



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KALKINMA BAKANLIĞI

2016 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

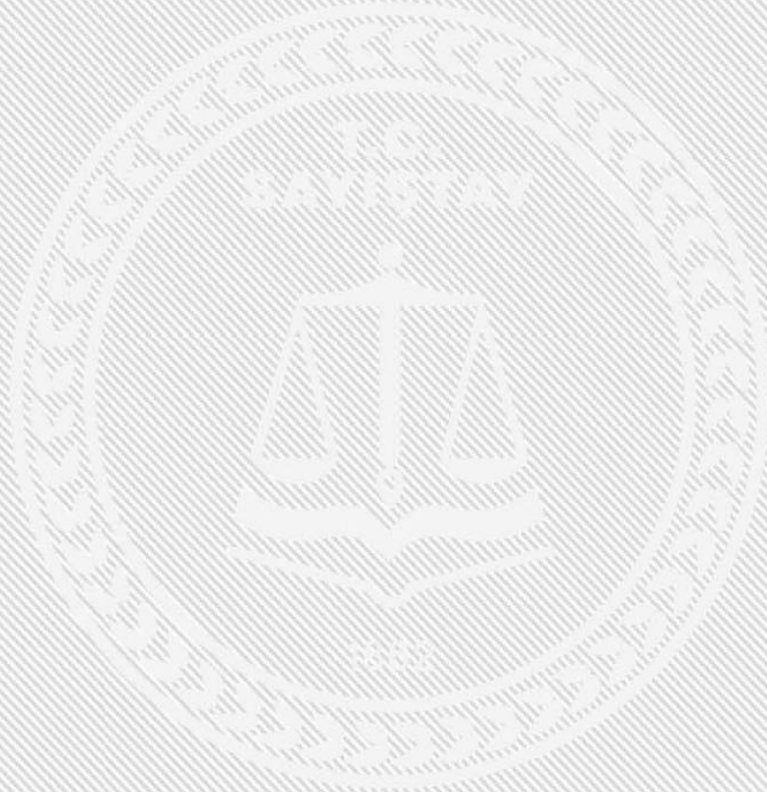
İÇERİK

KALKINMA BAKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KALKINMA BAKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	23

KALKINMA BAKANLIĞI

2016 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
8.	EKLER.....	15

KISALTMALAR

İİT	İslam İşbirliği Teşkilatı
İSEDAK	İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi
KBS	Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KKGÖ	Kurumsal Kapasite Geliştirme Ödeneği
KMYK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
SODES	Sosyal Destek Programı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na (KMYK) ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2016 yılı Bütçesiyle Kalkınma Bakanlığına 2.008.578.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçenin %0,36'sına tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2016 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ekonomik Kod	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği (2)	Toplam Harcama (1)	1/2 (Yüzde)
Personel Giderleri	54.001.000	54.004.200	51.374.225	95
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	6.947.000	6.943.800	6.741.189	97
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	21.393.000	21.367.224	20.870.661	98
Cari Transferler	43.076.000	43.076.000	43.015.802	100
Sermaye Giderleri	602.009.000	42.276.210	6.384.789	15
Sermaye Transferleri	1.281.152.000	1.095.472.000	856.727.177	78
TOPLAM	2.008.578.000	1.263.139.434	985.113.843	78

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve

öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Kalkınma Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Taşınır kesin hesap cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

Denetim çalışmaları sırasında; Kalkınma Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Bakanlığın Mali Tablolarında Tam ve Doğru Olarak Yer Almaması

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

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

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

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

Yapılan incelemelerde; tapuda Hazine adına tescilli olup Kalkınma Bakanlığının kullanımına verilen 22 adet taşınmazın sadece 4’ünün kayıt altına alındığı; ana hizmet binasının

ise arsa olarak kayıtlarda (250 Arsalar Hesabında) izlendiği, dolayısıyla tahsisli kullanılan söz konusu taşınmazların Bakanlığın mali tablolarında tam ve doğru olarak yer almadığı tespit edilmiştir.

Bu durum, gerek muhasebenin temel kavramları arasında yer alan tam açıklama ilkesine (mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi), gerekse yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırı olup, Bakanlığın mali tablolarının doğru, güvenilir, analize ve ölçmeye elverişli veri üretmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kalkınma Bakanlığına ait tapuda kayıtlı taşınmazların; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in Kayıt ve Kontrol İşlemleri ile ilgili 5'inci maddesi ve mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler ile ilgili Geçici 1'inci maddesi gereğince tespitleri yapıldığı;

Hizmet binası olarak kullanılan taşınmazın cinsinin arsa olarak kayıtlara alındığının tespiti üzerine, taşınmazın hizmet binası olarak cins tashih onayının yapılması hususunda Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Dairesi Başkanlığına bildirimde bulunduğu ve cins tashihiinin yapılmasına müteakip muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi için Kalkınma Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirileceği;

Ayrıca Kalkınma Bakanlığına ait taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" ile ilgili 5'inci maddesi ve "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" ile ilgili Geçici 1'inci maddesi gereğince ; "Tapuda Kayıtlı olan Taşınmaz formu" düzenlenerek 28/12/2016 tarihli ve 5523 sayılı yazı ekinde muhasebe kayıtlarına alınması için Kalkınma Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulgumuzda da belirtildiği üzere; Bakanlığa tahsisi yapılan taşınmazların sadece 4'üne ilişkin olarak muhasebe kayıtlarının yapılabilmiş olması ve ayrıca, kurumun mali tablolarında ana hizmet binasının arsa olarak yer alması, Bakanlığın mali tablolarının doğru, güvenilir, analize ve ölçmeye elverişli veri üretmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kalkınma Bakanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mesleki Yeterlilik Kurumuna Aktarılan Üyelik Aidatının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Belirlenmesi ve Bu Tutar Üzerinden Ödemenin Gerçekleştirilmesi

5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) Kanunu'nun "*Kurumun Organları*" başlıklı 5'inci maddesinde; Kurumun Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve hizmet birimlerinden oluştuğu; "*Genel Kurul*" başlıklı 6'ncı maddesinde ise Genel Kurulun, Kurumun en üst karar organı olduğu ve aşağıda belirtilen üyelere oluştuğu belirtilmiştir.

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında iki üye.
- b) Millî Eğitim Bakanlığında üç üye.
- c) Avrupa Birliği Bakanlığında bir üye.
- ç) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında bir üye.
- d) Çevre ve Şehircilik Bakanlığında bir üye.
- e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında bir üye.
- f) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında bir üye.
- g) Gümrük ve Ticaret Bakanlığında bir üye.
- ğ) Kalkınma Bakanlığında bir üye.
- h) Kültür ve Turizm Bakanlığında bir üye.
- ı) Maliye Bakanlığında bir üye.
- i) Sağlık Bakanlığında bir üye.
- j) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında bir üye.

k) Üniversitelerin çalışma ekonomisi, işletme ve meslekî eğitim ile ilgili alanlarından Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek üç öğretim üyesi.

- l) Türkiye İş Kurumundan bir üye.
- m) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığından bir üye.
- n) Türk Standardları Enstitüsünden bir üye.
- o) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden dört üye.
- ö) Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan dört üye.
- p) Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden iki üye.
- r) Türkiye Seyahat Acenteleri Birliğinden bir üye.
- s) Türkiye İhracatçılar Meclisinden bir üye.
- ş) En çok üyeye sahip üç işçi sendikaları konfederasyonunun her birinden en az bir üye olmak üzere sahip oldukları üye sayılarına oranla toplam yedi üye.
- t) En çok üyeye sahip işveren sendikaları konfederasyonundan üç üye.

5544 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul etmek ve üyelerin aidat miktarını belirlemek Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

MYK Genel Kurul üyelerinin ödeyeceği aidatın belirlenmesine ilişkin usul 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 26'ncı ve 28'inci maddelerinde açıklanmıştır.

Buna göre;

Mezkûr Kanun'un "Gelirler" başlıklı 26'ncı maddesinde,

"(1) Kurum gelirleri şunlardır:

a) Bu Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların Genel Kuruldaki her bir temsilcisi için, olağan Genel Kurulun yapıldığı tarihte geçerli olan aylık brüt asgari ücretin yirmi katını geçmemek üzere, miktarı Genel Kurulca belirlenen aidatlar.

b) Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre

belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6'ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar. ...”

“Bütçe” başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında

“(1) Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta tutulur. Bu gelirlere hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılır ve takip eden Genel Kurul üyelik aidatları gelir fazlası dikkate alınarak belirlenir.”

hükümleri ile üyelik aidatları belirlenirken dikkate alınması gereken hususlar belirtilmiştir.

Kanun'un yukarıda anılan maddelerinden anlaşılacağı üzere, MYK tarafından Bakanlık, kurum ve kuruluşlar için üyelik aidatları belirlenirken; Genel Kurula sunulan bütçeden Kanun'un 26'ncı maddesinin (a) bendinde belirtilen (meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların) 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısmın 17 kuruluşa eşit miktarda paylaştırılacağı ifade edilmiştir. Bu aidatlar belirlenirken mezkûr Kanun'un 28'inci maddesinde belirtilen hüküm doğrultusunda bir önceki yılda harcanmayıp gelir hesabına aktarılan paranın gelir fazlası olarak dikkate alınıp, bir sonraki yılın aidatlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından gelir fazlasının dikkate alınıp alınmadığını değerlendirmek için hesap detayı talep edilmiştir. MYK tarafından gönderilen hesap detayı incelendiğinde 2016 yılı için MYK tarafından “Gelir Fazlasının” tamamı dikkate alınmadan, sadece “Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü” adı altında önceki yıllardan devreden gelirin yaklaşık %35'lik kısmının düşülerek Kurul payının hesaplandığı görülmüştür. Kurumların ödeyeceği yıllık aidat tutarının, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, yasal düzenlemelere aykırı olarak yapıldığı görülmüştür.

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR
A	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00 TL
B	Orta Vadeli Plan (OVMP 2015 – 2017) Bütçe Tavanları Esas Alınarak 01.01.2016 -30.06.2017 (18 aylık) Dönemi Harcama/Gider Öngörüsü	25.971.000,00 TL
C	18 Aylık Gideri Karşılama için 2016 Yılında Elde Edilmesi Gereken Gelir Hedefi (C= B-A)	11.793.000,00 TL
D	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP 2015 -2017)	16.861.000,00 TL
E	2016 yılı Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü (E=D-C)	5.068.000,00 TL
F	2016 Yılı Gelir Bütçesi Öngörüsü (F-C)(G+H)	11.793.000,00 TL
G	<i>Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler</i>	4.602.660,00 TL
H	<i>Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri</i>	7.190.340,00 TL
I	<i>Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri</i>	7.190.340,00 TL
J	<i>Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22]1</i>	560,340,00 TL
K	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)</i>	6.630.000,00 TL
L	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)</i>	390.000,00 TL
M	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı</i>	390.000,00 TL

2016 yılı için 390.000,00 TL olarak belirlenen aidat tutarının tespitinde; 2015–2017 Orta Vadeli Mali Plan’da Mesleki Yeterlilik Kurumu için öngörülen 2016 yılı ödenek teklif tavanı 16.861.000- TL ile 2017 yılı ödenek teklif tavanının yarısı 9.110.000-TL’nin toplamı olan 25.971.000-TL üzerinden bir buçuk yıllık bir hesaplama yapılmış, Kanun’un 6’ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen 17 adet bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken aidat 390.000-TL olarak tespit edilmiştir.

Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından yukarıda anlatılan yöntem ile tespit edilen 2016 yılı aidatı olan 390.000-TL 24.05.2016 tarihinde Bakanlık tarafından, Kurum hesabına aktarılmıştır.

Kurul, elindeki 14.178.000,00 TL’lik gelir fazlasının-mevzuata aykırı olarak- 5.068.000,00 TL’sini düşüp, elindeki nakit kaynağını 9.110.000,00 TL olarak tutarken, yıl içerisinde elde edeceğini tahmin ettiği gelirlerle (11.793.000,00 TL) bu rakam 20.903.000,00 TL’ye ulaşmaktadır. 2016 yılı tahmini gider rakamının 16.861.000,00 TL olduğu göz önüne alındığında, Kurul tarafından sürekli olarak yılı giderinin üzerinde kaynak yaratması söz konusu olmaktadır.

Halbuki söz konusu hesaplamada, önceki yıllardan devreden gelirin tamamı düşülmüş olsaydı aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere Bakanlık tarafından MYK’ya aktarılacak tutar 124.862,35 TL olacaktı.

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI*	TUTAR
A	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP-2015-2017)	16,861,000.00 TL
B	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14,178,000.00 TL
C	2016 Yılı Gider Bütçe Tavanından Gelir Fazlasının Düşülmesi (C=A-B)	2,683,000.00 TL
D	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	2,683,000.00 TL
E	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22]1	560,340.00 TL
F	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	2,122,660.00 TL
G	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)**	124,862.35 TL
* "Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler" kısmı ihmal edilerek yapılan hesaplama.		
** Genel Kurul üyelerinden alınması gereken aidat tutarı 124.862,35 TL'dir.		

Açıklanan nedenlerle; MYK tarafından, yasal düzenlemede belirtilmeyen bir uygulama ile yıllık aidat miktarının fazla hesaplandığı anlaşılmıştır.

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında; MYK Kanunu'nun 28'inci maddesinin 1'inci fıkrası hükmü karşısında, Bakanlıklar ile diğer kamu kurumlarının ödeyeceği üyelik aidatlarının gelir fazlası dikkate alınarak hesap edilmesi gerektiği TBMM'ne raporlanmıştır.

MYK tarafından kanuna aykırı yapılan bu hesaplamanın, temel bütçe ilkelerine ve 5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 19'uncu maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde yer alan “ Kurumun stratejilerine, amaç ve hedeflerine uygun olarak, Kurumun yıllık bütçesi ile mali tablolarını hazırlamak” ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, gelir ve gider denkleğinin bozularak bütçeleme ilkelerinin de göz ardı edildiği kanaatine ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığın, sadece kendisine yöneltilen tutarı ödemekle yükümlü olduğu ve dolayısıyla bu bulgunun ödenecek tutarı belirleyen Mesleki Yeterlilik Kurumu Başkanlığına yöneltilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 26 ve 28'inci maddeleri MYK Genel Kuruluna üyelik aidatı belirleme yetkisi verirken, aynı maddelerle bu yetkinin sınırları çizilmiştir. Dolayısıyla Genel Kurul üyelik aidatlarını belirlemede sınırsız bir takdir yetkisine sahip değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede Bakanlığın bulgumuza cevabındaki “Üyelik aidatını ödemekle mükellef olduğu” yönündeki ifadesi, 5018 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde belirtilen sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Bulgu konusu husus, Kalkınma Bakanlığı dahil MYK Kanunu’nun 6’ncı maddesindeki 17 bakanlık, kamu kurum ve kuruluşunu ilgilendirdiğinden ve 2014 yılı denetimlerinde de gündeme getirildiği halde mevcut haliyle devam ettiğinden, TBMM’nin bilgisine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

BİLANÇO

Kurum Kodu : 32.0		Adı : KALKINMA BAKANLIĞI		Yıl : 2016			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR		3.577.807,49		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		256.851,13	
12 FAALİYET ALACAKLARI		1.533,83		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		256.851,13	
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		1.533,83		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		35.938,73	
14 DİĞER ALACAKLAR		1.309.021,01		333 EMANETLER HESABI		220.912,40	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.309.021,01		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		3.907.185,28	
15 STOKLAR		185.657,83		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		3.907.185,28	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		185.657,83		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		3.907.185,28	
16 ON ÖDEMELER		2.081.594,82		5 ÖZ KAYNAKLAR		13.108.532,96	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		2.081.594,82		50 NET DEĞER		-31.721.034,93	
2 DURAN VARLIKLAR		13.694.761,88		500 NET DEĞER HESABI		-31.721.034,93	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		13.694.761,88		51 DEĞER HAREKETLERİ		2.783.830.143,85	
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		12.808.000,00		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		2.783.830.143,85	
252 BİNALAR HESABI		588.442,50		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		22.738,70	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		777.142,08		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		22.738,70	
254 TAŞITLAR HESABI		829.325,51		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-1.762.218.184,32	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		13.749.145,55		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-1.762.218.184,32	
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-14.857.293,76		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-976.805.130,34	
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-976.805.130,34	
260 HAKLAR HESABI		7.404.594,69					
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-7.404.594,69					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		0,00					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		161.972,07					
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-161.972,07					
AKTİF TOPLAMI		17.272.569,37		PASİF TOPLAMI		17.272.569,37	
Bilanço Dipnotları :							
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		1.659.359,56					
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		1.659.359,56					
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		4.737.980,08					
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		4.737.980,08					
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		59.913,96					
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		59.913,96					

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 32.0				Adı : KALKINMA BAKANLIĞI				Yılı : 2016			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		988.452.928,10	600			GELİRLER HESABI		11.647.797,76
630	01		Personel Giderleri		51.374.224,78	600	01		Vergi Gelirleri		8.795.230,60
630	01	01	Memurlar		20.779.041,05	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		6.637.214,68
630	01	02	Sözleşmeli Personel		28.802.931,29	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		1.506.778,41
630	01	05	Diğer Personel		1.792.252,44	600	01	05	Damga Vergisi		651.237,51
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		6.741.188,83	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		744.687,92
630	02	01	Memurlar		3.022.860,81	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		1.100,00
630	02	02	Sözleşmeli Personel		3.651.741,17	600	03	06	Kira Gelirleri		743.587,92
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		66.587,05	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		4.815,00
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		19.985.289,46	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		4.815,00
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		2.200.339,55	600	05		Diğer Gelirler		1.833.484,24
630	03	03	Yolluklar		1.485.320,54	600	05	01	Faiz Gelirleri		37.525,25
630	03	04	Görev Giderleri		353.775,39	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		60,00
630	03	05	Hizmet Alımları		14.948.232,45	600	05	03	Para Cezaları		50.233,97
630	03	06	Temsil ve Tanıtım Giderleri		287.415,21	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		1.745.665,02
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		118.341,30	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		30.935,06
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		577.252,24	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		30.935,06
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		14.612,78	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		238.644,94
630	05		Cari Transferler		43.015.802,00	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		238.644,94
630	05	02	Hazine Yardımları		41.975.802,00				NET GELİR TOPLAMI :		11.647.797,76
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		1.040.000,00						
630	07		Sermaye Transferleri		856.727.177,15						
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		848.091.085,78						
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri		8.636.091,37						
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		1.271.859,07						
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan		1.240.502,02						
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde		1.955,31						
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid		29.401,74						
630	13		Amortisman Giderleri		5.379.337,54						
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		1.851.170,00						
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		3.528.167,54						

Kurum Kodu : 32.0	Adı : KALKINMA BAKANLIĞI	Yılı : 2016
-------------------	--------------------------	-------------

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	658.791,51					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	259.143,10					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	14.905,10					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	324,00					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	423,03					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	85.730,85					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	32.197,31					
630	14	10	Zirai Maddeler	6.195,00					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	85.571,00					
630	14	13	Yedek Parçalar	155.111,41					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	3.151,20					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	16.039,51					
630	15		Karşılık Giderleri	1.557.598,29					
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	1.557.598,29					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	100.679,49					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	100.679,49					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	11.311,16					
630	25	01	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	11.311,16					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.629.668,72					
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.629.668,72					
630	99		Diğer Giderler	0,10					
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	0,10					

GİDERLER TOPLAMI : 988.452.928,10

GİDERLER TOPLAMI (A)	988.452.928,10			
GELİRLER TOPLAMI (B)	11.647.797,76			
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	11.647.797,76	FAALİYET SONUCU D- A
				-976.805.130,34

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

KALKINMA BAKANLIĞI

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	23
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	24
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	24
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	25
5. GENEL DEĞERLENDİRME	26
6. DENETİM BULGULARI.....	31

1. ÖZET

Bu rapor, Kalkınma Bakanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

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

- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Bakanlığın 2014-2018 yılı Stratejik Planı 2015 yılı denetimlerinde değerlendirildiği için 2016 yılı denetimlerinde incelemeye alınmamıştır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Bakanlığın hazırladığı 2016 Yılı Performans Programı ve 2016 Yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet kriterini karşıladığı ancak sunum kriterini kısmen karşıladığı;

Performans Programının zamanlılık kriterini karşılamadığı, Faaliyet Raporunun ise zamanlılık kriterini karşıladığı görülmüştür.

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

Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiştir.

Faaliyet Raporu üzerinde, performans bilgisinin içeriğine yönelik yapılan

değerlendirme neticesinde;

Performans bilgisinin veri kayıt sisteminden elde edilen verilerle uyumlu olduğu,

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

kanaatine varılmıştır.

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin

değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Kalkınma Bakanlığının yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Kalkınma Bakanlığının yayımladığı 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Bakanlığın 2014-2018 yılı Stratejik Planı 2015 yılı denetimlerinde değerlendirildiği için 2016 yılı denetimlerinde incelemeye alınmamıştır.

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

PERFORMANS PROGRAMI

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Performans Programında otuz (30) adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de yetmiş yedi (77) adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Performans Programı ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Performans Programının mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Zamanlılık

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

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Performans Programının 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun süresinde yürürlüğe girmemesi nedeniyle mevzuatta öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Sunum

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

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

Performans Programının sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

- “Genel Bilgiler” bölümünün,
- “Performans Bilgileri” Bölümü “Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetler” kısmının,
- “Performans Bilgileri” Bölümü “İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” kısmının, Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun hazırlanmadığı,

tespit edilmiştir.

İlgililik

-Performans Hedefinin İlgililiği

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği otuz (30) adet performans hedefinin tamamının çıktı/sonuç odaklı olduğu ve yine tamamının stratejik hedeflerle ilgili olduğu anlaşılmıştır.

-Performans Göstergesinin İlgililiği

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2016 Yılı Performans Programında yer alan yetmiş yedi (77) adet performans göstergesinin tamamının performans hedefiyle ilgili olduğu tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgili olduğu tespit edilen yetmiş yedi (77) adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

İyi Tanımlanma

Ölçülebilir olduğu tespit edilen yetmiş yedi (77) adet performans göstergesinin yetmiş beş (75) tanesinin iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi hükümleri çerçevesinde Bakanlık 2016 Yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

Zamanlılık

Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

Sunum

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

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

Tutarlılık

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

Doğrulanabilirlik

Faaliyet Raporunun doğrulanabilirlik kriterini karşıladığı,

Geçerlilik/İkna Edicilik

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

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

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Kalkınma Bakanlığı performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda; kamuoyu ilgisinin yüksek olduğu ve bütçe tutarı olarak da anlamlı bir büyüklüğe sahip olduğu düşünülen aşağıdaki 1 adet performans hedefini etkileyen performans göstergesinin izlendiği veri kayıt sisteminin önemli veri kayıt sistemi olarak seçilmesine karar verilmiştir:

Performans Hedefi(11)	Öncelikli alanlarda sektörel ve tematik strateji belgeleri hazırlanacak, hazırlanması koordine edilecek ve yönlendirilecektir				
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2014	2015	2016	
1 Hazırlanan, koordine edilen veya yönlendirilen sektörel ve tematik strateji belgesi sayısı	Sayı	9	9	10	

Kamu idaresinin 2016 Yılı Performans Programında yer alan 1 adet performans hedefini ve bu hedefe ait gerçekleşmeyi ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dâhil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve

raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ve bu sistemin gerektirdiği raporlama uygulamalarının çoğu kamu kurumunda henüz uygun şekilde yerine getirilemediği bilinmektedir. Bu sebeple Kalkınma Bakanlığı'nın 2016 Yılı Performans Programı ve 2016 Yılı Faaliyet Raporunda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için denetim bulguları ve iyi uygulamanın ne olması gerektiği ortaya konulmuştur.

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Kalkınma Bakanlığının 2014-2018 yılı Stratejik Planı 2015 yılı denetimlerinde değerlendirildiği için 2016 yılı denetimlerinde incelemeye alınmamıştır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programının “Genel Bilgiler” Bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Hazırlanmaması

A-“I-Genel Bilgiler” bölümü “C-Fiziksel Kaynaklar” kısmının performans programı hazırlama rehberine uygun hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin “EK-1 Performans Programının Şekli ”bölümünün “İçindekiler-I-Genel Bilgiler C-Fiziksel Kaynaklar” kısmında;

“İdarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilir. İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenir.” denilmiştir

Buna göre “Fiziksel Kaynaklar” bölümüne fiziki kaynaklara ilişkin bilgilerin tablolaştırılarak programa eklenmesi gerekmektedir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, “Fiziksel Kaynaklar” bölümünde tablolaştırılmış fiziki kaynaklara ilişkin bilgilere yer verilmemiştir.

B-“I-Genel Bilgiler” bölümü “E-İnsan Kaynakları” kısmının performans programı hazırlama rehberine uygun hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans

Programının Şekli ”bölümünün “*İçindekiler-I-Genel Bilgiler D-İnsan Kaynakları*” kısmında;

“İdarenin mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilir. Ayrıca program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar açıklanır. İnsan kaynaklarına ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenir.” denilmiştir.

Buna göre “İnsan Kaynakları” bölümüne idarenin mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar açıklanmalı ve insan kaynaklarına ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenmelidir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, “İnsan Kaynakları” bölümüne insan kaynakları istihdam şekli, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilmemiştir. Ayrıca, insan kaynağı ihtiyacı ve bunun karşılanması amacıyla uygulanacak politikalar açıklanmamıştır.

Bu çerçevede hazırlanacak Performans Programının Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

A-2017 yılı Performans Programında söz konusu “Fiziksel Kaynaklar” kısmına yer verilmiş olup, bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında da belirtilen “Fiziksel Kaynaklar” kısmına yer verileceği;

B-2017 yılı Performans Programında söz konusu “İnsan Kaynakları” kısmına yer verilmiş olup, bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında da belirtilen ”İnsan Kaynakları” kısmına yer verileceği;

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususların sonraki yıllarda hazırlanacak performans programlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

BULGU 2: Performans Programı “Performans Bilgileri” Bölümü “Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetler” Kısımının Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Hazırlanmaması

A- “II-Performans Bilgileri” Bölümü “Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetler” kısmında yer alan “Performans Hedefi Tabloları (Tablo 1)”nın performans göstergeleri açıklama bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin “EK-1 Performans Programının Şekli” kısmında yer alan Tablo 1'e ilişkin “Açıklama-1”de Performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer verileceği; açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinileceği; daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verileceği belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) yer alan Performans hedefi açıklama bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmadığı ve açıklama bölümüne yer verilmediği tespit edilmiştir.

B- Performans Hedefi Tablosuna (Tablo 1) yer verildikten sonra tablonun ardından yer alması gereken ayrıntılı bilgileri içeren metin kısmının Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin “EK-1 Performans Programının Şekli” bölümünün “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında;

“Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1'e yer verilir. Bu tablonun ardından:

-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,

-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,

-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,

-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,

gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.

Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.” denilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosuna (Tablo 1) yer verildikten sonra tablonun ardından yer alması gereken ayrıntılı bilgileri içeren metin kısmına yer verildiği ancak rehberde belirtilen hususları içermediği tespit edilmiştir.

C- “II-Performans Bilgileri” Bölümü C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında Performans Hedefi Tablolarından (Tablo 1) sonra yer alması gereken Faaliyet Maliyetleri Tablolarına (Tablo 2) yer verilmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” başlıklı bölümünde;

Her bir performans hedefi için hazırlanacak Performans Hedefi Tablosuna (Tablo 1) yer verileceği ve ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili Faaliyet Maliyetleri Tablosu (Tablo 2))’nin yer alacağı belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Performans Hedefi Tablolarından (Tablo 1) sonra ilgili performans hedefi ile ilişkili Faaliyet Maliyetleri Tablolarına (Tablo 2) yer verilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Performans Hedefi Tablosundaki (Tablo 1) Performans Hedefi açıklama bölümünün; Performans Hedefi Tablosuna (Tablo 1) yer verildikten sonra tablonun ardından yer alması gereken ayrıntılı bilgileri içeren metin kısmının ve Faaliyet Maliyetleri Tablolarının (Tablo 2) Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A-Performans hedefi, göstergeler ve faaliyetlerin açıklamalarına yazılı metin olarak tabloların altında yer verilmiş olup, mükerrerlik olmaması açısından, performans hedefi tablolarının içerisinde de açıklamalar ayrıca yazılmadığını; 2017 yılı Performans Programında performans hedefi tablolarında açıklamalara yer verilmiş olup, daha sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında da performans hedefi tablolarında açıklamalar kısmına yer verileceği;

B-Bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında söz konusu bölümlere yer verileceği;

C-Bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında her bir performans hedefi için hazırlanan Performans Hedefi Tablolarından (Tablo 1) sonra tablonun ardından yer alması gereken ayrıntılı bilgileri içeren metin kısmına ve ilgili performans hedefi ile ilişkili Faaliyet Maliyetleri Tablolarına (Tablo 2) yer verileceği;

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususların sonraki yıllarda hazırlanacak performans programlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

BULGU 3: Performans Programının “Performans Bilgileri” Bölümü “İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” Kısımının Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Hazırlanmaması

A- “II-Performans Bilgileri” Bölümü “D-İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” kısmında idarenin toplam kaynak ihtiyacına ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “D-İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” başlıklı bölümünde;

Faaliyetlerin maliyetleri, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklardan oluşan idarenin toplam kaynak ihtiyacına ilişkin açıklamalara yer verileceği, bu açıklamaların ardından Tablo 3 ve Tablo 4’e yer verileceği belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı (2016) Performans Programı incelendiğinde, Tablo 3 ve Tablo

4'den önce yer verilmesi gereken açıklamaların bulunmadığı tespit edilmiştir.

B- İdare Performans Tablosu'nda (Tablo- 3) bütçe içi, bütçe dışı ve toplam maliyetlerin yüzdesel paylarına ait sütunlara yer verilmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlanma Rehberinde, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “*D – İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı*” başlıklı bölümünde yer verilecek ve performans hedeflerinin toplam maliyetlerinin faaliyet maliyetleri aracılığıyla gösterilmesinin sağlanması amacıyla düzenlen İdare Performansı Tablosunda (Tablo- 3) bütçe içi, bütçe dışı ve toplam olarak belirtilen sütunların alt sütunlarında TL ve PAY (%) şeklinde ikişer adet alt sütun açılmıştır.

Kalkınma Bakanlığı 2016 yılı Performans Programı incelendiğinde, İdare Performansı Tablosunda bütçe içi, bütçe dışı ve toplam olarak belirtilen sütunların alt sütunlarında sadece TL şeklinde birer adet alt sütun açılmıştır.

C- Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu'nun (Tablo- 4) harcama birimleri düzeyinde hazırlanmış olduğu görülmüştür.

Performans Programı Hazırlanma Rehberi'ne göre, kamu idarelerince hazırlanacak Performans Programlarının “*D – İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı*” başlıklı bölümünde yer verilecek Tablo- 4 Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu' nun, idarenin toplam kaynak ihtiyacının ekonomik kodlamaya göre toplu şekilde gösterilmesini sağlamak amacıyla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Performans Programlarının idare düzeyinde hazırlandığı düşünülecek olursa, idarenin kaynak ihtiyacının ekonomik kodlama itibarıyla ortaya konulmasını sağlayan Tablo 4'ün de idare düzeyinde hazırlanması gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı 2016 yılı Performans Programında, Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun idare düzeyinde ve sadece bir tane değil, harcama birimleri düzeyinde ve dolayısıyla birden fazla düzenlendiği görülmüştür.

Bu itibarla, “*D-İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı*” başlıklı bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak düzenlenmesinin; performans hedeflerinin toplam maliyetlerinin faaliyet maliyetleri aracılığıyla gösterilmesinin sağlanması amacıyla düzenlenen İdare Performansı Tablosunda (Tablo- 3) bütçe içi, bütçe dışı ve toplam maliyetlerin yüzdesel paylarına ait sütunlara da yer verilmesinin ve idarenin kaynak ihtiyacının

ekonomik kodlama itibariyle ortaya konulmasını sağlayan Tablo 4'ün de idare düzeyinde hazırlanması uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A-Bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında söz konusu bölümlere yer verileceği;

B-Bulgu ve dayanakları doğrultusunda 2017 yılı Performans Programı'nda ilgili sütunlar eklenmiş olup, verilmiş olup, sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında söz konusu bölümlere de yer verileceği;

C-2017 yılı Performans Programı'nda idare düzeyinde yer verilmiş olup, daha sonraki yıllarda hazırlanacak Performans Programlarında toplam kaynak ihtiyacı tablosuna yalnızca idare düzeyinde yer verilmesine dikkat edileceği;

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususların sonraki yıllarda hazırlanacak performans programlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

BULGU 4: Performans Göstergelerinden Bazılarının İyi Tanımlanmamış Olması

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

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

İyi tanımlanma, iki özellikle ilgilidir:

Tanımın içeriği: Gösterge yalnızca tek bir şekilde mi açıklanabiliyor?

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

Yukarıdaki açıklamalar ışığında Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinden 2 tanesinin iyi tanımlanmamış olduğu kanaatine varılmıştır.

Örnek 1:

Performans Hedefi		Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılacaktır.			
Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2014	2015	2016
2	Eğitim verilen kurum/kişi sayısı	Sayı	20/100	20/100	20/100

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

Örnek 2:

Performans Hedefi	Bakanlık faaliyetlerine destek sağlamak üzere bilişim altyapısı güçlendirilecek ve bilgi sistemleri geliştirilecektir.			
Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2014	2015	2016
Kamu Yatırımları (KAYA) Projesinin hayata geçirilme yüzdesi	Yüzde	50	90	100

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

Kamu idaresi cevabında; Kamu Yatırımları (KAYA) projesine ait göstergenin ölçümüne ilişkin daha önce belirlenen oransal ifadenin nasıl hesaplanacağına dair tereddütlerin olmaması için; söz konusu göstergenin ölçü birimi aşağıda modüllerde belirtildiği gibi detaylandırılmıştır.

Performans Hedefi	Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılabacaktır.			
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2014	2015	2016
Kamu Yatırımları (KAYA) projesinin hayata geçirilmesi	Yüzde	50	90	100

Performans Göstergesi detayları		Ölçü Birimi	2014	2015	2016	
Planlama	Planlama	Yüzde	10	10	10	
Hazırlama	Teklif		25	25	25	
	Değerlendirme		5	5	5	
	Vize		5	5	5	
	Yatırım Programı Yayınlama		5	5	5	
Uygulama	Proje Revizyonu			10	10	
	Proje detaylarının toplanması			5	5	
	Yatırım Yılı Proje oluşturma			5	5	
	Projeler arası ödenek aktarma			5	5	
	Ek Ödenek işlemleri			5	5	
İzleme	İzleme			10	10	
Raporlama	Raporlama				10	
Planlanan Gerçekleşme Oranı %			Yüzde	50	90	100

KAYA Projesi Planlama, Hazırlama, Uygulama, İzleme ve Raporlama olmak üzere beş ana modülden oluşmaktadır.

Yukarıdaki tabloda oransal gerçekleştirmelerin dağılımı verilmiştir.

Ayrıca “Kamuda stratejik yönetim uygulamasının iyileştirilmesi için stratejik planlama sürecinin etkinliği artırılabacaktır” performans hedefine yönelik olarak konulan “eğitim verilen kurum/kişi sayısı” (20/100) performans göstergesinin anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla 2017 yılı performans programında her iki ölçü de ayrı ayrı gösterilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresinin, bulgumuzdaki “Örnek 2” ye ilişkin verdiği cevapta; belirlenen oransal ifadenin detaylandırıldığı anlaşıldığından bu hususa ilişkin denecek kalmamıştır.

“Örnek 1”e ilişkin verdiği cevapta ise, bulgumuza iştirak edildiği anlaşıldığından konu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Faaliyet Raporunda “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” ve “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” Başlıklarına Yer Verilmemesi

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

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

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, gerek performans sonuçları gerekse performans bilgi sistemi itibariyle herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 19’uncu maddesinin (1) numaralı bendinde; Ek-1 de yer alan söz konusu bölümlere 2017 yılı Faaliyet Raporunda yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususların sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

BULGU 6: Faaliyet Raporunda Yer Alan Hedef ve Göstergelerin Performans Programındaki Hedef ve Göstergeler İle Tutarlı Olmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in

“Tutarlılık ilkesi” başlıklı 8’inci maddesinde:

“(1) Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır.

(2) Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır.” denilmiştir.

“Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18’ inci maddesinin birinci fıkrasının “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” başlıklı c bendinde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği; “Performans bilgileri” başlığı altında ise 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 verileceği belirtilmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik hükümleri ile kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını hazırlarken tutarlılık ilkesine riayet etmesi gerektiği açıkça belirlenmiştir. Yine “Tutarlılık ilkesi” çerçevesinde performans programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının faaliyet raporunda gösterilmesi gerekmektedir.

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu ile 2016 Yılı Performans Programı’ndaki hedef ve göstergelerin karşılaştırılması sonucunda aşağıda belirtilen hususlarda tutarlılık kriterine uyulmadığı anlaşılmıştır. Şöyle ki:

A) Faaliyet Raporu’nda, “Hedef 2.2: Türkiye ve dünya ekonomisine ilişkin izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılacaktır.” hedefine ilişkin “Gündemde öne çıkan konularda bilgi notu ve rapor sayısı” ve “Uluslararası kuruluşlarla ortak çalışma sayısı” göstergelerinin 2014-2018 Dönemi Stratejik Planı ve 2016 Yılı Performans Programında yer almadığı görülmüştür.

B) Performans Programı’nda yer alan “Kalkınma Planı ve politika belgelerindeki stratejik öncelikler doğrultusunda somut politika önerileri geliştirmek üzere ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma konularında yapılan araştırma sayısı artırılacaktır.” başlıklı Hedef 2-3’e ait gösterge için hedeflenen rakam ile Faaliyet Raporu’nda aynı gösterge için hedeflenen rakamın farklı olduğu görülmüştür.

“Etkinlik sayısı” göstergesi için Performans Programı’nda 2016 yılında hedeflenen rakam 3 (sayı) iken, Faaliyet Raporu’nda aynı gösterge için hedeflenen rakam 2 (sayı) olmuştur.

C) Performans Programı’nda yer alıp Faaliyet Raporu’na alınan “*Hedef 3.1: Kamu yatırımlarında proje döngüsü yönetiminin etkinliği artırılacaktır*” hedefine ilişkin “Bütünleşik sisteme katılacak alt sistem sayısı” göstergesinin Performans Programı’nda belirtilmesine rağmen Faaliyet Raporu’nda aynı hedefin altında bu göstergeye yer verilmediği görülmüştür.

Ayrıca, aynı hedefe ait “Düzenlenen eğitim programı sayısı” göstergesinin Performans Programı’nda ölçü birimi Adam /saat olarak ifade edilmesine rağmen Faaliyet Raporu’nda bu gösterge için ölçü birimi Kişi olarak ifade edilmiştir.

Performans Programı’nda yer alıp Faaliyet Raporu’na alınan “Hedef 6.3: Bakanlık faaliyetlerine destek sağlamak üzere bilişim altyapısı güçlendirilecek ve bilgi sistemleri geliştirilecektir.” hedefine ilişkin ise “CMMI 1.3 Sertifikasyonu edinilecektir” Ve “ISO 27001 Belgesinin alınması” göstergelerinin Performans Programı’nda belirtilmesine rağmen Faaliyet Raporu’nda aynı hedefin altında bu göstergelere yer verilmediği görülmüştür.

Diğer taraftan, aynı hedefe ait “Felaket Kurtarma Merkezinin yürürlüğe geçmesi” göstergesinin Performans Programı’nda ölçü birimi Yıl olarak ifade edilip 2016 yılında yürürlüğe geçeceği belirtilmesine rağmen Faaliyet Raporu’nda bu gösterge için ölçü birimi Yüzde olarak ifade edilerek gerçekleşmenin %30 olduğu belirtilmiştir.

D) Performans Programı’nda yer alıp Faaliyet Raporu’na alınan “*Hedef 6.1: Bakanlığın insan kaynakları yönetimini iyileştirilecek ve beşeri sermayesi güçlendirilecektir.*” Hedefine ait göstergenin Performans Programı’nda ve Faaliyet Raporu’nda, birbirinden farklı olduğu; Faaliyet Programı’nda Performans Programı’nda yer almayan ancak Stratejik Plan’da yer alan göstergeye yer verildiği bu nedenle gerçekleşme sonucunun performans hedef ve göstergesi itibarıyla değil, stratejik hedef ve gösterge itibarıyla ortaya konulduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A-Harcama Birimlerinin bulguda değinilen hususlara dikkat ve özen göstermesini sağlamak üzere gerekli tedbirler alınacağı;

B- 2016 Yılı Performans Programı ile 2016 Yılı Faaliyet Raporu’nda yer alan uyumsuzluğun sonraki yıllarda olmaması için gerekli özen ve dikkat gösterileceği;

C-Bulguda tespit edilen hususun tekrarlanmaması için önümüzdeki dönemde yürütülecek Faaliyet Raporu çalışmalarında harcama birimleri ile koordinasyon güçlendirilecek ve birimlerden gelen performans bilgilerinin Performans Programı ile uyumu sağlanacağı;

D-2016 Yılı Performans Programı ile 2016 Yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan uyumsuzluğun sonraki yıllarda olmaması için gerekli özen ve dikkat gösterileceği;

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlar doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarının düzenleneceği bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

BULGU 7: Performans Göstergelerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinde, idare faaliyet raporunun bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini de içerecek şekilde hazırlanacağı,

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı*" 18'inci maddesinde ise;

"İdarelerin performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan hedef ve göstergelerin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verecekleri" hüküm altına alınmıştır.

Kalkınma Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, performans programında yer alan göstergelerin bazılarında, meydana gelen gerçekleştirmelerin belirlenen hedefin altında kaldığı ancak Faaliyet Raporu'nda söz konusu sapmanın nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu ve dayanakları doğrultusunda sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında söz konusu bölümlere yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususların sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında dikkate alınacağı bildirilmiştir. Bulgu konusu, 2017 yılı denetiminde takip edilecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının llmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiřtir.

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>