



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AĞRI İL ÖZEL İDARESİ

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

AĞRI İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AĞRI İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	25

AĞRI 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	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	11
8.	EKLER.....	20

KISALTMALAR

İdare: Ağrı İl Özel İdaresi

Kurum: Ağrı İl Özel İdaresi

KHGB : Köylere Hizmet Götürme Birliđi

DSİ : Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı:

Ağrı 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 aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda 2015 yılı bütçesiyle 70.000.000,00 TL gelir ve gider öngörülmüş olup, geçen yıldan devreden 149.868.085,04TL ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 126.312.480,86 TL kaynak ve Ek Bütçe/Ek Ödenek olarak 648.128,95 TL ile birlikte yılı ödenekleri 346.828.694,85TL'ye ulaşmıştır.

Ağrı İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolara göre 2015 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	200.000,00	63.822,24
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.160.000,00	1.881.668,73
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)		135.570.487,86
Diğer Gelirler	68.640.000,00	79.802.737,81
Sermaye Gelirleri		
TOPLAM	70.000.000,00	217.318.716,64

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU								
Önceki Yıldan Devreden	Bütçe ile Verilen	Ek Ödenek	Merkezi İdareden Aktarılan	Toplam Bütçe Ödeneği	Ödeneğin Harcanan Kısmı	İptal Edilen Ödenek	Sonraki Yıla Devreden Ödenek	
149.868.085,04	70.000.000,00	648.128,95	126.312.480,86	346.828.694,85	218.926.463,33	2.321.739,37	125.580.492,15	

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

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	12.255.994,00	31.516.447,76
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	992.100,00	4.092.851,41
Mal ve Hizmet Alım Gideri	6.739.500,00	35.752.766,12
Faiz Giderleri		648.128,95
Cari Transferler	3.049.595,00	3.142.344,20
Sermaye Giderleri	42.162.811,00	97.641.453,58
Sermaye Transferi	1.300.000,00	46.132.471,31
Yedek Ödenekler	3.500.000,00	
TOPLAM	70.000.000,00	218.926.463,33

Kurumun 2015 yılı faaliyet gideri 213.336.434.92 TL, faaliyet geliri 217.262.976.95 TL olup gelir fazlası 3.926.542.03TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını

sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

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

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

Ağrı 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.

2015 yılı denetimi kapsamında Ağrı 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
- 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 bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmekte Olan Yatırımlardan Tamamlananların, Bu Hesaptan Düşülüp İlgili Hesaplara Aktarılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 163'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen maddi duran varlıkların, geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Adı geçen yönetmeliğin “Hesabın Niteliği” başlıklı 180'inci maddesinde de

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

Denilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek maksadıyla kullanılacağına açıklık getirilmiş, “Hesabın İşleyişi” başlıklı 181'inci maddesinin (b) bendinde de tamamlanan yatırımlardan bu hesapta izlenenlerin bu hesaba alacak kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Yönetmeliğin bu amir hükümlerine rağmen 2015 yılı Bilançosunda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan 221.841.545,35 TL tutardan geçici kabulü yapılan işlere ilişkin olanların bu hesaptan düşülerek ilgili varlık hesaplarına aktarılması işleminin 2014 yılı Sayıştay Raporunda da yer verilmesine rağmen tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

Bahse konu eksik işlemler dolayısıyla Ağrı İl Özel İdaresinin yılsonunda düzenlenen mali tabloları üzerinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı gerçek durumu göstermemektedir. Bu durum Ağrı İl Özel İdaresinin halen yürütmekte olduğu yatırımların gerçek değerinin mali tablolarda olduğundan çok görünmesine yol açtığı gibi, bu yatırımların tamamlanması ile aktarılacağı ilgili varlık hesabının da (başka kurumlar adına yürütülenler için de ilgili kurumun varlık hesaplarının) olduğundan düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İdare tarafından tamamlanan yatırımlardan, başka kurumlara ait olanların ilgili kurumlara çıkışının yapılacağı; idareye ait olanların ise idarenin varlık hesaplarına kaydının yapılacağı belirtilmiş, Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki tutarlardan 29.04.2016 tarihinde ilgili varlık hesaplarına kaydı yapılanlara ilişkin muhasebe

işlem fişlerinin ise yazı ekinde gönderildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Yatırımı tamamlandığı halde Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı bulunan 197.734.756,38 TL varlığın 2016 yılı hesap döneminde ilgili bulunduğu hesaplara aktarıldığı ve bu konuda İdare ile mutabakat sağlandığı değerlendirilmiştir. Ancak, 2015 yılı mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 2: İller Bankası Ortaklık Payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Görülmemesi

Ağrı İl Özel İdaresinin 2015 yılı Bilançosu 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında herhangi bir kayıt görülmemektedir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun “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.”

Denildiğinden 6107 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükmünce İller Bankasının ortakları arasında sayılan Ağrı İl Özel İdaresinin, İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık payının 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 156 ncı maddesi gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin söz konusu hükümlerine aykırı olarak Ağrı İl Özel İdaresinin, İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık payı kayıtlarda yer almadığından, yıl sonunda düzenlenen mali tablolar üzerinde 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı gerçek durumu göstermemektedir. Bu bulgu 2014 yılı raporunda da yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Ağrı İl Özel İdaresinin İller Bankası Anonim Şirketindeki ortaklık payının gerçek değerinin bildirilmesi için İller Bankası Genel Müdürlüğüne resmi yazı ile başvurulduğu, gerçek değere ilişkin cevap alınca sistemde gerekli kayıtların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İller Bankası Anonim Şirketindeki ortaklık payının gerçek değerinin bildirilmesi için İller Bankası Genel Müdürlüğüne resmi yazı ile başvurulduğu, gerçek değere ilişkin cevap alınca sistemde gerekli kayıtların yapılacağı belirtildiğinden bu konuda İdare ile mutabakata varıldığı değerlendirilmiştir. Ancak, 2015 yılı mali tablolarında 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 3: 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının Bilançoda Birlikte Yer Alması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “ 59 Dönem Faaliyet Sonuçları ” başlıklı 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 (-)”

Denilmektedir.

Ayrıca 324’üncü maddesinde 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının, faaliyet döneminde ortaya çıkan olumlu faaliyet sonucunun izlenmesi için kullanılacağı belirtilirken; 326’ıncı maddesinde 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının, faaliyet döneminde ortaya çıkan olumsuz faaliyet sonucunun izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Söz konusu maddeler birlikte değerlendirildiğinde 59 Dönem Faaliyet Sonuçları hesap grubunun olumlu veya olumsuz olabileceği, başka bir ifade olumlu ve olumsuz olamayacağı, olumlu veya olumsuz olmasına göre de bunlardan birinin 59 Dönem Faaliyet Sonuçları grubu altında gösterileceği anlaşılmaktadır.

Oysa Ağrı İl Özel İdaresinin 2015 yılı bilançosunda 59 Dönem Faaliyet Sonuçları Hesap Grubu altında hem merkez birimlerine ilişkin 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı hem de ilçelere ilişkin 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu hesabı birlikte yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Faaliyet sonucu hesabında merkez birimleri ile ilçe birimlerinin konsolidasyonunun sağlanması suretiyle 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabına 2016 yılı bilançosunda birlikte yer verilmeyeceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Faaliyet sonucu hesabında merkez birimleri ile ilçe birimlerinin konsolidasyonunun sağlanması suretiyle 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabına 2016 yılı bilançosunda birlikte yer verilmeyeceği belirtildiğinden bu konuda İdare ile mutabakat sağlandığı değerlendirilmektedir. Ancak 2015 yılı bilançosunda söz konusu hatalı durum devam etmektedir.

Ayrıca İdarenin cevabında belirtilmemekle birlikte aşağıdaki değerlendirmenin yapılması gerekli görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu ve 5018 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 devreye girdiği 2009 yılından bu yana ihtiyaçları karşılayacak ölçüde geliştirilememiştir. Bulgu konusu hususun da söz konusu muhasebe modülü programında yapılacak değişikliklerle düzeltilebileceği anlaşıldığından Denetim Görüşüne temel olan olan bu sistem hatasının söz konusu Bakanlıkça üzerinde durularak gereği yapılması gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ağrı İl Özel İdaresinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı, 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabına İlişkin Olarak Kurumun Bilanço/Mizan Rakamlarında Yer Alan Tutarların Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri Sonuçlarında Yer Alan Tutarlarla Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetmeliğinin Tanımlar başlıklı 4. Maddesinin;

(ğ) bendinde: "Makine ve cihazlar: Çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 253 hesap detayında yer alan, üretim ve hizmet amacıyla kullanılan her türlü makine, cihaz ve aletleri,"

(ç) bendinde: "Demirbaşlar: Belirli bir hizmete tahsis amacıyla edinilen, belli bir süreye tâbi olmaksızın uzun süre kullanılabilen ve kullanılmakla yok olmayan, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 255 hesap detayında yer alan taşınırları, ifade eder" .

Belge ve cetveller başlıklı 10. Maddesinde: "ğ) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli (Örnek: 13): Bu Cetvel, taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin yıl sonu hesaplarına ilişkin işlemlerinde taşınır I inci düzey detay kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar bu Cetvele taşınır II nci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir. Cetvelin "Gelecek Yıla Devir" sütununda gösterilen miktarın, yıl sonlarında sayım tutanaklarının "Sayımda Bulunan Miktar" sütununda gösterilen miktara eşit olması gerekir....

j) Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetveli (Örnek: 17): Bu Cetvel, kamu idaresinin taşınır kesin hesabının çıkarılmasına ilişkin işlemlerde taşınır hesap kodunda gösterilen her bir taşınır grubu için düzenlenir ve taşınırlar Cetvele taşınır I inci düzey detay kodu düzeyinde kaydedilir."

Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler başlıklı 32. Maddesinde: " (1) Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt kontrol yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır." Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır....

Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre

düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur." denilmektedir.

Buna göre oluşturulan ve yıl sonunda yapılan sayım sonuçlarını gösteren 17 örnek no.lu Kesin Hesap İcmal Cetvelleri Ağrı İl Özel İdaresinden temin edilememiştir. Taşınır İcmal Cetveline veri sağlayan ikinci düzey ayrıntı kodlarının da yer aldığı Kesin Hesap Cetvellerine göre ise:

253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı tutarı 25.539.087,75 TL olarak kayıt altına alındığı halde, bilançodaki 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı tutarı 25.570.213,20 TL olarak gözükmekte dolayısı ile bilançoda 31.125,45 TL fazla olarak yer almaktadır.

255 Demirbaşlar Hesabı tutarı 2.184.924,98 TL olarak kayıt altına alındığı halde, bilançodaki 255 Demirbaşlar Hesabı tutarı 406.124,98 TL olarak gözükmekte dolayısı ile bilançoda 1.778.800,00 TL eksik olarak yer almaktadır.

Bu durum, bilançoda kuruma ait tesis makine ve cihazları gösteren 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabını 31.125,45 TL tutarında; demirbaşları gösteren 255 Demirbaşlar Hesabını 1.778.800,00 TL tutarında kayıtlar ile mevcut durumun farklı görünmesi açısından etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bilançodaki 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile Taşınır Kesin Hesap Cetveli arasındaki 31.125,45 TL bilanço fazlalığına ilişkin farkın 21.04.2016 tarih ve 1481 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi ile düzeltildiği; ilgili Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile muhasebe işlem fişinin yazı ekinde sunulduğu belirtilmiştir. 255 Demirbaşlar Hesabının bilançoda 2.406.124,98 TL olarak görünmesine rağmen bulguda 406.124,98 TL olarak baz alındığı dolayısı ile bu hesaba ilişkin sehven hesaplanan farkın 1.778.800,00 TL bilanço eksikliği değil 221.200,00 Lira bilanço fazlası olduğunun görüleceği belirtilmiş ve söz konusu farkın da 21.04.2016 tarih ve 139 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi ile düzeltildiği, ilgili Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile muhasebe işlem fişinin yazı ekinde sunulduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bilançodaki 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile Taşınır Kesin Hesap Cetveli arasındaki 31.125,45 TL bilanço fazlalığına ilişkin fark kabul edildiğinden bu konuda idare ile mutabakata varılmıştır. Ancak 21.04.2016 tarih ve 1481 yevmiye no'lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme yapıldığından 2015 yılı Bilançosundaki 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabıyla ilgili olarak tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

255 Demirbaşlar Hesabının bilançoda 2.406.124,98 TL olarak görünmesine rağmen bulguda 406.124,98 TL olarak baz alındığı dolayısı ile bu hesaba ilişkin sehven hesaplanan farkın 1.778.800,00 TL bilanço eksigi değil 221.200,00 Lira bilanço fazlası olduğunun görüleceği belirtildiğinden bu konuda da idare ile mutabakata varılmış ve 255 Demirbaşlar Hesabında 1.778.800,00 TL bilanço eksigi değil 221.200,00 TL bilanço fazlası olduğu anlaşılmıştır. Ancak 21.04.2016 tarih ve 139 yevmiye no'lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme yapıldığından 2015 yılı Bilançosundaki 255 Demirbaşlar Hesabıyla ilgili olarak yeniden tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 2: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmadığından İç Denetimin Yapılamaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre özetle;

İç denetim, kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir(Mad.55)

Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır (mad.57).

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır(Mad.63).

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi,

izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. İl özel idarelerinde vali üst yöneticidir (Mad.11)

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usulle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (Mad.65)

İl Özel idarelerini de kapsayan 5018 sayılı Kanunun yukarıda bahsedilen maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iç denetimin dolayısı ile de iç denetçinin idarenin malî yönetim ve kontrol sisteminde ne derece önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun 2013/4747 sayılı karar eki incelendiğinde kurum için 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edildiği görülmektedir.

Ancak kurum tarafından henüz iç denetçi ataması yapılmadığından mali kontrolün önemli bir ayağının eksik kaldığı ve bunun sonucunda da idarenin önemli kontrol zayıflıklarını tespit ve zamanında tedbir almakta yetersiz kalabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İç denetçi atanması çalışmalarının başlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak İç denetçi atanması çalışmalarının başlatıldığı bildirildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Ancak bulgumuzda belirtilen hatalı durumun devam ettiği değerlendirilmektedir.

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 yapılabilir.

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 KHGB lere 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 fıkra göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkroda 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 Ağrı İl Özel İdaresine merkezi idare tarafından 5302 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi kapsamında sadece il özel idaresi eliyle gerçekleştirilecek yatırımlar için aktarma yapılmıştır. Bu ödeneklerin ikinci bir kez il özel idaresince KHGB aktarılması mümkün görünmemektedir.

KHGB’nin gerek personel donanımı ve sayısı, gerek makine ekipman ve donanımı gerekse deneyimi itibarıyla 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'lerinde İl özel idaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve buna göre proje bazında ödenek aktarımı yapılmasıdır. Bu nedenle KHGB ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle projesi olmayan işler için birliklere ödenek aktarımı yapmak 5355 sayılı Kanunun 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 Ağrı İl Özel İdaresinde KHGB'ne yardım niteliğinde yapılan ödenek aktarımlarında maddede sayılan şartlar dikkate alınmamıştır.

Sonuç olarak Ağrı İl Özel İdaresince 2015 yılında KHGB'ne yapılan aktarmalarla ilgili olarak aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır.

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

Birliğin Adı	Yapılan İş	Finans Kodu	Aktarılan Tutar(TL)
Diyadin KHGB	Köy Yolları Asfalt Menfez ve Köprü Gideri	08	1.008.000,00
Diyadin KHGB	Emniyet Müdürlüğü Mobese Onarım İşİ	08	80.000,00
Doğubayazıt KHGB	Ahmed-i Hani Müzesi Çevre Düzenlemesi işİ	08	500.000,00

Doğubayazıt KHGB	Tarihi Yerlerin Bakım Onarım Gideri	08	173.452,08
Doğubayazıt KHGB	Köy Yolları Asfalt Menfez ve Köprü Gideri	08	1.865.000,00
Doğubayazıt KHGB	Doğubayazıt Mobese Yapım ve Onarım İşi	08	127.873,81
Doğubayazıt KHGB	Tarihi Yerlerin Bakım Onarım Gideri	08	500.000,00
Doğubayazıt KHGB	Gürbulak Tır Parkı Su Etüt İşi	08	15.000,00
Eleşkirt KHGB	Köy Yolları Asfalt Menfez ve Köprü Gideri	08	831.000,00
Eleşkirt KHGB	Yücekapı Grup Köy Yolları Asfalt Yapım İşi	08	83.610,67
Eleşkirt KHGB	Köy Yolları Asfalt Gideri	08	90.000,00
Eleşkirt KHGB	Hasanpınar Köyü Okul Onarım Gideri	08	20.000,00
TOPLAM			5.293.936,56

B) Ağrı İl Özel İdaresi bütçesinde öngörülen köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları dışındaki hizmetler için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarılması,

Birliğin Adı	Yapılan İş	Finans Kodu	Aktarılan Tutar(TL)
Diyadin KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	10.000,00
Diyadin KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	112.470,26
Eleşkirt KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	10.000,00
Hamur KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	50.000,00
Taşlıçay KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	50.000,00
Taşlıçay KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	65.438,24
Taşlıçay KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	32.719,12
Tutak KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	15.000,00
Merkez KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	10.000,00

Merkez KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	35.000,00
Merkez KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	16.451,16
Merkez KHGB	Birlik İş ve İşlemleri	05	13.891,50
TOPLAM			1.595.443,67

Kamu idaresi cevabında; Köylere Hizmet Götürme Birliklerine bundan sonra 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi kapsamında ödenek aktarması yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerine bundan sonra 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi kapsamında ödenek aktarması yapılacağı belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Ancak bulguda tespit edilen hatalı durumun devam ettiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

(01.01.2015 - 31.12.2015) AĞRI İL ÖZEL İDARESİ

44.04-Tüm Muhasebe Birimleri 2015 Yılı BİLANÇOSU

AKTİF	2013	2014	Carî Yılı 2015	PASİF	2013	2014	Carî Yılı 2015
	TL	TL	TL		TL	TL	TL
1 DÖNEN VARLIKLAR			179.459.321,86	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			8.643.325,18
10 HAZİR DEĞERLER			178.222.828,12	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR			0,00
102 BANKA HESABI			178.222.828,12	300 BANKA KREDİLERİ HESABI			0,00
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)			0,00	32 FAALİYET BORÇLARI			373.698,19
12 FAALİYET ALACAKLARI			437.835,24	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			373.698,19
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI			0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR			4.470.581,69
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI			397.114,44	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			1.228.100,06
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			40.720,80	333 EMANETLER HESABI			3.242.481,63
14 DİĞER ALACAKLAR			19,31	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER			3.799.045,30
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI			19,31	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI			1.461.157,59
15 STOKLAR			661.361,01	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			2.122.126,31
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI			661.361,01	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			215.761,40
16 ÖN ÖDEMELER			137.278,18	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			5.519.606,14
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI			0,00	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR			5.519.606,14
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI			137.278,18	400 BANKA KREDİLERİ HESABI			5.519.606,14
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR			0,00	5 ÖZ KAYNAKLAR			701.467.708,88
191 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI			0,00	50 NET DEĞER			29.880.736,95
2 DURAN VARLIKLAR			536.171.318,32	500 NET DEĞER HESABI			29.880.736,95
22 FAALİYET ALACAKLARI			13.165,25	51 DEĞER HAREKETLERİ			0,00
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI			13.165,25	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI			0,00
24 MALİ DURAN VARLIKLAR			400.000,00	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI			0,00
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI			0,00	52 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI			-12.611.219,86
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI			400.000,00	522 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI			-12.611.219,86
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR			535.758.153,07	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI			680.271.649,74
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI			150.089.714,47	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI			680.271.649,74
252 BİNALAR HESABI			130.847.042,40	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI			0,00
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI			25.570.213,20	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)			0,00
254 TAŞITLAR HESABI			9.329.958,37	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI			3.926.542,03
255 DEMİRBAŞLAR HESABI			2.406.124,98	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI			21.561.004,87
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)			-4.326.445,70	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)			-17.634.462,84
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI			221.841.545,35				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR			0,00				
260 HAKLAR HESABI			94.859,35				
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)			-94.859,35				
AKTİF TOPLAMI			715.630.640,18	PASİF TOPLAMI			715.630.640,18

NAZİM HESAPLAR	TL	TL	61.099.578,08
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI			22.374.592,70
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI			38.724.985,38

GENEL TOPLAM : 776.730.218,26

NAZİM HESAPLAR	TL	TL	61.099.578,08
911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI			22.374.592,70
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI			38.724.985,38

GENEL TOPLAM : 776.730.218,26

44.04 AĞRI İL ÖZEL İDARESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2013		2014		2015	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
630	01	Personel Giderleri	27.546.626.55		28.341.639.16		31.516.447.76	
630	02	Sos. Güv. Kurumlarına Devlet Primi Gid.	4.446.713.93		3.836.553.17		4.092.851.41	
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	33.000.613.84		36.769.574.04		29.453.550.87	
630	04	Faiz Giderleri			821.833.66		648.128.95	
630	05	Cari Transferler	26.105.861.03		4.866.619.71		3.142.344.20	
630	07	Sermaye Transferleri	82.795.03		95.095.313.09		137.972.542.70	
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri					14.632.00	
630	13	Amortisman Giderleri			7.231.924.53		217.543.35	
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	304.666.56		19.384.116.17		6.159.983.95	
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler					118.409.73	
GİDERLER TOPLAMI			91.487.276.94		196.347.573.53		213.336.434.92	

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2013		2014		2015	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
600	01	Vergi Gelirleri	54.434.14		36.092.21		63.822.24	
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.629.410.31		1.443.372.33		1.825.929.04	
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gel.	258.124.871.61		143.350.189.97		135.570.487.86	
600	05	Diğer Gelirler	52.579.960.31		69.322.603.49		79.802.737.81	
GELİRLER TOPLAMI			319.388.676.37		214.152.258.00		217.262.976.95	
FAALİYET SONUCU			226.901.399.43		17.804.684.47		3.926.542.03	

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>

AĞRI İL ÖZEL İDARESİ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	25
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. GENEL DEĞERLENDİRME	28
6. DENETİM BULGULARI.....	30

1. ÖZET

Bu rapor, Ağrı 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.

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

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

Ağrı İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında belirlenen hedef ve göstergelerin hazırlanması ile faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesi konusunda henüz arzu edilen düzeye ulaşamadığı görülmektedir.

Değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dahil edilememesi 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 odaklanması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ölçümlemenin yapılabilmesi için Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporlarının birbiriyle uyumlu olarak hazırlanması büyük önem arz etmekte olup Performans Programında belirlenen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin Faaliyet Raporunda da takip edilebilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan 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 koymasındır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyeceği gibi bu çerçevede yapılan işler ve hazırlanan raporlar idareler için sadece bir maliyet unsuru olacaktır.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Ağrı İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

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

- **Stratejik Planın Katılımcı Bir Anlayışla Hazırlanmaması**

Stratejik planda yer alması gereken temel unsurlardan biri olan katılımcılık paydaş analizinin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak kurumda paydaş analizinin yapılmadığı anlaşılmıştır. Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlamanın başarıya ulaşması beklenmemelidir.

- **Stratejik Planda Misyon ve Vizyon Bildirimlerinin Açık ve Anlaşılır Şekilde Yapılmaması; Stratejik Amaç ve Hedeflerin Yönetmeliğe ve Kılavuza Uygun Olarak Hazırlanmaması**

Kuruluşlar, geleceğe bakabilmek için, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, temel değerlerini belirleyecek, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyacaklardır. Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağı amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde belirleyici bir rol oynayacaktır.

- **Performans Programında Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmemesi**

Kurumlar stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerinin tamamına performans programında özellikle kaynak kısıtları nedeniyle yer vermek zorunda değildir. Bu yüzden amaç ve hedeflerden hangilerinin kurum için öncelikli olduğunun katılımcı bir yöntemle belirlenerek performans dönemi amaç ve hedeflerinin tespit edilmesi, buna göre de performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin ortaya konulması gerekmektedir

Söz konusu önceliklendirmenin yapılmaması nedeniyle kaynak kısıtı ortaya çıktığı takdirde kurumun performans hedeflerinde de sapmalar ortaya çıkabilecektir.

- **Performans Programında Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmemesi**

İdarenin, program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde hazırlaması gerekmektedir. Kurumun performans programında böyle bir çalışmanın yapılmadığı ve performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin programda gösterilmediği anlaşılmıştır. Başka bir ifade ile performans bilgisi düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanmamıştır. Bu nedenle 2015 yılı faaliyet raporunda performans ölçme ve değerlendirme imkanı da ortadan kalkmış bulunmaktadır.

Sonuç olarak; Ağrı İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirememektedir.

Süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaşmalarına rağmen stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun hazırlanmasında sunum eksiklikleri bulunmaktadır. Bu nedenle kurum performansının ölçümü ve değerlendirilmesi imkansız hale gelmiştir. Şüphesiz kurumun performans yönetimi kültürü oluştukça ve uygulama birikimi arttıkça buna paralel olarak gelişmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Amaç ve Hedeflerin Yönetmeliğe ve Kılavuza Uygun Olarak Hazırlanmaması

A) Stratejik amaç ve hedefler kurumsal olarak değil harcama birimi bazında belirlenmiştir.

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4-(d) maddesinde stratejik plan: *“Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı,*

İfade eder” şeklinde tanımlanmış;

5-(b) maddesinde de stratejik planlama sürecindeki çalışmaların, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütüleceği ifade edilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin ilgili hükümlerinden anlaşılacağı üzere stratejik plan ile stratejik plan süreci içinde yer alan stratejik amaçların, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla kurumsal ölçekte yapılması gerekmektedir.

Oysa Kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin kurumsal olarak değil harcama birimi bazında hazırlandığı; her harcama birimi için belirlenen amaca ayrı ayrı sıra numarası verildiği, bazı birimlerde hiç numara verilmediği hatta amaç olduğunun dahi belirtilmediği; dağınık olarak belirlenen bu amaçların ve dolayısı ile hedeflerin kurumun ürettiği temel ürün ve hizmetlere göre faaliyet alanı oluşturularak sınıflandırılmadığı görülmüştür. Bu nedenle stratejik plandaki amaç ve hedeflerle 2015 yılı performans programını ilişkilendirmenin imkansız hale geldiği değerlendirilmiştir.

B) Bazı birimlerde stratejik amaçtan sonra hedef belirlenmeden faaliyetlere yer verilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda strateji yönetim süreci şu şekilde sıralanmaktadır. Durum analizi, misyon, vizyon, amaçlar, hedefler, stratejiler, faaliyet ve projeler.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Yine kılavuza göre her amacın altında en az bir hedef olacağı belirtilmektedir.

Oysa kurumun harcama birimlerinden olan Plan Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü ile Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğünün Stratejik Plandaki süreçte amaçlarından hemen sonra faaliyetleri belirlenmiştir. Başka bir ifade ile amacı gerçekleştirmeye yönelik hedefler oluşturulmamıştır. İlgili amaca yönelik hedeflerin ortaya konulmaması stratejik plan döneminde kurumun söz konusu amaçlarına ulaşmasını imkansız kılacaktır. Çünkü faaliyetler tek başına amaçların gerçekleşmesinde değerlendirme kriteri değildir.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken bulguda belirtilen stratejik amaç ve hedeflerin Yönetmeliğe ve Kılavuza uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik planın hazırlanmasında bundan sonra bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

BULGU 2: Stratejik Planda Misyon ve Vizyon Bildirimlerinin Açık ve Anlaşılır Şekilde Tanımlanmaması

A) Misyon Bildirimi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimi stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimi, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır.

Misyon bildirimi kuruluşun üst yönetimi tarafından planlama ekibi ile birlikte diğer birimlerin görüşleri de dikkate alınarak geliştirilir. Gerek görüldüğü takdirde daha alt seviyedeki birimlerin misyon bildirimleri ise, birim yöneticileri ve diğer ilgili personel tarafından kuruluşun misyon bildirimine uyumlu bir şekilde geliştirilir.

Misyon bildirimi özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir; hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlar; yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenir. Misyon bildiriminde Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir; Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.

Oysa Kurumun misyon bildiriminde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun “İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 6’ncı maddesinin (a) fıkrasındaki görev ve yetki tanımı hiçbir değişiklik yapılmadan misyon tanımı olarak kabul edilmiştir.

Bu şekildeki misyon tanımı Kılavuzdaki misyon tanımı ile uyuşmamakta; Kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını; amacını, hizmet sunduğu kişi ve kuruluşları özlü, açık ve çarpıcı şekilde açıklamamaktadır.

B) Vizyon Bildirimi

Kılavuza göre vizyon; kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, birçok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir.

Vizyon bildirimi kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirimi, misyon bildirimi ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur.

Yine Kılavuza göre güçlü bir vizyon aşağıdaki özelliklere sahiptir:

- İdealisttir; yürekte gelmesi, hissedilmesi gerekir.
 - Özgündür; kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir.
 - Çekicidir; kuruluş çalışanları kadar diğer paydaşların da ilgisini çeker.
- İyi ifade edilmiş bir vizyon bildirimi ise aşağıdaki özellikleri gösterir:
- Kısa ve akılda kalıcıdır.
 - İlham verici ve iddialıdır.
 - Gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayıcıdır.

Kurumun vizyon bildiriminde ise Kılavuzdaki vizyon bildirimine ilişkin açıklamalar aynen alınmış; Kılavuza ve kurum kimliğine uygun bir vizyon bildirimi oluşturulmamıştır. Başka bir ifade ile kurumun vizyonu stratejik planda açıklanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alması Gereken Temel Unsurlardan Olan Katılımcılığın Stratejik Plan Sürecine Dahil Edilmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre “katılımcılık” stratejik planda yer alması gereken temel unsurlardan biridir. Katılımcılığın sağlanabilmesi için “paydaş analizinin” yapılması gerekmektedir. Kılavuza göre paydaşlar iç paydaş, dış paydaş ve müşterilerden oluşmaktadır. Kurumla ilişkisindeki yakınlığa göre önceliklendirilen paydaşlardan kurum hakkındaki görüşlerinin alınması ve bunun değerlendirilmesi stratejik planın hazırlanmasında paydaşın beklenti ve taleplerinin karşılanması açısından önem arz etmektedir.

Kurumun, paydaşların görüş, öneri ve beklentilerini stratejik planlama sürecine dahil etmemesi planın bu kesimlerde sahiplenilmemesine ve uygulama şansının azalmasına neden olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Programında Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberinde: “*Kamu idareleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve bütçe dışı kaynaklarını göz önünde bulundurarak, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik vereceklerini üst yönetici, harcama yetkilileri ve diğer ilgili tarafların katkılarının sağlanacağı katılımcı bir yöntemle belirlerler.*” denilmektedir.

Kurumun 2015 Yılı Performans Programında ise "Öncelikli Stratejik Amaç ve

Hedeflerin" belirlenmediği anlaşılmıştır. Bu durumun kaynakların öncelikli amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışına uymadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

BULGU 5: Performans Programında Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin (1)'inci fıkrasında : *“Performans programları; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır.”* (5)'inci fıkrasında: *“Kamu idarelerinin performans programını hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenerek, en geç Mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulmasıyla başlar.”*

Denilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri uyarınca performans programlarının; idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Oysa İdarenin 2015 yılı Performans Programında performans hedef ve göstergeleri ile performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetlerin belirlenmediği ve programda yer almadığı anlaşılmıştır. İdarenin performans programında sadece idari birimlere ilişkin

hazırlanan “Faaliyet Maliyetleri Tabloları” yer almaktadır. Bu haliyle 2015 yılı Performans Programının, idarenin faaliyet maliyetlerinin gösterildiği bir doküman durumuna düştüğü; faaliyet raporunda da performans ölçümü yapılması ve sonuçlarının değerlendirilmesinin imkansız hale geldiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet Raporunda “Performans Bilgileri” Başlığı Altında Yer Alması Gereken Bilgi, Tablo ve Değerlendirmelerin Bulunmaması

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

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

Denilmektedir. Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesi ikinci fıkrasında:

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

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

Ayrıca söz konusu yönetmelik ekinde yer alan ve Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şeklini belirleyen Ek-1’e göre Faaliyet Raporlarının “Performans Bilgileri” kısmında;

- 1) Faaliyet ve Proje Bilgilerine
- 2) Performans Sonuçları Tablosuna
- 3) Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesine
- 4) Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesine
- 5) Diğer Hususlara

Yer verilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2015 yılı faaliyet raporunda ise “Performans Bilgileri” Başlığı altında herhangi bir bilgi ve değerlendirme bulunmamaktadır.

Faaliyet Raporunun diğer kısımlarında Kurumun yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler, amaç ve hedeflerle ilinti kurulmaksızın yer almaktadır. Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifade ile performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmakta; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmaktadır. Kurumun performans programında amaç, performans hedefi ve performans göstergelerinin yer almamasının bu sonucu doğurduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki faaliyet raporu hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki faaliyet raporu hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Performans ölçümünün yapılabilmesi, 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 hedeflerin ilgili oldukları birimlerden yıl sonunda toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır.

Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bir sonraki performans programı hazırlanırken bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

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>