



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu

EYLÜL 2013

T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

586617/46308

Sayı: BŐk.2013/12

12.09.2013

Konu: 2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunumun 41 ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunumun 39'uncu maddeleri uyarınca, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından Sayıştaya gönderilen Genel Faaliyet Raporları ile bu raporlara ilişkin Sayıştay değerlendirmesini içeren 2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporunu saygılarımla arz ederim.

Akyel/Recai

Doç. Dr. Recai AKYEL

Sayıştay BaŐkanı

2012 YILI
FAALİYET GENEL DEĞERLENDİRME
RAPORU

2012 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Genel Faaliyet Raporu ile İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu esas alınarak hazırlanmış ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 39'uncu maddesi gereği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

İÇİNDEKİLER

GENEL ÇERÇEVE.....	1
1. DEĞERLENDİRMELERİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ ve KAPSAMI.....	3
2. GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ.....	5
2.1 GENEL DEĞERLENDİRME.....	5
2.2 MALİ BİLGİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
3. MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ.....	13
3.1 GENEL DEĞERLENDİRME	13
3.2 MALİ BİLGİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	15

GENEL ÇERÇEVE

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yürütülen denetimlerin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır. Sayıştay, bu amaçlar doğrultusunda kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyerek sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince Sayıştay tarafından düzenlenmesi gereken raporlar arasında yer alan Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu; kamu idareleri tarafından Sayıştaya gönderilen idare faaliyet raporları, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Genel Faaliyet Raporu ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun denetim sonuçları dikkate alınarak değerlendirilmesi sonucu hazırlanan rapordur.

Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu ile stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi bağlamında kamu idarelerinin yürüttüğü ve üst yöneticilerin güvence beyanı vererek kamuoyuna açıkladığı faaliyetlerinin doğruluğuna güvence vermek amaçlanmaktadır.

Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin denetim sonuçları ile birlikte toplu bir bakış açısıyla değerlendirilmesi sonucunda hazırlanan Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, kamu kaynaklarını kullananların faaliyet sonuçları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sağlama ve kamu hizmeti yürütenlerin yönetsel hesap verme sorumluluklarını geliştirme yoluyla kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna dayalı stratejik yönetim anlayışının geliştirilmesinde önemli bir araç olacaktır.

2012 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, 5018 sayılı Kanun'un 41 ve 6085 sayılı Kanun'un 39'uncu maddeleri ile Sayıştay Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberine göre;

- Kamu idareleri üst yöneticileri tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kamu idarelerinin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanan 2012 yılı idare faaliyet raporlarında,
- Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının 2012 yılındaki faaliyet sonuçlarına ve mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmeleri içerecek şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda,
- Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının esas alınarak mahalli idarelerin genel durumunu ortaya koymak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda

yer alan bilgilerin kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelerle belirlenen sunum kriterlerini ve süreç gerekliliklerini karşılayıp karşılamadığının tespit edilmesi ile 2012 yılı dış denetim sonuçları dikkate alınarak ilgili raporlardaki bilgilerin doğruluk ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi suretiyle hazırlanmış ve 6085 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesi gereğince Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alınarak son şekli verilmiştir.

2012 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu ile Sayıştay, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesini teminen, kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında yeterli ve güvenilir bilgiler sunmayı, kamuoyunu bilgilendirmeyi amaçlamaktadır.

1. DEĞERLENDİRMELERİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ ve KAPSAMI

Değerlendirmelerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Değerlendirmelerin amacı, Maliye Bakanlığı tarafından merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanan Genel Faaliyet Raporu ile İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idarelerin bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanan Mahalli idareler Genel Faaliyet Raporunun, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelerle belirlenen sunum kriterlerini ve süreç gerekliliklerini karşılayıp karşılamadığının tespit edilmesi, raporlarda yer alan bilgilerin doğruluk ve güvenilirliğinin denetim sonuçları ile karşılaştırılarak değerlendirilmesidir.

Değerlendirmeler, Genel Faaliyet Raporu ve Mahalli idareler Genel Faaliyet Raporunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere uygun hazırlanıp hazırlanmadığı, raporlardaki bilgilerin sunum kriterlerini karşılayıp karşılamadığı, gerekli bilgi ve değerlendirmelere yer verilip verilmediği, raporda yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olup olmadığı açılarından Sayıştay Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberine göre yapılmıştır.

2. GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ

2.1 GENEL DEĞERLENDİRME

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca genel faaliyet raporunun, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak; izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve Sayıştaya gönderilmesi gerekmektedir. Nitekim Maliye Bakanlığı 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunu yönetmelikte belirtilen sürede hazırlayarak kamuoyuna açıklamış ve Sayıştay Başkanlığına göndermiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Genel Faaliyet Raporunun Kapsamı" başlıklı 15'inci maddesi genel faaliyet raporunun hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır. Buna göre Genel Faaliyet Raporunda aşağıdaki bilgilere yer verilir:

- a) Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,
- b) Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,
- c) Yılsonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,
- ç) Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,
- d) Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,
- e) İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,
- f) Mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,
- g) Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,
- ğ) Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler.

2012 yılı Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde, raporda yer alan bilgilerin genel itibariyle sunum kriterlerini ve süreç gerekliliklerini karşıladığı görülmekle birlikte;

1. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 15'inci maddesi gereğince 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda;

- Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının yılsonundaki varlık ve yükümlülüklerinin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgilere yer verilmesi gerektiği halde, sadece genel bütçe kapsamındaki idarelerin mali varlık ve yükümlülüklerini gösteren tabloya yer verildiği,
- Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvele yer verilmesi gerektiği halde, yıl içinde ödenek ekleme ve aktarma işlem sayısı bilgisine yer verilip, ödenek aktarma ve ekleme işlemlerinin tür, tutar ve idareler itibariyle dağılımını gösterir cetvele yer verilmediği,
- Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerektiği halde, sadece merkezi yönetim kapsamındaki idareler itibariyle yapılan cari ve sermaye transferlerinin tutarına yer verildiği tespit edilmiştir.

2. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda yer alan yedek ödeneklerle ilgili Tablo 10'a göre, yedek ödeneklerin kullanım tutarı 665,2 milyon TL. olarak açıklanmış iken, Maliye Bakanlığından alınan ve yedek ödeneklerin yılsonu itibariyle kullanım tutarlarını gösteren tabloya göre 2012 yılında yedek ödenekten yapılan toplam aktarma tutarının yılsonu itibariyle 30,9 milyar TL. olarak gerçekleştiği görülmüştür. Dolayısıyla raporda verilen tablo eksik ve hatalı bilgilendirmeye yol açmaktadır. Bu nedenle, Genel Faaliyet Raporunda öncelikle bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin hangileri olduğu ve ne kadar yardım aldığı belirtilerek bu kuruluşların faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilmelidir.

2.2 MALİ BİLGİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.2.1 Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir ve Gider Hedefleri ile Gerçekleşmelerinin Değerlendirilmesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 15'inci maddesi gereğince Genel Faaliyet Raporunda, merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

1. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini kapsayan merkezi yönetim bütçesine ait gelir ve gider hedefleri ile gerçekleşmelerine yer verilmiş olmakla birlikte, gider hedefleri ile gerçekleşmelerinin sadece ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi itibariyle açıklanması eksik bilgilendirmeye neden olmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi gider hedefleri ile gerçekleşmelerinin ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi itibariyle de gösterilmesinin daha açıklayıcı olacağı değerlendirilmektedir.
2. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda gider gerçekleşmeleri neticesinde meydana gelen bazı sapmaların nedenlerinin açıklanmadığı, bazılarının eksik açıklandığı, açıklananların ise giderlerin hedef ve gerçekleşmelerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyine göre yapılmış olması nedeniyle ikinci düzeydeki sapmaları göstermediği tespit edilmiştir.

2012 yılında personel giderleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme kalemlerinde, gider gerçekleşmesi bütçe ile hedeflenenin üzerinde veya altında olmasına rağmen Genel Faaliyet Raporunda gider hedef ve gerçekleşmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin yapılan değerlendirmeler yeterli değildir. Yönetmelik'te yer alan raporlama ilkelerinden tam açıklama ilkesi gereği ödeneye göre sapmaların yeterli bilgi içermesi için ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi esas alınarak açıklama yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

2012 yılı Genel Faaliyet Raporu Tablo 10'da ekonomik sınıflandırmaya göre merkezi yönetim bütçe giderleri birinci düzey itibariyle aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

(Bin TL)	Başlangıç Ödeneği	Yılsonu Ödeneği	Gerçekleşme
Personel Giderleri	81.692.195	74.985.192	86.462.710
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	28.858.929	42.398.829	32.893.602
Cari Transferler	130.220.180	131.467.123	129.477.019
Sermaye Giderleri	27.913.538	39.306.682	34.365.315
Sermaye Transferleri	4.242.856	6.983.263	6.006.362
Borç Verme	8.624.895	10.150.960	9.537.423

Maliye Bakanlığından alınan giderlerin ekonomik sınıflandırmasının ikinci düzeyini de gösteren aşağıdaki tabloda ise tespit edilen sapmalara ilişkin detay bilgiler yer almaktadır.

Birinci Düzey	İkinci Düzey	(TL)	Başlangıç Ödeneği	Yılsonu Ödeneği	Gerçekleşme
1		Personel Giderleri	81.692.195.500	74.985.192.897	86.462.710.046
1	1	Memurlar	71.124.217.360	63.624.988.675	75.435.100.905
1	2	Sözleşmeli Personel	2.744.795.350	3.169.870.107	2.577.822.447
1	3	İşçiler	4.468.396.000	4.669.334.357	5.131.096.706
1	4	Geçici Personel	1.530.708.190	1.470.376.498	1.295.678.321
1	5	Diğer Personel	1.268.031.600	1.464.141.261	1.436.534.510
1	7	Milletvekilleri	92.075.000	92.475.000	92.472.130
1	8	Cumhurbaşkanı Ödeneği	402.000	402.000	402.000
1	9	İstihbarat Personeli	463.570.000	493.605.000	493.603.028
3		Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	28.858.928.871	42.398.828.929	32.893.603.099
3	1	Üretime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	271.032.871	348.085.400	227.073.984
3	2	Tüketime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	13.051.589.795	22.901.696.887	14.559.017.688
3	3	Yolluklar	1.021.758.469	1.237.784.720	1.346.506.825
3	4	Görev Giderleri	707.229.739	1.813.457.451	1.770.394.679
3	5	Hizmet Alımları	10.674.083.624	12.455.366.424	11.717.275.135
3	6	Temsil Ve Tanıtma Giderleri	138.143.100	285.936.597	127.724.175
3	7	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	610.798.513	780.901.569	672.085.519
3	8	Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	1.478.498.760	2.008.301.985	1.935.002.836
3	9	Tedavi Ve Cenaze Giderleri	905.794.000	567.297.895	538.522.259
5		Cari Transferler	130.220.180.000	131.467.122.798	129.477.017.436
5	1	Görev Zararları	25.687.131.000	22.721.998.034	22.062.156.577

5	2	Hazine Yardımları	54.752.929.080	52.519.687.594	52.027.760.162
5	3	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	614.484.700	968.049.690	926.398.606
5	4	Hane Halkına Yapılan Transferler	13.869.470.400	19.101.008.455	18.784.586.607
5	6	Yurtdışına Yapılan Transferler	1.420.274.820	1.583.668.842	1.296.310.698
5	8	Gelirlerden Ayrılan Paylar	33.875.890.000	34.572.710.183	34.379.804.787
6		Sermaye Giderleri	27.913.538.000	39.306.681.821	34.365.315.808
6	1	Mamul Mal Alımları	4.600.013.850	4.750.972.785	3.797.429.744
6	2	Menkul Sermaye Üretim Giderleri	376.754.000	346.957.164	256.728.223
6	3	Gayri Maddi Hak Alımları	331.570.500	299.876.169	217.068.807
6	4	Gayrimenkul Alımları Ve Kamulaştırması	1.176.864.000	2.933.149.355	2.733.040.507
6	5	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	19.170.363.000	28.359.831.974	25.105.093.032
6	6	Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	286.327.450	292.841.697	267.620.329
6	7	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	1.505.212.400	1.888.047.436	1.625.628.631
6	8	Stok Alımları	2.920.000	1.326.710	1.247.237
6	9	Diğer Sermaye Giderleri	463.512.800	433.678.532	361.459.298
7		Sermaye Transferleri	4.242.856.000	6.983.263.376	6.006.362.321
7	1	Yurtiçi Sermaye Transferleri	3.802.690.000	6.364.007.313	5.752.300.053
7	2	Yurtdışı Sermaye Transferleri	440.166.000	619.256.063	254.062.267
8		Borç Verme	8.624.895.000	10.150.959.861	9.537.422.413
8	1	Yurtiçi Borç Verme	8.203.895.000	8.383.444.270	8.184.987.903
8	2	Yurtdışı Borç Verme	421.000.000	1.767.515.590	1.352.434.510

2.2.2 Sosyal Güvenlik Kurumu Bilgilerinin Değerlendirilmesi

1. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda SGK ile ilgili bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin bilgiler incelendiğinde, 2012 yılı SGK giderlerinin 160,2 milyar TL, gelirlerinin ise 142,9 milyar TL olarak gerçekleştiği, dolayısıyla bütçe açığının 17,3 milyar TL olduğu ifade edilmiştir.

SGK Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna göre bütçe gideri 158,8 milyar TL. bütçe geliri 176,6 milyar TL, SGK'nın 2013 yılı Mayıs ayında düzeltilmiş Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna göre ise bütçe gideri 158,8 milyar TL. bütçe geliri 160,5 milyar TL'dir.

Dolayısıyla, Genel Faaliyet Raporunda yer alan bütçe gerçekleştirmelerinin, SGK'dan alınan SGK Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosunda belirtilen tutarlarla uyuşmadığı görülmektedir.

2. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda 2012 yılı emekli aylığı ödemelerinin 105,2 milyar TL, sağlık giderlerinin 44,1 milyar TL olduğu ifade edildiği halde, SGK Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosunda ve 2012 yılı mizanında emekli aylığı ödemelerinin 106,1 milyar TL, sağlık giderlerinin ise 41,8 milyar TL olduğu görülmüştür.

Dolayısıyla, Genel Faaliyet Raporunda yer alan bütçe gerçekleştirmelerinin, SGK Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosunda belirtilen tutarlarla uyuşmadığı görülmektedir.

3. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Performans Bilgileri" başlıklı geçici 2'nci maddesinde; kamu idarelerinin ilk performans programlarını hazırladıkları yıla kadar, faaliyet raporlarının performans bilgileri bölümünde sadece faaliyet ve projelere ilişkin bilgilere yer verileceği ifade edilmiştir.

2012 yılına ilişkin olarak SGK performans programı hazırlanmadığından, SGK Faaliyet Raporunda ve 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda sadece faaliyet bilgilerine yer verilmiş olup performans hedef ve göstergeleri ile bunlara ilişkin sonuçlar söz konusu raporlarda yer almamıştır. Bu itibarla, SGK ile ilgili yasal değişiklikleri ve SGK'nın faaliyetlerine yer verilen bu bölümün, hedef ve göstergeleri içermemesi sebebiyle değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

2.2.3 Borç Stokundaki Gelişmeler ve Borçlanmaya İlişkin Diğer Bilgilerin Değerlendirilmesi

1. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda, 2012 yılında yapılan iç borçlanmanın yüzde 98,3'ünün ihale ile sağlandığı, borçlanmanın kalan yüzde 1,7'sinin ise doğrudan satış yolu ile gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Ancak, Hazine Müsteşarlığı muhasebe kayıtlarına göre, nakit iç borçlanmanın 101,5 milyar TL ve doğrudan satışın 109 milyon TL olduğu dikkate alındığında, doğrudan satışın toplam borçlanma içindeki payının yüzde 0,1 ve dolayısıyla ihalenin toplam borçlanma içindeki payının yüzde 99,9 olduğu tespit edilmiştir.
2. 2012 yılı Genel Faaliyet Raporunda “İç ve Dış Borç Ödemeleri” başlıklı 31 nolu tabloda iç borç anapara ödemesi tutarı, 84.018 milyon TL'dir. Ancak aynı tutar, Ocak 2013 Kamu Borç Yönetimi Raporunda, merkezi yönetim iç borç servisi tablosundaki anapara tutarları toplandığında, 84.020 milyon TL olarak görülmektedir. Muhasebe kayıtlarında ise uygunluk bildirim çalışmaları sırasında Hazine Müsteşarlığı tarafından gönderilen tabloda bu tutar 84.130 milyon TL olarak yer almaktadır. Dolayısıyla iç borç anapara ödemesi ile ilgili olarak farklı tablolarda farklı rakamlara yer verilmiştir.

3. MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMESİ

3.1 GENEL DEĞERLENİRME

Mahalli idareler tarafından düzenlenen idare faaliyet raporları esas alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından mahallî idareler genel faaliyet raporu hazırlanmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır. Sayıştay tarafından dış denetim sonuçları da dikkate alınmak suretiyle mahalli idareler genel faaliyet raporu değerlendirilmekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmaktadır. Sayıştaya gönderilen 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet raporunun değerlendirilmesi sonucunda aşağıda yer alan eksiklikler tespit edilmiştir.

1. İçişleri Bakanlığınca mahalli idareler genel faaliyet raporu düzenlenmesindeki temel amaç; mahalli idarelere ait istatistiki bilgi verilmesinin yanında söz konusu istatistiki verilerden yola çıkarak analizler yapılması, yıllar itibariyle meydana gelen önemli değişikliklerin nedenlerinin açıklanması ve bu konularla ilgili İçişleri Bakanlığı değerlendirmelerinin ortaya konulmasıdır. 5018 sayılı Kanun gereğince İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanması gereken Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun Bakanlığın değerlendirmelerini de içermesi gerekmektedir. Ancak, 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu İçişleri Bakanlığının değerlendirmelerini içermekten ziyade mahalli idarelerle ilgili istatistiki verilerden oluşmaktadır.
2. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun hazırlanma usul ve esasları Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'le belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'e göre Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun; mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedeflerini, fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeleri, bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeleri, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeleri ve yıl içinde yapmış olduğu yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgileri içermesi gerekmektedir. Ancak, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet

Raporunda söz konusu hususlarla ilgili bilgi ve değerlendirmeler yer almamaktadır.

3. 5018 sayılı Kanun'a göre İçişleri Bakanlığının mahalli idareler genel faaliyet raporunu izleyen mali yılın Haziran ayının on beşine kadar kamuoyuna açıklaması ve bu raporun birer örneğini aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına göndermesi gerekmektedir. Ancak, 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya 30.07.2013 tarihinde gönderilmiştir.
4. İl Özel İdarelerinin 2010, 2011 ve 2012 yılları bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2012 yılı toplam gelirleri içerisinde öz gelirleri oranı ise % 9,78'dir. Bu duruma ilişkin olarak Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda İçişleri Bakanlığı tarafından herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.
5. 2012 yılı itibarıyla mahalli idarelerin borç dağılımları incelendiğinde toplam 48,9 milyon TL borç yükümlülüğü bulunmaktadır. Söz konusu yükümlülüğün 25,2 milyon TL'si Diğer Yükümlülükler olarak gösterilmiştir. Ancak, mahalli idarelerin toplam borç yükümlülüğünün % 52'sini oluşturan Diğer Yükümlülükler ifadesiyle mahalli idarelerin yükümlülüklerinden nelerin kast edildiği anlaşılamamaktadır. Bu nedenle mahalli idarelerin borç yükümlülükleri arasında yer alan Diğer Yükümlülükler ifadesiyle hangi borç yükümlülüklerinin kast edildiğinin açıklanması gerektiği değerlendirilmektedir.
6. Belediyelerin borç yükü 2008 yılından 2012 yılına kadar önemli oranda artış göstermiştir. 2008 yılında belediyelerin banka kredilerine ait borçları 4,2 milyon TL iken 2012 yılında 7,3 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 2008 yılından 2012 yılına kadar belediyelerin bankalara borcu % 58 oranında artmıştır. Aynı şekilde, 2008 yılında belediyelerin dış mali borçları 2,6 milyon TL iken bu tutar 2012 yılında 6,1 milyon TL'ye yükselmiştir. Dış mali borç yükümlülüğü de 2008 yılından 2012 yılına kadar % 44 artmıştır. Bu duruma ilişkin olarak Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda İçişleri Bakanlığı tarafından herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

3.2 MALİ BİLGİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda yer alan mali bilgiler ve diğer açıklamalar Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde yer alan sistematığe uygun sunulmamıştır. Söz konusu Yönetmelik'e göre mahalli idareler genel faaliyet raporunda yer alan mali bilgilerin;

a) Mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedefleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

b) Mahalli idareler, mahalli idarelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarının iç ve dış borçlarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

c) Mahalli idarelerin insan kaynakları ile fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

ç) Mahalli idare bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

d) Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında bilgi ve değerlendirmeler,

e) Mahalli idarelere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığınca yürütülen denetim ve gözetim faaliyetleri hakkında özet bilgiler,

f) Mahalli idarelerin yıl içinde yapmış olduğu yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgiler

şeklinde bir sistematik içerisinde hazırlanması gerekmektedir. Ancak, 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

- İnsan Kaynakları
- Bütçe a. Gider b. Gelir c. Borç
- Denetim
- Köydes
- Değerlendirme ve Sonuç

başlıkları esas alınmak suretiyle hazırlanmıştır.

Raporun bu şekilde hazırlanmış olması raporlama ilkelerinden tam açıklama ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları

Hakkında Yönetmelik’le öngörülen sistematığe uygun olarak ve eksiksiz bir şekilde hazırlanması gerekmektedir.

2. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda yer alan mali bilgiler ile diğer bilgiler mahalli İdarelere ait idare faaliyet raporlarında yer aldığından Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun hazırlanmasında idare faaliyet raporlarındaki verilerin kaynak olarak kullanılması gerekir. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda İçişleri Bakanlığına 2012 yılına ait kaç adet mahalli idare faaliyet raporu gönderildiği hakkında bir bilgi bulunmamaktadır. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda hangi mahalli idareye ait kaç tane idare faaliyet raporunun yayımlandığı ve bu idare faaliyet raporlarının kaçının değerlendirmeye alındığı Raporda açıkça belirtilmelidir. Zira Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar, belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır ve aynı süreler içinde Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bu nedenle idare faaliyet raporlarının Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına tüm mahalli idarelerce zamanında gönderilmesi ve Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun da idare faaliyet raporları esas alınmak suretiyle hazırlanması gerekmektedir.
3. Mahalli idarelerde hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayılarına ilişkin olarak 2011 yılı faaliyet raporunda veri bulunmasına rağmen bu bilgiler 2012 yılı faaliyet raporunda karşılaştırmaya imkan verecek biçimde yer almamış ve buna ilişkin İçişleri Bakanlığınca bir değerlendirme yapılmamıştır.
4. Mahalli idarelere ait borç yükleri incelendiğinde mahalli idarelerin borçlanma eğiliminin sürekli arttığı görülmektedir. Mahalli idarelerin borç yüklerinin hangi nedenlerle artış gösterdiğine dair Raporda herhangi bir değerlendirme bulunmamaktadır.
5. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca mahalli idareler genel faaliyet raporunda “Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında bilgi ve değerlendirmeler” yer almalıdır. Ancak, İçişleri Bakanlığı tarafından

hazırlanan 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda “iç denetim” başlığı altında yalnızca iç denetçi kadroları ve doluluk oranları yer almakta, iç denetim sonuçları ile ilgili rapor sayısı, denetlenen birim sayısı, iç denetimlerde tespit edilen önemli ve benzer konular, iç denetimler sonucu yapılan işlemlere ilişkin bilgiler ve bunlar hakkında Bakanlığın değerlendirmesi yer almamaktadır.

6. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’e göre aşağıdaki bilgi ve değerlendirmelerin 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda yer alması gerektiği halde bu hususlara raporda yer verilmemiştir:

- Mahalli idarelere ait şirket ve işletmelere ilişkin mali bilgiler,
- Mahalli idarelerin bütçe hedefleri,
- Mahalli idarelerin fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idare bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idarelerin yıl içinde yapmış oldukları yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgiler.

7. 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun İnsan Kaynakları bölümünde yer alan 2012 yılı verileri ile Raporun Genel Değerlendirme ve Sonuç bölümünde yer alan veriler çelişmektedir. Bu durum raporlama ilkelerinden doğruluk ve tarafsızlık ilkesine aykırı düşmektedir.

8. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “Raporlama İlkeleri” başlıklı ikinci bölümünün 4’üncü maddesinde yer alan sorumluluk ilkesine göre faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır. Bu ilke gereğince örneğin analitik bütçe sınıflandırması kapsamında sermaye transferlerinin hangi kuruluş veya idarelere yapıldığını gösteren ikinci ve üçüncü düzeyde ekonomik kod ayrıntılarına yer verilmesi gerekmektedir. Ancak Raporda bu konuya ilişkin bilgi ve değerlendirme yer almamaktadır.

9. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu" başlıklı 13'üncü maddesinde, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda mahalli idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmelerin yapılacağı belirtilmesine rağmen, 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda; mahalli idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler yer almamaktadır.