



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	29

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	13
8.	EKLER.....	25

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

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

Bu kapsamda Çankırı İl Özel İdaresine 2015 yılı bütçesiyle 29.000.000,00.- TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup 2014 yılından 77.868.840,59.- TL devreden ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 94.069.254,24.- TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 200.938.094,83.- TL'ye ulaşmıştır.

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

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	850.000,00	473.987,41
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.400.000,00	4.668.468,42
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	85.181.496,73
Diğer Gelirler	26.750.000,00	38.188.022,15
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
TOPLAM Öz Gelir	29.000.000,00	43.330.477,98
TOPLAM Genel Gelir	29.000.000,00	128.511.974,71

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU						
Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıllan Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
29.000.000,00	77.868.840,59	94.069.254,24	200.938.094,83	123.584.711,01	2.572.512,70	74.780.871,12

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce

aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında fark bulunmaktadır.

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	7.165.599,00	24.401.729,57
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Gideri	576.500,00	3.300.747,35
Mal ve Hizmet Alım Gideri	10.464.253,00	16.200.043,89
Cari Transferler	1.140.282,00	22.209.232,60
Sermaye Giderleri	8.073.360,00	57.472.957,60
Sermaye Transferi	80.006,00	0,00
Yedek Ödenekler	1.500.000,00	0,00
TOPLAM	29.000.000,00	123.584.711,01

Kurumun 2015 yılı faaliyet gideri 72.566.757,19.- TL, faaliyet geliri 134.184.943,69.- TL olup gelir fazlası ise 61.618.186,50.- TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Çankırı İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Söz konusu 49'uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine

ilişkin düzenlemenin mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

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

2014 yılı denetimi kapsamında Çankırı İl Özel İdaresi tarafından “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile usul ve esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür.

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

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 590 - Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ile 591 - Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 59 - Dönem faaliyet sonuçları hesap grubunu açıklayan 323'üncü maddesinde;

“(1) Bu hesap grubu, dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonucunun izlenmesi için kullanılır.

(2) Dönem faaliyet sonuçları sonucun olumlu veya olumsuz olmasına göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı

591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)”

denilerek dönem sonunda faaliyet sonuçlarının olumlu veya olumsuz olabileceğine, niteliğine göre de faaliyet sonucunun ilgili hesaba kaydedileceğine açıklık getirilmiştir.

Ancak Çankırı İl Özel İdaresi 2015 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu incelendiğinde mahsup işlemi yapılmadan aynı anda 590 - Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591 - Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının birlikte kullanıldığı görülmektedir. Bir idarenin faaliyetlerinden kaynaklanan sonucun aynı anda hem olumlu hem de olumsuz olarak gerçekleşmesi mümkün olmayacağından; Çankırı İl Özel İdaresi 2015 yılı Bilançosunda 590- Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591- Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının bir arada gösterilmesinin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "E-içişleri sistemi gereği il özel idaresi merkez teşkilatı ile ilçe teşkilatı muhasebe hesapları ayrı çalışmaktadır. Merkezde 590 hesabı çalışırken ilçelerde ise gelir kaydı yapılamadığından sadece 591 hesabı çalışmakta ve olumsuz faaliyet sonucu görülmektedir" denilmektedir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 48'inci maddeleri uyarınca mahalli idarelerde hesap ve

kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin 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 bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde hazırlanmasına temel olacak şekilde çıkarılması amacıyla Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği İçişleri Bakanlığınca çıkarılmıştır. Bu yönetmelik kapsamında yapılacak işlem ve kayıtlar bilgi teknolojilerinden yararlanarak hazırlanan programlar ile yapılmaktadır. İl özel idarelerinin kullanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan e-içişleri sistemi Bütçe ve Muhasebe Modülü ile kayıt ve işlemler yapılmaktadır. Ancak sistem devreye girdiği 2009 yılından bu yana ihtiyaçları karşılayacak ölçüde geliştirilememiştir.

Bulgu konusu hususla birlikte raporun diğer maddelerinde yer alan mali tablolarla ilgili hataların bu sistemden kaynaklandığı idarelerce belirtilmekle birlikte sorun aktarma ve giderme konusunda il özel idarelerinin vesayet kuruluşu olan İçişleri Bakanlığınca yeteri kadar dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin herhangi bir tasarruf yetkisi bulunmaması göz önüne alındığında denetim görüşünü etkileyen bu sistem hatalarının söz konusu bakanlıkça düzeltilmesi gerekmektedir.

Olumlu ve olumsuz faaliyet sonuçlarının bir arada gösterilmesi sistem gereği olsada; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olduğundan 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591- Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının 2015 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: İller Bankası Ortaklık Payının 240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Doğru Olarak Takip Edilmemesi

Çankırı İl Özel İdaresinin 2015 yılı Bilançosunda 240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının gerçek bilgileri yansıtmadığı görülmektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanununun “Ortaklık yapısı ve sermaye” başlıklı 4’üncü maddesinde

“(1) Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.

(2) Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye

Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir.

(3) Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar.

b) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.

c) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 156'ncı maddesinde de;

"(1) Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılır."

denilerek Çankırı İl Özel İdaresinin İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık payının 240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu çerçevede ilgili hesapta yer alan ortaklık payı tutarı (İller Bankası kayıtları araştırılarak bulunan) 3.754.183,00.- TL olması gerekirken 1.636.917,51.- TL olarak muhasebeleştirildiğinden söz konusu kaydın gerçek hesabı yansıtmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Eksik olan tutar geçmiş yıllar kayıtlarındaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır ve muhasebe işlem fişi ile düzeltilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak Ortaklık payı tutarlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin esaslar ve

tutarlar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak gelecek dönemlere yönelik söz konusu mutabakatın 240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı yönüyle 2015 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Çankırı İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması ve Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Yansıtılmaması

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

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

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

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bu çerçevede değiştirilen 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *“taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla*

edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.” hükmü yer almaktadır.

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

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

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

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

a)Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b)Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan

01.10.2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2016 tarihine kadar tamamlanır”

Yukarıya alınan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Çankırı İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılması, en geç 30.09.2014 tarihi itibarıyla ilgili form ve cetvellere geçirilmesi ve bu bilgilerin muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu işlemlere bağlı olarak da 31.12.2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır. Tüm taşınmazların bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarda gösterilmesi sağlandıktan sonra anılan Yönetmeliğin geçici 1’inci maddesinin 2’nci fıkrası gereğince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacaktır.

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

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

Yukarıya açıklanan Yönetmelik hükümleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Yazıları çerçevesinde yapılması gereken işlemler Çankırı İl Özel İdaresince 2015 yılı sonu itibarıyla gerçekleştirilememiştir.

Yönetmelik hükümleri gereklerinin yerine getirilmemesi mevzuata uygunluk yönüyle zaaf teşkil etmekle birlikte Kurumun 2015 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250

Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İl Özel İdaresine adına kayıtlı gayrimenkullerin fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce mevcut kullanım şekilleri esas alınarak ilgili yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilme aşamasındadır. Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler ise muhasebe kayıtlarına alınmaktadır" denilmektedir.

Sonuç olarak Taşınmazların Kaydına İlişkin esaslar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak gelecek dönemlere yönelik söz konusu mutabakatın 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252- Binalar Hesabı, 500- Net Değer Hesabı ile 257- Birikmiş Amortismanlar Hesapları yönüyle 2015 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çankırı İl Özel İdaresinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 590 (Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı), 591 (Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı), 240 (Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı), 250 (Arazi ve Arsalar Hesabı), 251 (Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı), 252 (Binalar Hesabı), 500 (Net Değer Hesabı) ve 257 (Birikmiş Amortismanlar Hesabı) hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 1 Ocak - 14 Ocak Tarihlerine İlişkin Hesaplanan Memur Ücretlerinin Ödenmesinde 162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabını açıklayan 117'nci maddesinde; bu hesabın, kurumlarca mal ve hizmet alımı karşılığı olmak üzere, maddi duran varlık hesaplarını ilgilendirmeksizin yüklenicilere verilen avanslar; ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere verilen personel avansları ile emanetler hesabına alınan tutarlardan ilgililerine avans olarak ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı açıklandıktan sonra;

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 118'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde;

“Ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere yapılan maaş ve ücret ödemeleri

Aralık ayının 15 inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarları bu hesapta izlenir. Yeni mali yılda bu tutarlar, düzenlenecek ödeme emri ile bütçe giderleri hesabına aktarılır. Bu tutarlar yeni yıl bütçesi ödeneklerinden karşılanacağından, avans olarak verildiği yıldan herhangi bir ödenek devri yapılmaz”,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 119'uncu maddesinin birinci fıkrasının

“Borç” başlıklı (a) bendinde;

“2 - Aralık ayının 15 inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarları bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir”

“Alacak” başlıklı (b) bendinde ise

“2 - Aralık ayının 15 inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinden 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarlar, yeni yılın başında düzenlenecek ödeme emri ile bir taraftan bu hesaba alacak, 630- Giderler Hesabına borç, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”

denilerek söz konusu dönem için tahakkuk eden memur ücretlerinin 162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmaması suretiyle cari yıla ait olmayan giderlerin o yıl hesaplarına dahil edilmiş olacağı açıktır.

Memurlara ve ücretleri peşin ödenen diğer personele 15 Aralık - 14 Ocak dönemi için 15 Aralık tarihinde ödenecek ücretlerin tahakkuk tutarının yarısı 830 - Bütçe Giderleri Hesabına, diğer yarısı 162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi, Ocak ayı başında ise Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına borç kaydedilerek ertesi yıla devredilen tutarlar Bütçe Giderleri Hesabına borç, Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına alacak kaydedilerek mahsup edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan böyle memurlara ve ücretleri peşin ödenen diğer personele 15 Aralık - 14 Ocak dönemi için 15 Aralık tarihinde ödenecek ücretlerin tahakkuk tutarlarının yarısı 830- Bütçe Giderleri Hesabına, diğer yarısı 162- Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Peşin ödenen memur ücretlerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin esaslar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak gelecek dönemlere yönelik söz konusu mutabakatın 830- Bütçe Giderleri Hesabı ve 162- Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı yönüyle 2015 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: 15 Aralık - 31 Aralık Tarihlerine İlişkin Hesaplanan İşçi Ücretlerinin Ödenmesinde 320- Bütçe Emanetleri Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320- Bütçe Emanetleri Hesabını açıklayan 217'nci maddesinde; bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı açıklandıktan sonra "Hesabın işleyişi" başlıklı 219'uncu maddesinin birinci fıkrasının "Alacak" başlıklı (a) bendinde;

"3- 15 Aralık -31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretleri bu hesaba alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir."

denilerek söz konusu dönem için tahakkuk eden işçi ücretlerinin 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmaması suretiyle cari yıla ait olmayan giderlerin o yıl hesaplarına dahil edilmiş olacağı açıktır.

İşçiler ve ücretleri çalışıldıktan sonra ödenen diğer personele 15 Aralık - 14 Ocak dönemi için 15 Aralık tarihinde ödenecek ücretlerinin 15 - 31 Aralık dönemine ait kısmı, hizmetin yapıldığı yıl bütçesine gider yazılacağından bu döneme ait ücretler; 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç, ele geçecek net tutar ise 320- Bütçe Emanetleri Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan böyle bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılması sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak İşçilere ödenen ücretlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin esaslar hakkında idare ile görüş birliğine varılmıştır; ancak gelecek dönemlere yönelik söz konusu mutabakatın 830- Bütçe Giderleri Hesabı ve 320- Bütçe Emanetleri Hesabı yönüyle 2015 yılı mali tablolarına olumlu bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanununun 18'inci Maddesinde Öngörülmeyen Şekilde Aktarmalar Yapılması

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

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

denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

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

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

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

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

4- Bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamayacaklardır.

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

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

5302 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde;

“(Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hüküm gereğince merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine aktarılan ödeneklerin ikinci kez de il özel idarelerince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasını bu kapsamda kabul etmek mümkün değildir. Çünkü merkezi idare kuruluşlarının 6'ncı madde kapsamında yapacakları kaynak aktarımı, bizzat bu kuruluşların köye yönelik hizmetlerden olma şartı da bulunmayan her türlü yatırımlarına ait ödeneklerin aktarılmasını mümkün kılmaktadır. Oysa 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi kapsamında sayılan işlerle ilgili olarak yapılacak ödenek aktarımlarının il özel idaresi aracılığı olmadan ve doğrudan doğruya birliğin kendisine yapılması gerekmektedir

Ancak Çankırı İl Özel İdaresine merkezi idare tarafından 5302 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi kapsamında sadece il özel idaresi eliyle gerçekleştirilecek yatırımlar için 5.144.659,65.- TL tutarında aktarma yapılmıştır. Bu ödeneklerin ikinci bir kez il özel idaresince KHGB aktarılması mümkün görünmemektedir. Bunlar arasında Milli Eğitim Bakanlığı yatırımlarına ait ödenekler örnek verilebilir.

KHGB'nin gerek personel donanımı ve sayısı gerek makine ekipman ve donanımı gerekse deneyimi itibariyle bu yatırımları il özel idaresinden daha iyi bir şekilde gerçekleştirmesi de söz konusu olmadığından; uygulamayla yatırımlar 4734, 4735 ve 6085 sayılı kanunlar dışında bırakılmaktadır.

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

“İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.” hükmü yer almaktadır.

Bu husus diğer düzenlemeden tamamen farklıdır. KHGB'ne yapılacak yardım niteliğindeki bu ödenek aktarımları 5302 sayılı Kanunun 43'üncü maddesinde il özel idaresinin giderleri açıklanırken (e) fıkrasında belirtildiği üzere *“İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar”* olarak açıklanan ve il özel idaresi bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan aktarmalardır. Ancak bu nitelikteki ödenek aktarımlarının genel şartı da 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi hükümleri gereğince KHGB'lerince il özel idaresine yatırım planı,

yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve buna göre proje bazında ödenek aktarımı yapılmasıdır. Bu nedenle KHGB ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle projesi olmayan işler için birliklere ödenek aktarımı yapmak 5355 sayılı Kanununun 18’inci maddesinin özüne aykırıdır.

Bazı il özel idarelerinde yardım niteliğinde olan bu ödenek aktarımları ile ilgili olarak yönetmelik bazlı düzenlemeler yapılmış ve yardımların maddenin amacına göre bu çerçevede verilmesi sağlanmıştır. Ancak Çankırı İl Özel İdaresinde KHGB’ne yardım niteliğinde yapılan ödenek aktarımlarında maddede sayılan şartlar dikkate alınmamıştır.

Sonuç olarak Çankırı İl Özel İdaresince 2015 yılında KHGB’ye yapılan aktarmalarla ilgili olarak aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır.

A) Çankırı İl Özel İdaresine Bakanlık ve diğer merkezi yönetim kuruluşları tarafından 5302 sayılı Kanununun 6’ncı maddesine göre kendi bütçelerinde yer alan ödeneklerden aktarılarak, bizzat il özel idaresince gerçekleştirilmesi gereken işlerle ilgili olarak Çankırı İl Özel İdaresi bütçesine 8 finansman kodunda ödenek kaydedilen aşağıdaki listede ayrıntıları gösterilen ödeneklerin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılması.

İşin Yeri ve Adı	Tutar
Ilgaz Devlet Hastanesi Çatı Onarımı	236.000,00
Ilgaz Huzurevi Bakım - Onarımı	50.020,27
Ilgaz Huzurevi Tefrişat	58.639,38
Ilgaz Hükümet Konağı Onarımı	100.000,00
Ilgaz Kayak Merkezi Mekanik Hat Yapımı	4.500.000,00
Kızılırmak Halk Eğitim Merkezi Onarımı	40.000,00
Kurşunlu Sivricek Köyü - Kilitli Parke	20.000,00
Şabanözü Hükümet Konağı Onarımı	65.000,00
Yapraklı Halk Kütüphanesi Onarımı	75.000,00

B) Çankırı İl Özel İdaresince, birlik tarafından sunulan bir yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesi bulunmayan iş ve hizmetler için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarılması.

KHGB	Aktarılan Ödenek Tutarları
Merkez	1.555.000,00
Atkaracalar	50.000,00
Bayramören	50.000,00
Çerkeş	180.000,00
Eldivan	70.000,00
İlgaz	305.000,00
Kızılırmak	62.000,00
Korgun	25.000,00
Kurşunlu	100.000,00
Orta	2.643.000,00
Şabanözü	30.000,00
Yapraklı	275.000,00

Kamu idaresi cevabında; A-) İlgili ödenekler il özel idaresinin görev alanına giren hususlarla ilgili olup,5302 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi uyarınca il genel meclisi kararı ile protokola bağlanarak gönderilmiştir.

B-) Köylere Hizmet Götürme Birliklerine gönderilen ödenekler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne İl Özel İdaresi görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 17.maddesi ile 2015 yılı Bütçe kararnamesinin 10'uncu maddesi uyarınca gelir gider kayıtları yapılarak daha önce İl Özel İdaresince projesi hazırlanmış, yatırım programına alınmış işler için bir iş-çalışma programı doğrultusunda kullanılmak üzere gönderilmektedir.

Sonuç olarak A-) Kurum görüşünde dayanak olarak gösterilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64/a maddesi ödeneğin aktarıldığı kamu kurum ve kuruluşunun görev ve sorumluluk alanına giren konulardaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için il özel idare bütçesinden kaynak aktarılabilmesi, dolayısıyla işin bu kuruluşun mevzuatına göre sonuçlandırılması ile ilgilidir. Burada esas olan yapılan aktarmanın, aktarmanın yapıldığı kuruluşun görev ve sorumluluk alanındaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işi olması zorunluluğudur. Yani il özel idaresinden köylere hizmet götürme birliklerinin görev ve sorumluluk alanına giren konulardaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için yapılacak kaynak aktarımları hususundadır. Bu kapsamda 5355 sayılı Mahalli İdare

Birlikleri Kanununun 18'inci maddesi kapsamında; "... tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak ..." kapsamındaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için il özel idaresince kaynak aktarımı yapılabilir. Oysa listede görüleceği üzere yapılan aktarmalar merkezi idare kuruluşlarının görev alanındaki işler için bu kuruluşlarca il özel idaresine gerçekleştirmesi amacıyla gönderilen hastane yapımı gibi işlere aittir. Dolayısıyla idarenin bu konudaki yorumu mevzuatla örtüşmemektedir.

B-) Kurum görüşünde belirtilen diğer husus ise; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne il özel idarelerinin görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere gönderilen ödeneklerin il özel idaresince projesi hazırlanmış ve yatırım programına alınmış işler için köylere hizmet götürme birliklerine gönderilmesinin Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 17'nci maddesi ile 2015 yılı Bütçe kararnamesinin 10'uncu maddesi uyarınca gerçekleştirildiğine ilişkindir.

Söz konusu Yönetmelik ve Bütçe Kararnamesi hükümleri İl Özel İdaresine yapılacak bağış ve yardımlara ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Denetim bulgumuzda belirtildiği üzere İl Özel İdareleri bütçesinden KHGB'ne yapılabilecek aktarmalar 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 5'inci fıkrasında "İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır" hükmü yer almaktadır. Kurum görüşünde KHGB'ne aktarımın hukuki dayanağı isabetli gösterilmemiş olmakla birlikte köylere hizmet götürme birliklerince hazırlanıp sunulan bir yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projesinin de olmadığı ortaya konulmaktadır. Ayrıca, 18. Madde 5. Fıkrası uyarınca yapılacak yardımların en ayırt edici özelliği bu yardımların yıl içerisinde, çeşitli zamanlardaki birlik münferit taleplerine değil birliklerin yıllık yatırım ve çalışma programları, uygulama projeleri göz önüne alınarak İl Genel Meclisi kararıyla bütçe ölçeğinde gerçekleştirecekleri bir tahsise dayanmasıdır.

Sonuç olarak, KHGB ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve "ihtiyaç" ve sair gerekçelerle birliklere ödenek aktarımı yapmanın 5355 sayılı Kanunun 18'inci

maddesinin özüne aykırı olduğu ve birliklere yapılan bu tarz usulsüz aktarmaların ihale mevzuatı ve denetim dışında kalınmasıyla sonuçlandırıldığı kanısındayız.

BULGU 4: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden Gönderilen Ödeneklerin İl Genel Meclisi Kararı Alınmadan Mevzuata Aykırı Olarak, Belirlenen İş ve Hizmetlerde Kullanılmak Üzere Valilik Oluru ile Ek Ödenek Kaydedilmesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 9'uncu maddesine göre İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. 10'uncu maddesine göre bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve şartlı bağışları kabul etmek İl Genel Meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 37'inci maddesine göre de ek ödenek verilmesi ancak meclis kararı ile yapılabilmektedir.

6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre Maliye Bakanlığı Bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.06 tertibinde yer alan ödenekten Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesine Şubat Ayı içerisinde 502.000.000,00.- TL ve Ekim Ayı içerisinde 259.000.000,00.- TL olmak üzere toplam 761.000.000,00.- TL ödenek aktarıldığı; bu ödeneklerin tamamının ilgili aylar içinde İçişleri Bakanlığı oluru ile 51 il özel idaresi emrine il özel idaresinin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere gönderildiği, bu kapsamda Çankırı İl Özel İdaresine iki seferde toplam 11.000.000,00.- TL ödenek geldiği ancak yukarıda bahsedilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince söz konusu ödeneğin İl Genel Meclisi Kararı ile ek bütçe yapıldıktan sonra harcanması gerekirken sadece Valilik oluru ile aynı ödeneğin bir taraftan 2015 yılı Gelir Bütçesinin Yatırım Kurumlarından ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar maddesine irat; diğer taraftan 2015 yılı gider bütçesinin muhtelif tertiplerine ek ödenek kaydı yapılmak suretiyle belirlenen iş ve hizmetlerde kullanılmak üzere harcanmasına izin verildiği anlaşılmıştır. Söz konusu ödenek, projeye bağlı tahsisi mahiyette bir ödenek değildir. Özel İdarenin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere gönderildiğinden bağış ve yardım niteliğinde bir ödenektir. Bu nedenle gelen ödenek bir taraftan gelir bütçesine bağış ve yardım olarak kaydedilirken diğer taraftan gider bütçesine de ek ödenek kaydedilmesi gerekmektedir. Bu şekilde ek bütçe yapılmasında karar organı, başlangıç bütçesini de yapan ve özel idarenin de karar organı olan il genel meclisidir.

Ek ödenek (ek bütçe) yapma yetkisi yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca sadece İl Genel Meclisine ait olduğundan 11.000.000,00.- TL ödeneğin İl Genel Meclisi kararı olmaksızın kullanılması hatalı bir işlem olarak değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İl Özel İdaresinin görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere gönderilen toplam 11.000.000,00.- TL yardımın Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Bağış ve Yardımlar Başlıklı 17.maddesinin 3.bendi uyarınca gelir-gider kaydı yapılmıştır. Bunun yanında 2015 yılı bütçe kararnamesinin 10.maddesinde özel idaresine aktarılan bu ödeneklerin gelir-gider kaydının Vali Onayı ile yapılacağına dair hüküm bulunmaktadır. İlgili maddede Vali Onayı ile gelir bütçesinde açılacak tertiplere gelir, diğer yandan gider bütçesinde ilgili ödeneklere ödenek kaydedilir. Bu ödenekler ait olduğu proje dışında başka işlere aktarılamaz ve harcanamaz denilmektedir. Yani bütçe yapılırken, Vali Onayı ile gelir-gider kaydı yapılabilmesi için il genel meclisinden yetki alınmıştır. Ek bütçe ise aynı yönetmeliğin 37'inci maddesinin 2'nci bendinde belirtildiği gibi meclis kararıyla yapılmaktadır. 2015 yılında bir kez (7.000.000,00.- TL) ek bütçe yapılmış ve ilgili mevzuatına uygun hazırlanmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak İçişleri Bakanlığınca İl Özel İdaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gönderilen paraların İl Genel Meclisi kararı ile bütçeye ek ödenek kaydedilmeksizin kullanılmaması gerektiğine işaret eden denetim bulgumuza ilişkin kurum görüşünde; özetle 5018 sayılı Kanun 40/3, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3 ve Bütçe Kararnamesinin 10'uncu maddelerinde yer alan "şartlı bağış ve yardımların üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir ve ilgili tertibine gider kaydedilerek harcanacağı" yönündeki düzenlemeler dayanak gösterilerek işlemlerinde bir uygunsuzluk olmadığını belirtmektedirler.

Öncelikle belirtilmesi gereken husus şudur ki; söz konusu hukuki düzenlemelerde yer alan "üst yönetici onayı" gerekliliği, denetim bulgumuzda işaret edilen İl Genel Meclisi Kararı gerekliliği ile çelişen ya da birbirinin alternatifi prosedürleri değil birbirini tamamlayan yasal gereklilikleri göstermektedir. Nitekim 5018 sayılı Kanun 40/3, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3 ve Bütçe Kararnamesinin 10'uncu maddelerinde yer alan "şartlı bağış ve yardımların üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir ve ilgili tertibine gider kaydedilerek harcanacağı" yolundaki mevzuat hükümleri yanında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun "İl Genel Meclisinin Görev ve

Yetkileri” başlıklı 10’uncu maddesi (g) fıkrasında “şartlı bağışları kabul etmek” sayılmaktadır. Aslında merkezi idare tarafından yardım mahiyetinde gönderilen paraların şartlı bağış ve yardımlar kapsamına alınması teknik zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Elbette özel ya da tüzel kişilerden gelen yardımlar bakımından kamu otoritesinin seçici davranarak bir onay sürecine tabi tutulması gereklidir. Ancak merkezi idareden gönderilen böyle yardımlar için bu onay süreci sadece bir prosedürün yerine getirilmesidir. Belirtilen mevzuat hükümleri bir çelişkiyi değil bir uygulamanın farklı yönleriyle ve birbirini tamamlayan yetkili mercilerini göstermektedir. Bulgu konusu olan, İçişleri Bakanlığınca İl Özel İdaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gönderilen paraların muhasebeleştirilmesi “şartlı bağış ve yardımlar” gelir kaleminde gerçekleştirilecek olması gelirlerin ekonomik sınıflandırılmasında bu kodla (04 alınan bağış ve yardımlar) adlandırılmasından kaynaklanmakla birlikte İl Özel İdaresi için ek bir ödenektir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Ek Ödenek” başlıklı 37’nci maddesinde de ek ödeneğin Meclis kararıyla verileceği belirtilmektedir. Sonuç olarak, bu şekilde gönderilen paralar 5018-40/3, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3 ve Bütçe Kararnamesinin 10’uncu maddeleri hükümleri çerçevesinde üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir kaydedilirken Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 37. maddesi hükmü çerçevesinde İl Genel Meclisince kararlaştırılan tertiplere “ek ödenek” kaydedilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirmesi yanında, konuya “bütçe hakkı” yönüyle yaklaşılması da berraklaşmayı sağlamaktadır. Bilindiği üzere parlamenter demokrasinin temelini oluşturan bütçe hakkı, yani gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına ilişkin belirleyici irade kamu kaynağının asıl sahibi olan vatandaş temsilcileridir. İl Özel İdareleri bağlamında ise bu hak İl Genel Meclislerindedir ve 5302 sayılı Kanunun 10/b maddesi gereğince “Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek” olarak İl Genel Meclisinin en temel görevleri arasında sayılmaktadır. Bu yetki/görev, hesapverme sorumluluğu mekanizmasının İl Özel İdarelerindeki işleyişini somutlaştırmaktadır. Kamu kaynağının asıl sahibi olan vatandaşın temsilcileri (İl Genel Meclisi) bütçeyi yapmakta ve uygulanması için bürokratlara yetki devretmektedir. Yıl tamamlandığında ise İl Genel Meclisinin yürütme organını temsil eden üst yönetim, bütçe uygulamasını İl Genel Meclisinin belirlediği sınırlar ve koşullar çerçevesinde yaptığını göstermek için kesin hesabı kendisine yetki devreden Meclisinin onayına sunmakta, yani mali hesapverme sorumluluğunun gereğini yerine getirmektedir. Konuya yerel demokrasinin ve hesapverme sorumluluğunun işleyişini sergileyen bu bağlamda

yaklaşıldığında yılbaşı ödeneklerinden nitelik itibarıyla farkı olmayan ek ödeneğin kullanımına ilişkin tercih ve karar hakkının/bütçe hakkının İl Genel Meclisinde olduğu açıktır. Bütçe hakkı devredilemez. Devredilen bütçe hakkı değil uygulamasıdır. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri de bu ilkeler ve işleyiş paralelindedir ve bütçe hakkı ile bütçe uygulamasını gösteren, birbirini tamamlayan hükümleri içermektedirler.

Dolayısıyla, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesinden yardım olarak gönderilen 11.000.000.- TL'nin ek ödenek kaydedilmesi ve ek bütçe yapılması için İl Genel Meclisi onayına sunulması gerektiği düşünülmektedir.

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

AKTİF		PASİF	
1 DÖNEN VARLIKLAR	101.364.570,49	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7.748.858,49
10 HAZIR DEĞERLER	92.621.899,14	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.259.946,37
102 BANKA HS.	92.621.899,14	300 BANKA KREDİLERİ HS.	1.259.946,37
103 VERİLEN ÇEK. VE GÖN. EM. HS. (-)	0,00	32 FAALİYET BORÇLARI	402.796,66
12 FAALİYET ALACAKLARI	6.364.486,39	320 BÜTÇE EMANETLERİ HS.	402.796,66
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HS.	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.912.292,48
121 GELİR. TAK. ALACAKLAR HS.	556.983,80	330 ALINAN DEP. VE TEM. HS.	833.405,08
122 GELİR. TEC. VE TEH. AL. HS.	1.081,11	333 EMANETLER HS.	4.078.887,40
126 VERİLEN DEP. VE TEM. HS.	39.423,98	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.173.822,98
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HS.	5.766.997,50	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HS.	783.796,78
14 DİĞERALACAKLAR	527.892,68	361 ÖDENECEK SOS. GÜV. KES. HS.	345.439,89
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HS.	527.892,68	362 FON. DİĞ. KAMU AD. TAH. HS.	44.586,31
15 STOKLAR	1.595.525,80	5 ÖZ KAYNAKLAR	163.627.869,34
150 İLK MADDE VE MALZEME HS.	1.595.525,80	50 NET DEĞER	-95.895.304,17
16 ÖN ÖDEMELER	243.699,60	500 NET DEĞER HS.	-95.895.304,17
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HS.	0,00	51 DEĞERHAREKETLERİ	7.358.450,00
161 PERSONEL AVANSLARI HS.	0,00	511 MUHASEBE BİR. ARASI İŞL. HS.	0,00
162 BÜTÇE DIŞI AV. VE KR. HS.	6.748,24	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HS.	7.358.450,00
165 MAHSUP DÖN. AKT. AV. VE KR. HS.	236.951,36	57 GEÇMİŞ YIL. OLUMLU FAAL. SON.	236.771.115,83
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	11.066,88	570 GEÇMİŞ YIL. OLUMLU FAAL. SON. HS.	236.771.115,83
191 İNDİRİLECEK KDV HS.	11.066,88	58 GEÇ. YIL. OLUMSUZ FAAL. SONUÇ.	-46.224.578,82
2 DURAN VARLIKLAR	70.012.157,34	580 GEÇ. YIL. OLUMSUZ FAAL. HS. (-)	-46.224.578,82
22 FAALİYET ALACAKLARI	139.261,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	61.618.186,50
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HS.	139.261,00	590 DÖNEM OLUMLU FAAL. SON. HS.	87.612.160,57
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	2.512.262,51	591 DÖNEM OLUMSUZ FAAL. SON. HS. (-)	-25.993.974,07
240 MALİ KUR. YAT. SER. HS.	1.636.917,51		
241 MAL VE HİZ. ÜR. KUR. YAT. SER. HS.	875.345,00		

25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	67.360.633,83
250 ARAZİ VE ARSALAR HS.	3.133.945,00
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZ. HS.	950.697,71
252 BİNALAR HS.	273.650,50
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HS.	6.295.193,05
254 TAŞITLAR HS.	6.367.711,73
255 DEMİRBAŞLAR HS.	1.764.939,20
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HS. (-)	-217.280,14
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HS.	48.791.776,78
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00
294 ELDEN ÇIK. STOK. VE MD. VAR. HS.	22.151,16
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HS. (-)	-22.151,16

AKTİF TOPLAMI **171.376.727,83**

PASİF TOPLAMI **171.376.727,83**

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2013	2014	2015
			TL	TL	TL
630	01	Personel Giderleri	20.173.987,56	24.836.561,38	24.401.729,57
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.585.087,32	3.592.243,69	3.300.747,35
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.042.343,75	9.817.810,48	11.273.343,11
630	05	Cari Transferler	2.143.368,08	8.370.782,65	21.671.054,45
630	07	Sermaye Transferleri	658.515,18	227.900,00	668.967,01
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			169.535,07
630	13	Amortisman Giderleri	0,00		2.931,27
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	4.998.675,42	12.027.704,63	10.842.449,36
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	17.110,00	236.000,00
GİDERLER TOPLAMI			37.601.977,31	58.890.112,83	72.566.757,19

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015
			TL	TL	TL
600	01	Vergi Gelirleri	772.313,06	829.787,34	473.987,41
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.242.186,22	1.749.404,79	10.556.491,48
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	80.224.549,73	64.730.985,81	85.181.496,73
600	05	Diğer Gelirler	20.136.088,80	30.911.414,74	37.972.968,07
GELİRLER TOPLAMI			102.375.137,81	98.221.592,68	134.184.943,69

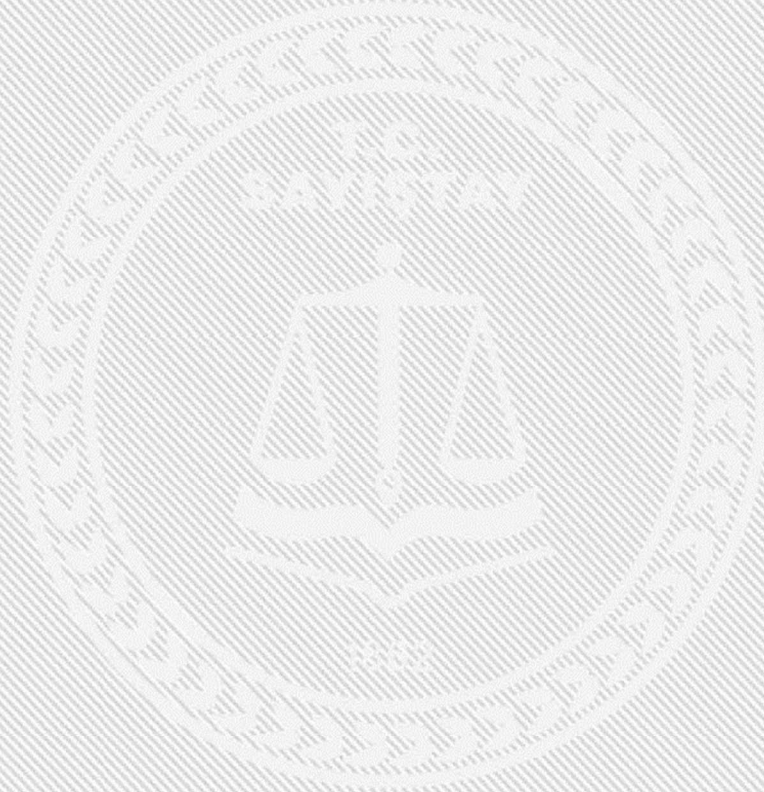
FAALİYET SONUCU			64.773.160,50	39.331.479,85	61.618.186,50
------------------------	--	--	----------------------	----------------------	----------------------

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>

ÇANKIRI İL ÖZEL İDARESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	29
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	30
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	31
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	31
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	32
6. DENETİM BULGULARI	35

1. ÖZET

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

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

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

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümünde kullanılan veri kayıt sistemleri.

Çankırı İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilerek raporlama temel gereklilikleri yerine getirilmektedir. Ancak, değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dahil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Üst yönetimin ve sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Kurum yönetimlerinin; İşimizi ne kadar iyi yapıyoruz? ve Nasıl daha iyi yapabiliriz? sorularına uygun şekilde yanıt verebilmeleri için performans hakkında ilgili, doğru, ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde

ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

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

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

Gerek üst yönetimi, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Çankırı İl Özel İdaresinin konuya ilişkin samimi, pozitif yaklaşımları önemli bir artıdır. Bu yönüyle, gelişmeye açık bu potansiyelin katettiği mesafe övgüye değer bulunmuştur.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun

olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, 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, Çankırı İl Özel İdaresinin yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Çankırı İl Özel İdaresi'nin yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

▪ **Çankırı İl Özel İdaresi performans ölçüm sisteminin en belirgin eksikliği çevrimin sadece planlama temelinde yapılandırılması, ölçüm fonksiyonunun ihmal edilmesidir.**

Çankırı Özel İdare Stratejik planı'nın "İzleme, Değerlendirme" bölümünde toplu halde performans göstergeleri belirlenmiş ise de bu göstergeler hedeflerle ilişkilendirilmediğinden performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır. *(Bu anlamda bir eşleştirme performans programında da yapılmamıştır.)*

Oysa sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi, yıl sonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

Performans göstergelerine toplu olarak bir liste şeklinde yer verilmesi performans göstergelerinden nasıl yararlanılacağına ilişkin bir algının yeterince oluşmadığını göstermektedir. Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Faaliyet raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Faaliyet Raporu bu yaklaşım dışında ve hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 2015 yılında gerçekleştirilen faaliyetlerin sergilendiği bir doküman olarak üretilmiştir.

Performans göstergeleri niteliği itibarıyla ölçülebilir olmayan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini değerlendirebilmek amacıyla kullanılan dolaylı ölçütlerdir. Bu özelliği ile performans ölçüm sisteminin önemli bir unsuru olup bu amacı gerçekleştirmeye uygun şekilde sisteme dahil edilmeleri gerekmektedir.

▪ **Kurumların kendi misyon tanımları dışında stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir.**

Özel İdare Müdürlükleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla bazı merkezi kuruluşların (Sağlık, Milli Eğitim Bakanlıkları, Kültür vb.) ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu ilgili kuruluşlar sorumludur. Bütçe-strateji-faaliyet sarmalı aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmelidir. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan, kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir.

Okuma-yazma oranına ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, bu standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğundadır. İl Özel İdaresi, ne uzmanlık, ne görev alanı, nede yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumunda değildir. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü eğitim alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür politika, amaç, hedef ve stratejilerini belirlemek İl Özel İdarelerin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da değildir. Kuruluşlar için strateji çerçevesi misyon tanımlamaları olarak görülmelidir.

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

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine

faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

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

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

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik planda belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğiyle bağdaşmamaktadır.

Çankırı İl Özel İdaresi Stratejik planında 6 temel faaliyet alanı çerçevesinde 21 stratejik amaç ve 95 hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı geleneksel planlamadan farklılaştıran temel ayrıçtır. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil, orta ve uzun vadede ulaşılacak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durumdan hareketle vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir.

Şüphesiz kurumların, birimlerin, personelin tüm faaliyetleri, işleri önemlidir ve tümü planlanmalıdır. Tüm işlerin bir plan dahilinde yürütülmesi gerekli ve doğru olmakla birlikte stratejik planlama ve performans ölçümü konusunu açıklamaktan uzaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü olanaksız değilse bile yararsız kılar. Ayrıca, her faaliyeti, amacı stratejik olarak nitelemek sonuç itibarıyla hiçbir önceliklendirmenin olmayışıyla aynı sonucu doğurmakta ve planlamanın “stratejik” niteliğini tümüyle anlamsız kılmaktadır.

Çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de uygun değildir. Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarımları gereken asli işleri, faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmalarının bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getireceği de açıktır.

Performans yönetimi ve bu yönetim tarzının araçlarından biri olan performans ölçüm sisteminin ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir uygulama olması, bu alana ilişkin kültürün yeterince yerleşmediği ve özümsemediği, amaç-araç dengesinin doğru bir şekilde kurulamadığı da göz önüne alınarak kurumların bir süre daha, başa çıkabilecekleri, daha mütevazı setlerle yol almaları uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Çankırı İl Özel İdaresinin 2014-2018 yıllarını kapsayan Stratejik Planı ilgili mevzuatına uygun olarak hazırlanmasına özen gösterilmiş ise de; bulguda belirtilen husus bundan sonraki hazırlanacak stratejik planda gözüne alınarak hazırlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik plan ve performans programında yer alan bazı amaç ve hedefler Çankırı İl Özel İdaresinin yetki-görev alanı dışındaki unsurları içermektedir.

İl Özel İdareleri doğrudan kendisine verilmiş görevlerin dışında merkezden gönderilen ödenekler yoluyla bazı kuruluşların ihalelerini gerçekleştirmekte ve faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu işleyiş nedeniyle söz konusu kuruluşların görev-yetki alanına ait hususların Çankırı İl Özel İdaresinin stratejik planına dahil edilmesi anlamlı ve işlevsel değildir.

Örneğin, 6 no'lu stratejik amaç için belirlenen 6.6 no'lu hedef; "*Bulaşıcı hastalıklar ve risk faktörleri ile mücadele etmek ve bunları izlemek*" şeklinde düzenlenmiştir. Bulaşıcı hastalıklarla mücadele, bu hastalıklara ilişkin risk faktörlerini belirlemek Sağlık Bakanlığının ilgi, uzmanlık ve yetki alanı içerisindedir. İl Özel İdarelerinin bu alana ilişkin strateji oluşturması söz konusu değildir. İl Özel İdarelerinin fonksiyonu Hükümet ve Sağlık Bakanlığınca oluşturulan politika ve stratejiler çerçevesindeki faaliyetlerin yürütülmesi çerçevesinde Bakanlıktan gönderilen ödeneklerin ilgili işler için harcanmasıyla sınırlıdır.

Benzer şekilde, 7 no'lu stratejik amaç olarak "*Eğitimde fırsat eşitliği yaratmak; temel ve ortaöğretimin kalitesini yükseltmek;Çankırı Karatekin Üniversitesinin gelişmesi için gerekli desteği vermek ve altyapı yatırımlarını artırmak.*" 7.1 no'lu hedef ise; "*Okuma yazma oranını %100 seviyelerine çıkarmak, okul öncesi ve ilköğretimde okullaşma oranını yükseltmek amacıyla çalışmalar yoğunlaştırılacaktır.*" belirlenmiştir. Şüphesiz okuma-yazma

oranı ve bu oranı yükseltmeye yönelik stratejiler, faaliyetler İl Özel İdarelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanı dışındadır ve Özel İdarelerin stratejik planları içerisinde yer almalarının bir anlamı bulunmamaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen husus bundan sonraki hazırlanacak Stratejik planda gözüne alınarak hazırlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda hedeflerle yönelik bir maliyetlendirme yapılmamış olup, Performans Programının kaynak ihtiyacının tahminine ilişkin bölümü ise stratejik plan-performans programı-bütçe arasında olması gereken bağlantıya hizmet edecek nitelikte oluşturulmamıştır.

Stratejik plan ve performans programında yer alan stratejik amaçların gerçekleştirilmesine hizmet edecek hedefler belirlendikten sonra bu hedeflere ulaşılmasına yönelik somut faaliyetler belirlenmekte, bu faaliyetlerin de tahmini maliyetleri hesaplanarak performans programında yer verilmektedir. Bu uygulamanın amacı, bütçe ile performans programı arasında reel bir ilişki kurulması ve bu yolla bir yandan daha gerçekçi bir bütçe yapım sürecinin desteklenmesi, diğer yandan maliyet unsurları planlanmış ve kabul edilmiş gerçekçi stratejiler oluşturulması, kaynağı olmayan faaliyetlerin, dolayısıyla gerçekleşmesi mümkün olmayan hedeflerin programda yer almasının önlenmesidir.

Çankırı İl Özel İdaresi performans programındaki kaynak ihtiyacına ilişkin

belirlemeler aşağıda yer verilen örneklerde görüldüğü üzere hedefleri gerçekleştirmek üzere planlanan somut faaliyetlerin tahmini maliyetlerinden değil, bütçe rakamlarının çeşitli hizmet alanlarına paylaştırılmasından oluşmaktadır ve bu şekliyle stratejik plan-performans programı-bütçe arasındaki dengeye katkı vermesi mümkün değildir.

KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ

Performans Hedefi: *“İlimizde meydana gelebilecek emniyet ve asayiş olaylarının (hırsızlık, gasp, adam öldürme, yaralama, kaçırma vb.) önlenmesi veya en aza indirgenmesi.”*

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı (TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	10.000,00		10.000,00
06	Sermaye Giderleri	7,00		7,00
Genel Toplam		10.007,00		10.007,00

SAVUNMA HİZMETLERİ

Performans Hedefi: *“İlimiz Merkez ve ilçelerindeki; İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için İl Afet ve Acil Durum müdürlüğününün 5902 sayılı kanun gereğince hizmetlerinin yürütülmesi için tüm ihtiyaçlarını sağlamak.”*

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı (TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	220.000,00		220.000,00
06	Sermaye Giderleri	70.000,00		70.000,00
Genel Toplam		290.000,00		290.000,00

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki stratejik plan yapımında bulgu maddesi göz önünde bulundurulacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Stratejik Planın “İzleme-Değerlendirme“ bölümünde toplu olarak yer verilen performans göstergeleri hedeflerle eşleştirilmediğinden dolayı performans ölçümüne hizmet etme fonksiyonuna sahip değildir.

Çankırı İl Özel İdaresi 2014-2018 dönemi Stratejik Planı “İzleme ve Değerlendirme” bölümünde;

“Stratejik planın değerlendirilmesi ile ilgili genel yaklaşım ve yöntemler şu başlıklarda belirlenmiştir:

Performans ölçümü ve değerlendirmesi: Performans ölçümü, performans göstergelerinin oluşturulması ve verilerin toplanması ile mümkündür.

Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır.” açıklamalarından sonra, bu sınıflandırma çerçevesinde performans göstergeleri belirlenmiştir. Ancak bu göstergeler hedeflerle ilişkilendirilmediğinden performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır.

Bilindiği üzere, esas ve öncelikli olan hedeflerin ölçülebilir olması ise de kamu hizmetlerinin niteliği gereği hedeflerin somut, ölçülebilir karakterde belirlenmesi çoğu zaman mümkün olamamakta, hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini anlamak, performans ölçümü yapabilmek için dolaylı ölçütlere yani performans göstergelerine ihtiyaç bulunmaktadır.

Çankırı İl Özel İdaresi Stratejik Planında söz konusu performans göstergeleri belirlenerek toplu halde yazılmış ise de hangi göstergelerin hangi hedefleri değerlendirmek için belirlendiği gösterilmediğinden dolayı fonksiyonlarını yerine getirmeleri mümkün değildir.

Bu eksikliğin bir maddi hatadan kaynaklanmadığı Kurum faaliyet raporlarının incelenmesiyle görülmektedir. Çankırı İl Özel İdaresi faaliyet raporları, (uluslararası genel kabul gören adıyla performans raporları) performans ölçüm sürecinin bir parçası olmaktan ziyade bir önceki yıl kurumun gerçekleştirdiği faaliyetleri gösteren geleneksel faaliyet raporları niteliğindedir. Bu nitelikteki bir faaliyet raporunun hedeflere ulaşımı belirlemek, sapmaların nedenlerini analiz etmek gibi bir ihtiyacı olmayacağından performans göstergeleri

de stratejik plan hazırlamanın zorunluluklarından biri olarak, bağlamından uzak bir şekilde belirlenmiş, ancak sürece bir katkısı olamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki stratejik plan yapımında, performans göstergeleri hedeflerle eşleştirilecek olup, bulgu maddesi göz önünde bulundurularak hazırlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Stratejik Planda yer alan amaç-hedef sistematığı performans programının iki ayrı bölümünde birbirinden farklı biçimde çeşitlendirilmiş, dolayısıyla birbirinden farklı iki ayrı amaç-hedef seti oluşturulmuştur.

Stratejik planda 21 stratejik amaç ve 95 hedef belirlenmiştir. Performans programının “B- Amaç ve Hedefler” bölümünde bu amaç ve hedefler olması gerektiği gibi aynen yer almakta iken “C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Kaynak İhtiyacı” bölümünde bu sistematik dışında farklı bir amaç-hedef seti oluşturulmuştur. İçeriğinde ortak-benzer unsurlar olmakla birlikte bu bölümde 11 amaç, 60 hedef, 41 performans hedefi gösterilmiştir. Örneğin, Stratejik Planda ve Performans Programı (B) bölümünde 18 no’lu Amaç ve bu amaçla ilgili hedefler şu şekilde yer almıştır:

“AMAÇ 18: İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için afet bilinci, teknik bilgi, donanım ve koordinasyonun kent kültüründe altyapısını hazırlamaktır.

HEDEF 18.1: Afet öncesinde, sırasında ve sonrasındaki tüm çalışmaları ve uygulamaları planlayan, uygulanabilir afet yönetim sistemi oluşturularak, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini sağlayacak İl Afet Yönetim Merkezi kurulacaktır.

HEDEF 18.2: Çankırı il genelinde afet riski taşıyan yerlerin ve afet türlerinin tespiti yapılarak, doğal afet risk haritası oluşturulacaktır.

HEDEF 18.3: ÇİÖİ'nin görev alanına giren kamu binalarının yeterli afet güvenliğine

kavuşturulması için gerekli çalışmalar stratejik plan dönemi içinde tamamlanacaktır.”

Oysa yine Performans Programının, kaynak ihtiyacının gösterildiği (C) bölümünde bu amaç ve ilgili hedef olarak aşağıdaki bilgiler yer almaktadır.

<i>Amaç</i>	<i>Halkın Deprem ve Doğal Afetlere karşı bilgilendirmek, Savaşta ve afetlerde can ve mal kaybını en aza indirmek, yaşamsal öneme sahip resmi ve özel tesis kuruluşların korunması ile acil tamir ve ıslah çalışmaları, doğal afetlere karşı tedbirler almak, hazırlamak ve organizasyon yapmak, ilgili teknik çalışmaları yürütmek ve afet konutlarının kontrol ve denetimi sağlamak.</i>
<i>Hedef</i>	<i>İlimizde meydana gelebilecek olası doğal afetlerin yol açacağı can ve mal kayıplarını en aza indirmek için Acil Durum ve Afet işleri hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere teçhizat alımı yapmak,</i>

İki farklı amaç-hedef seti içerisinde diğerinde olmayan amaçlar da mevcuttur. Örneğin: (C) bölümünde yer alan amaç-hedef setinde yer alan “İlimizde Emniyet, asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamak, milletimizin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, İlimizdeki yaşayan insanların huzur, refah ve mutluluğunu, can ve mal emniyetini sağlama, kamu düzeni devamlılığını temin etmek.” amacı diğer sette olmadığı gibi ve stratejik planda da yer almamaktadır. (Bu amaç (2) No’lu bulgu için de örnek teşkil etmektedir.) Belirtilen karmaşık durum (birbirinden farklı amaç-hedef setleri) izlemeyi, değerlendirmeyi ve sonuç itibarıyla performans ölçümünü olanaksız kılan unsurlardan birisi olma niteliğindedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonra hazırlanacak ilk stratejik planımız ile performans programımızda belirtilen amaç-hedefler sistematığı birbiriyle uyumlu olarak hazırlanacak olup, bulgu maddesinde belirtilen açıklamalar doğrultusunda işlem yapılması titizlikle sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

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

Raporumuzun diğer bölümlerinde de değinildiği üzere stratejik planlama çevriminin ölçüm fonksiyonunun ihmal edilmesi ve buna yönelik bir tasarımın oluşturulmaması (Ör:ölçülemeyecek, soyut türdeki hedefler için performans göstergeleri belirlenmemesi, daha yerinde ifadeyle belirlenen göstergelerin hedeflerle eşleştirilmemesi) yukarıda açıklanan nitelikte bir veri kayıt sistemine ihtiyaç doğurmamakta ve bu sistemin güvenilirliğini sağlamaya yönelik kaygılar gereksizleşmektedir. Belirtilen gelişmeler sağlandıkça sağlıklı ve güvenilir bir veri kayıt sistemi oluşturmanın önemi kurum yetkililerince de hissedilecektir kanısındayız.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtildiği üzere, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarla bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin

nasıl analiz edileceğine, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulma yönünde çalışmaya Mali Hizmetler Müdürlüğü koordinesinde başlanılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Değerlendirmelerimizle uyumluluk gösteren kurum görüşünün uygulaması gelecek planlama dönemlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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