tarihinin 2015 yılı olduğu, faaliyet raporunda yer alan rakamlar revizeden önceki rakamlar iken Performans Denetim Raporunda sözü edilen rakamların revize rakamlar olmasının veri farklılığına yol açtığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla faaliyet raporunda gerçek durumu yansıtmayan herhangi bir hususun bulunmadığı vurgulanmıştır.
- Mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin olarak revize edilen mevzuat sayısı ve mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin çıkarılan rehber/el kitabı sayısı göstergelerine ilişkin revize çalışmalarının yapılması 5018 sayılı Kanun değişiklik taslağına bağlanmış olup Kanun değişiklik taslağı 2014 yılı içerisinde yasalaşmadığından, söz konusu mevzuat ve rehberin yayımlanamadığı ifade edilmiştir.
- Ayrıca, 2014 yılı Performans Programında belirlenen 77 adet göstergeden 8 adet göstergeye ilişkin eleştiri yapıldığı, bunlardan 5 tanesinin Bakanlık tarafından makul eleştiri kapsamında değerlendirildiği, dolayısıyla sadece bu göstergeleri değerlendirmek suretiyle “faaliyet raporundaki performans bilgisinin güvenilir olmadığı” sonucuna ulaşmanın doğru ve yerinde olmadığı değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak; Bulguda “faaliyet sonuçlarının gerçek durumu yansıtmamasına” ilişkin yapılan tespitlerden;

- Merkez personeli ortalama eğitim süresi ve Taşra personeli ortalama eğitim süresi,
- Kişi başına yıllık eğitim saati,
- Risk Eylem Planında sorumlu olunan eylemlerin belirlenen tarihte tamamlanma oranı,
- İncelenen mükellef sayısındaki artış oranı,

göstergelerine ilişkin eleştiriler, Bakanlık tarafından olumlu değerlendirilmiş olup izleyen yıllarda Sayıştay önerisinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Yine bulgunun ilgili bölümünde yapılan tespitlerden;

- Mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin olarak revize edilen mevzuat sayısı,
- Mali yönetim ve kontrol alanına ilişkin çıkarılan rehber/el kitabı sayısı,

göstergelerine ilişkin olarak ise kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ilişkin değişiklik henüz yasalaşmadığından ikincil ve üçüncül mevzuat değişikliği ve rehber, taslak aşamasında bulunmaktadır. Bulguda da eleştirildiği üzere taslak belgelerin, performans hedefine ulaşılmasına somut bir katkısı olmayacağından ilgili çalışmaların gerçekleşme olarak raporlanmaması gerekmektedir. Bakanlığın, izleyen yıllarda gerçekleştirmeleri raporlarken bu hususları göz önünde bulundurmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

“Milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler” göstergesine ilişkin olarak ise 2013 yılı Faaliyet Raporunda aynı gösterge için önceki yıllar ile karşılaştırma yapılırken; “iş yapma kolaylığı” endeksinde Türkiye’nin genel endeks sıralamasında 2013 yılında 3 basamak ilerleme kaydederek 69. sırada yer aldığı ifade edilmiş, 3 basamak ilerlemenin 2013 yılı revize rakamı olan ve kamu idaresi cevabındaki tabloda da yer alan 72. sıra baz alınarak yapıldığı görülmüştür. Diğer bir deyişle, önceki yılın revize edilmiş rakamı ile mevcut yılın revize edilmemiş rakamı arasında bir karşılaştırma yapılmıştır. Ayrıca “Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı” endeksi sonuçlarının yer aldığı 2015 Türkiye Raporu incelendiğinde, 2013 sıralamasının yer aldığı 2014 yılı raporu ve 2014 sıralamasının yer aldığı 2015 yılı raporundaki veriler arasında karşılaştırma yapıldığı, Türkiye’nin 2013 yılında genel endeks sıralamasında 51 inci sırada yer alıyor iken 2014 yılında 55 inci sırada yer almasının 4 basamak gerileme olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Sadece vergilendirme endeksi sıralaması dikkate alındığında ise Türkiye’nin 2013 ve 2014 yılında, sırasıyla 50 ve 56 ncı sırada yer alması da yine 6 basamak gerileme olarak ifade edilmiştir. Hem Bakanlığın 2013 yılı Faaliyet Raporundaki yıllar arası karşılaştırma hem de bahsi geçen Türkiye Raporundaki karşılaştırmalar göz önünde bulundurulduğunda, 2013 ve 2014 yılları arasında genel endeks ve vergiye ilişkin alt endekste gerileme olduğunun ifade edilmesi yanlış olmayacaktır. Bu itibarla “milletlerarası karşılaştırmalarda sağlanan iyileşmeler” göstergesi kapsamında izlenecek endekslerin program yılı başında belirlenmesi, belirlenen endekslerin genel nitelikli değil Bakanlığın ilgili hedef çerçevesindeki faaliyetlerini doğrudan ölçebilecek nitelikte olması ve ilerleme/gerileme kıyaslamasının bir önceki yıl baz alınarak yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Bulguda, “performans göstergelerine ilişkin gerçekleşmelerin mükerrer raporlanması” bölümünde yer verilen 2 adet göstergeye ilişkin tespitler ise kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere Bakanlıkça olumlu bulunmuş ve izleyen yıllarda Sayıştay önerilerinin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

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>