



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BOLU İL ÖZEL İDARESİ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2015

İÇERİK

BOLU İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
BOLU İL ÖZEL İDARESİ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	24

BOLU İL ÖZEL İDARESİ
2014 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.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	17

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Bolu 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 2014 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda 2014 yılı bütçesiyle 28.688.000,00 TL gelir ve gider öngörülmüş olup, geçen yıldan devreden 33.804.525,32 TL ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 75.726.512,87 TL kaynak ve Ek Bütçe/Ek Ödenek olarak 4.670.000,00 TL ile birlikte yılı ödenekleri 142.889.038,19 TL'ye ulaşmıştır.

Bolu İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolara göre 2014 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2014 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	13.500,00	758.467,69
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.525.500,00	2.925.460,94
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	75.883.064,94
Diğer Gelirler	25.150.000,00	32.786.405,06
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
TOPLAM	28.688.000,00	112.353.397,81

2014 YILI ÖDENEKLER TABLOSU					
Bütçe Ödenekleri	Merkezi İdareden Aktarılan	Önceki Yıldan Devreden	Toplam Bütçe Ödeneği	Ödeneğin Harcanan Kısım	Sonraki Yıla Devreden
33.358.000,00	75.726.512,87	33.804.525,32	142.889.038,19	98.632.986,77	41.916.374,12

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.

2014 yılına özgü olarak 6360 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesi ile tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler Nisan 2014 tarihi itibarıyla İl Özel İdaresine devredildiğinden bu belediyelerin gelir ve giderleri karşılığı olarak ek bütçe yapılmış, bu gelişme de İl Özel İdaresinin 2014 yılı başındaki bütçe öngörülleri ile yıl sonunda gerçekleşen bütçe sonuçları arasında fark oluşmasında etkili olmuştur.

2014 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ		
	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	4.073.501,00	26.580.146,33
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	613.000,00	681.621,14
Mal ve Hizmet Alım Gideri	9.448.055,00	27.759.271,26
Faiz Giderleri	0,00	0,00
Cari Transferler	4.161.586,00	5.707.655,24
Sermaye Giderleri	9.343.525,00	37.476.001,21
Sermaye Transferi	427.696,00	428.291,59
Yedek Ödenekler	620.637,00	0,00
TOPLAM	28.688.000,00	98.632.986,77

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

2014 yılı denetimi kapsamında Bolu 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 yansıtmamasından 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 GÖRÜŞÜ

Bolu İl Özel İdaresinin 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 03.06.2014 Tarih ve 2014/6455 Sayılı BKK İle Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Yapılan Değişiklikler Kapsamında Bolu İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlarla İlgili Yeniden Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında "taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu kayıt alınma işleminin bazı esasları adı geçen Yönetmelikte değişiklik yapan 19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı R.G.de yayınlanan 03.04.2014 tarih ve 2014 /6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden belirlenmiştir. Bu belirlenmelerin bir kısmına "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1 inci maddede yer verilmiştir. Buna göre;

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

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar."

Öte yandan aynı Yönetmeliğin "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı değişik 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında ise aşağıdaki hükme yer verilmiştir.

“Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.”

Bu durumda Bolu İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılmasının, en geç 30.09.2014 tarihi itibarıyla ilgili form ve cetvellere geçirilmesinin ve bu bilgilerin muhasebe kayıtlarının yapılmak üzere muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar kayıtlarının yapılmasının Yönetmelik hükümlerinin gereği olduğu anlaşılmaktadır. Bu işlemlere bağlı olarak 31.12.2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır.

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

Yönetmelik değişikliği ile ilgili ayrıntılı açıklama Muhasebat Genel Müdürlüğünün 25.07.2014 tarihinde yayınlanan Taşınmaz Envanteri konulu genel yazısında yer almıştır.

Bu bilgiler ışığında Bolu İl Özel İdaresinin kesin mizan ve bilançosunun incelenmesi sonucunda yukarıda açıklanan işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür. Bu nedenle Kurumun 2014 yılı mali tablolarının 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında kayıtlı tutarların mevzuata uygun olarak kaydedilmesi gereken tutarlar olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Taşınmazların cins tahsisi ve bedel tespit çalışmalarına başlandığı, çalışmaların hızlı bir şekilde devam ettiği, köylerde bulunan taşınmazların ise rayiç bedelinin belli olmaması nedeniyle çalışmaların zaman aldığı; taşınmazların bedel tespitine ilişkin çalışmaların kısa sürede tamamlanarak gerçek değerler üzerinden kayıtların yenileneceği, kısa sürede bedel tespit çalışmalarının bitirilememesi durumunda da söz konusu bulgu ve ilgili yönetmelik doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarla ilgili bedel tespit çalışmalarına başlandığı belirtildiğinden bu konuda İdare ile mutabakat sağlanmıştır. Ancak 2014 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabıyla ilgili tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 2: 3213 Sayılı Maden Kanununun Devlet Hakkı ve Özel İdare Payı Başlıklı 14'üncü Maddesine Göre Bazı Ruhsat Sahiplerince Söz Konusu Maddede Belirlenen Oranlar Üzerinden Hesaplanacak Payın Devlet Hakkı Olarak Maden İşleri Genel Müdürlüğüne Yatırılması Gerekirken Yatırılmaması, Dolayısıyla Söz Konusu Devlet Hakkından Maden İşleri Genel Müdürlüğünce İl Özel İdaresi Hesabına Aktarılması Gereken Payların da Aktarılmaması

3213 sayılı Maden Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde “*Devlet Hakkı: Maden istihracı ile sağlanacak gelirden Devlet payına düşen kısım*” şeklinde tanımlanmıştır

Aynı Kanununun 14'üncü maddesine göre Maden İşleri Genel Müdürlüğüne, ruhsat verdiği madenlerle ilgili olarak ruhsat sahiplerince her yıl Nisan ayının sonuna kadar satış bilgi formu verilmesi, satış bilgi formundaki hasılatlara göre de söz konusu 14'üncü maddede saptanan oranlara göre bulunacak “Devlet Hakkı”nın her yıl Haziran ayı sonuna kadar ruhsat sahipleri tarafından Maden İşleri Genel Müdürlüğüne yatırılması gerekmektedir.

Aynı Kanunun yine 14'üncü maddesine 10.06.2010 tarih ve 5995 sayılı Kanunla getirilen ek fıkra;

“Ruhsat sahibi tarafından yatırılan Devlet hakkının % 25'i il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, % 25'i ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına, % 50'si de Hazine hesabına yatırılır.”

Denilerek madenlerden sağlanacak “Devlet Hakkı”nın kamu gelirleri olarak nasıl pay edileceği açıklanmıştır.

Devlet Hakkı kapsamındaki il özel idaresi paylarının doğru yatırılıp yatırılmadığının tespiti için Maden İşleri Genel Müdürlüğünden Bolu iline ait veriler temin edilerek İl Özel

İdaresi Gelir Müdürlüğü ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü verileri ile karşılaştırılmıştır.

Bolu İl Özel İdaresine aktarılması gereken 2014 yılı maden payı alacağı tahakkuku 368.554,61 TL ve tahsilatı 312.729,90 TL şeklinde olup, yatırılmayan maden payı alacağı toplamının 55.824,71 TL olduğu anlaşılmıştır. Bolu İl Özel İdaresinin maden payı alacağı olarak tahsil edilemeyen söz konusu tutar nedeniyle yıl içinde ve yılsonunda düzenlenecek mali tablolardaki gelir hesapları etkilenmektedir

Kamu idaresi cevabında; "İlimiz hudutları dahilindeki ruhsat sahipleri tarafından İdaremize yatırılması gereken devlet haklarının tespiti ve takibi için her yıl Haziran ayı içerisinde Maden İşleri Genel Müdürlüğü'nden (MİGEM) satış bilgi formlarına ait liste istenmektedir. Ancak MİGEM devlet hakkı takibini kendilerinin yaptığını, ödenmeyen devlet hakkı bilgilerinin ise ruhsat sahiplerinin bağlı bulundukları vergi dairesine bildirdiklerini belirtmektedirler.

MİGEM'den istenen satış bilgi formlarına ait listenin temin edilmesi sürecinde gecikmeler ve aksaklıklar yaşanmaktadır. (2013 Yılındaki payların 2014 Yılı Haziran ayında İdaremize bildirilmesi gerekirken İdaremize ancak Başkanlığınız yardımı ile 2015 Yılı Şubat ayında dolaylı olarak ulaşmıştır.) Sonuç itibarıyla de İdaremize yatırılması gereken devlet haklarına ait bedellerin takip ve tahsilatında zorluklar meydana gelmektedir.

2014 Yılı Denetim Raporunda belirtildiği üzere yatırılmayan maden payı alacağı toplamı 55.824,71 TL. olup, bunun 9.681,43 TL.'si tahsil edilmiştir. Geriye kalan 46.143,28 TL. MİGEM'e yazı ile bildirilerek takip işlemleri devam etmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak Maden paylarına ilişkin takip ve tahsilat işlemlerinin MİGEM listesi doğrultusunda devam ettiği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakata varıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Kurum Tarafından İhalesi Yapılıp Taahhüde Bağlanan İşler Bulunmasına Rağmen 920 Gider Taahhütleri Hesabı İle 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 406'ncı maddesinde, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının, iki nüshasının düzenlenecek ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verileceği, muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarının,

taahhüt kartına yazılarak gider taahhütleri hesabına kaydedileceği, muhasebe birimine gelen taahhüt dosyalarının daireler itibarıyla ayrı ayrı saklanacağı, yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarlarının, taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintilerin, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgilerin “Taahhüt Kartı”na (Örnek: 67) kaydedileceği, ifade edilmektedir.

Oysa hem idare tarafından girişilen taahhütlerin takibinde hem de bütçe ve nakit planlamasında son derece önemli olan 920 ve 921 no’lu hesapların, muhasebe sisteminde kullanılmadığı ve Taahhüt Kartının düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Söz konusu hesapların kullanılmamasının, hem Muhasebe Yönetmeliğine aykırılık teşkil edeceği, hem de İdare tarafından girişilen taahhütlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmesini engelleyeceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Geçmiş dönemlerde ilgili hesapların çalıştırılmasına yönelik taahhüt işlemlerinin E-İçişleri Analitik Muhasebe Modülünden kaynaklanan hatalardan dolayı yapılamadığı, bundan sonra harcama modülü üzerinden yapılmaya başlanması için ilgili harcama birimlerine konu ile ilgili talimat verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Söz konusu hesapların kullanılması için ilgili birimlere talimat verildiği belirtildiğinden bu konuda İdare ile mutabakata varıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Mülkiyeti Bolu İl Özel İdaresine Ait Olan ve Merkez İlçe Karacasu Beldesinde Bulunan Büyük Ve Küçük Kaplıca Umumi Banyo Bölümleri İle Termal Otel, Küçük Kaplıca Otel ve Dupleks Evlerinin, Pazarlık Usulü ile Üç Yıllığa Kiraya Verilmesi İhalesinde Tahmin Edilen Bedelin Emsal Değerin Çok Altında Belirlenerek Bolu İl Özel İdaresinin Çoğunluğuna Sahip Olduğu BOLÖZTUR A.Ş’ ye Düşük Fiyatla Kiralanması

Bolu İl Özel İdaresinin 2013 yılı Sayıştay Raporunda:

1.Mülkiyeti Bolu İl Özel idaresine ait Bolu Karacasu mevki 884/1 parselde bulunan 23.000,85 metrekare Termal Otel, Büyük Kaplıca ve yüzme havuzunun Bolu İl Özel İdaresince kiraya verilerek kira gelirlerinin İl Özel İdaresine gelir yazılması gerekirken, İl

Özel İdaresi şirketi olan Bolu Özel İdaresi Turizm Madencilik İnşaat Orman Ürünleri San. ve Tic. AŞ.(BOLÖZTUR A.Ş.)tarafından (2014 yılı için aylık 50.000,00 TL'ye) kiraya verilerek gelirin de şirket geliri olarak kaydedildiği;

2.Mülkiyeti Bolu İl Özel İdaresine ait Bolu İli Karacasu mevki 371 parselde bulunan 8.565 m2 bahçe nitelikli taşınmaz ile Bolu İli Karacasu mevki 792 parselde bulunan 21.700 m2 hususi banyoluk, kaplıca, otel, lokanta ve bahçesi nitelikli taşınmazın BOLÖZTUR A.Ş. tarafından Bolu İl Özel İdaresine herhangi bir kira ödenmeksizin bedelsiz olarak kullanıldığı;

Belirtilerek iki ayrı maddede bulgu konusu yapılan ve izlenecek hususlara alınan söz konusu taşınmazların bu defa tamamı, Bolu İl Özel İdaresi tarafından pazarlık usulü ile tahmin edilen bedeli düşük tutularak BOLÖZTUR A.Ş'ye aylık 5.001,00 Lira üzerinden üç yıllığına kiraya verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 9'uncu maddesinde tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, tahmin edilen bedelin, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı, bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği hükümleri yer almaktadır.

09.09.2014 tarih ve 258 sayılı İl Encümen Kararına istinaden 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile ihalesi yapılan söz konusu taşınmazların ihale dosyasında tahmin edilen bedelin hesaplanmasına ilişkin bir hesap tutanağının bulunmadığı dolayısı ile kira tespiti için gerekli araştırma yapılmadan, işin ihale şartnamesine aylık 5.000,00 liralık tahmini bedel konulduğu, tek isteklinin katıldığı ihaleyi ise aylık 5001,00 Liralık teklif ile BOLÖZTUR A.Ş'nin aldığı anlaşılmıştır.

Başka bir ifade ile BOLÖZTUR A.Ş tarafından aylık 50.000 Liraya başka bir şirkete kiraya verilmiş olan Karacasu mevkii 884/1 parselde bulunan 23.000,85 metrekare Termal Otel, Büyük Kaplıca ve yüzme havuzundan oluşan taşınmazların bu defa Bolu İl Özel İdaresi tarafından bu taşınmazlara ilave olarak Karacasu mevkii 371 parselde bulunan 8.565 m2 bahçe nitelikli taşınmaz ile 792 parselde bulunan 21.700 m2 hususi banyoluk, kaplıca, otel, lokanta ve bahçesi nitelikli taşınmazların tamamı da katılarak mülkün Özel İdareye ait olması

hasebiyle BOLÖZTUR A.Ş' ye aylık 5001 liraya kiraya verilmiş, bu suretle hem aylık 44.999 liralık kira gelirinden mahrum kalınmış hem de Karacasu mevki 371 parselde bulunan 8.565 m2 bahçe nitelikli taşınmaz ile Karacasu mevki 792 parselde bulunan 21.700 m2 hususi banyoluk, kaplıca, otel, lokanta ve bahçesi nitelikli taşınmazın BOLÖZTUR A.Ş tarafından herhangi bir kira bedeli ödenmeksizin kullanılmasına dolaylı olarak izin verilmiştir.

Bu itibarla 2013 yılı Sayıştay raporunda iki ayrı bulguya konu olmasına rağmen Bolu İl Özel İdaresinin, söz konusu taşınmazlardan elde edeceği kira gelirini ortağı olduğu şirkete bırakması nedeniyle sözleşme süresi boyunca önemli bir gelir kaynağından yoksun kalacağı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Bolu İl Özel İdaresi Tur.İnş.Orm.Ürün.San. ve Tic. A.Ş.'nin (BOLÖZTUR A.Ş.) 1982 yılında aynı sermaye ile kurulduğu, bulguda bahsi geçen kaplıca tesislerinin de içinde bulunduğu taşınmazların Şirkete aynı sermaye karşılığı olarak konulduğu, daha sonra 1991 yılında Olağanüstü Genel Kurul kararı ile aynı sermayeden nakdi sermayeye geçildiği, bu esnada aynı sermaye olarak gösterilen gayrimenkullerin bir kısmının tapuda şirket adına devir işlemleri yapılırken; söz konusu bulguda bahsi geçen mülklerin ise sehven devredilmediği, şu anda ise BOLÖZTUR A.Ş.'nin üzerinde bulunduğu alanın termal turizm alanı içerisinde yer aldığı dikkate alınarak zamanla yıpranan mevcut binaların günün turizm ihtiyaçlarına cevap veremediğinin tespit edildiği, mevcut binaların bakımının ve planlanan turizm amaçlı yeni yatırımların yapılabilmesi için 3 yıllığına kısa süreli olarak 5.001,00 TL karşılığı sözleşmeyle kiralamasının yapıldığı, söz konusu Bulgunun BOLÖZTUR A.Ş. yönetimine de bildirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusu olan taşınmazların düşük fiyatla kiralınması, sebepleri de sayılarak kabul edildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Ancak kiralama işleminde herhangi bir değişiklik yapılmaması ve söz konusu gelirden mahrum kalınması nedeniyle 2014 yılı mali tablolarında 600 Gelirler Hesabıyla ilgili tespit edilen hatalı durum devam etmektedir.

BULGU 5: Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisi Görevlerinin 5018 Sayılı Kanunda Birleşmeyecek Görevler Olarak Belirtilmesine Rağmen, Muhasebe Yetkilisine Kendi Görevi ile Birlikte Vekaleten Encümen Müdürlüğünde Harcama Yetkilisi Olarak Görev Verilmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun 60'ıncı maddesinin dördüncü fıkrasında “*Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.*” Denilmek suretiyle muhasebe yetkilisinin aynı zamanda harcama yetkilisi olarak görev yapamayacağı belirtilmektedir.

Bu nedenle muhasebe yetkilisinin, kendi görevi ile birlikte Encümen Müdürünün izinli veya raporlu olduğu günlerde Encümen Müdürü olarak harcama yetkilisi görevini de vekaleten üstlenmesinin iç kontrol zafiyetine yol açabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonraki görevlendirmelerde Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisinin aynı görevde birleşemeyeceği ilkesinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bundan sonraki görevlendirmelerde Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisinin aynı görevde birleşemeyeceği ilkesinin göz önünde bulundurulacağı belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakata varıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna Göre Kamu İdarelerinin İç Kontrol Sisteminin Ayrılmaz Bir Unsuru Olan İç Denetimin, İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmadığından Yapılamaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11, 55, 57, 63 ve 65'inci maddelerine göre özetlenecek olursa;

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

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

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.

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.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle 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.

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 kadrosu ihdas edilmiş olmasına rağmen, 2014 yılında İdareye başka kurumlardan iç denetçi kadrosuna atanmak için gelen 1 adet talep olduğu, ancak muvafakatı istenmiş olmasına rağmen olumlu veya olumsuz bir cevap alınamadığı, en kısa zamanda iç denetçi kadrosuna gelen talepler doğrultusunda atama yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İç denetçi kadrosuna gelen talepler doğrultusunda en kısa zamanda atama yapılacağı belirtildiğinden bu konuda İdare ile mutabakata varıldığı değerlendirilmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

(01.01.2014 - 31.12.2014) BOLU İL ÖZEL İDARESİ							
44.14-Tüm Muhasebe Birimleri 2014 Yılı BİLANÇOSU							
AKTİF	2012	2013	Carî Yıl 2014	PASİF	2012	2013	Carî Yıl 2014
	TL	TL	TL		TL	TL	TL
1 DÖNEN VARLIKLAR			27.786.869,19	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			9.054.379,97
10 HAZİR DEĞERLER			24.003.005,58	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR			17.305,82
102 BANKA HESABI			24.003.005,58	300 BANKA KREDİLERİ HESABI			17.305,82
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)			0,00	32 FAALİYET BORÇLARI			954.739,27
12 FAALİYET ALACAKLARI			968.690,33	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			954.739,27
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI			0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR			5.849.141,30
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI			538.664,78	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			1.449.493,01
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			430.025,55	333 EMANETLER HESABI			4.399.648,29
14 DİĞER ALACAKLAR			472.547,80	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER			2.233.193,58
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI			472.547,80	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI			1.633.505,81
15 STOKLAR			2.085.743,26	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			567.090,07
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI			2.085.743,24	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			32.597,70
153 TİCARİ MALLAR HESABI			0,02	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI			0,00
157 DİĞER STOKLAR HESABI			0,00	397 SAYIM FAZLALARI HESABI			0,00
16 ÖN ÖDEMELER			256.882,22	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			551.614,46
160 İŞ AVANSI VE KREDİLERİ HESABI			0,00	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR			551.614,46
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI			0,00	400 BANKA KREDİLERİ HESABI			551.614,46
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI			256.882,22	5 ÖZ KAYNAKLAR			44.829.234,16
2 DURAN VARLIKLAR			26.648.359,40	50 NET DEĞER			-31.097.838,95
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR			26.543.370,11	500 NET DEĞER HESABI			-31.097.838,95
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI			6.399.650,85	51 DİĞER HAREKETLERİ			0,00
252 BİNALAR HESABI			4.000.000,00	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI			0,00
253 Tesis, Makine ve Cihazlar HESABI			7.812.328,52	519 DİĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI			0,00
254 TAŞITLAR HESABI			6.390.256,72	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI			90.904.434,31
255 DEMİRBAŞLAR HESABI			1.941.134,02	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI			90.904.434,31
256 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI			0,00	58 GEÇMİŞ YILLAR OLumsuz FAALİYET SONUÇLARI			-30.531.427,42
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR			89.521,77	580 GEÇMİŞ YILLAR OLumsuz FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)			-30.531.427,42
260 HAKLAR HESABI			89.521,77	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI			15.554.066,22
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR			15.467,52	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI			26.609.028,22
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI			15.467,52	591 DÖNEM OLumsuz FAALİYET SONUCU HESABI (-)			-11.054.962,00
AKTİF TOPLAMI			54.435.228,59	PASİF TOPLAMI			54.435.228,59

NAZIM HESAPLAR			11.089.455,67	NAZIM HESAPLAR			11.089.455,67
	TL	TL	TL		TL	TL	TL
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI			11.089.455,67				
				911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI			11.089.455,67
GENEL TOPLAM :			65.524.684,26	GENEL TOPLAM :			65.524.684,26

44.14- BOLU İL ÖZEL İDARESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2012		2013		2014	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
630	01	Personel Giderleri	21.786.351	18	25.635.628	57	26.580.146	33
630	02	Sos. Güv. Kurumlarına Devlet Primi Gid.	154.587	29	441.133	21	681.621	14
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	22.229.061	63	26.246.300	94	21.775.360	12
630	04	Faiz Giderleri	0	0	0	0	0	0
630	05	Cari Transferler	4.947.790	04	6.326.550	94	5.707.655	24
630	07	Sermaye Transferleri	15.360.653	89	1.133.702	16	29.705.916	64
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0	0	0	0	1.649.632	92
630	12	Gelirlerin Red ve İadesinden Kaynaklanan Gid	0	0	3.605	13	0	0
630	13	Amortisman Giderleri	0	0	512	50	0	0
630	14	İlk Madde ve Malzeme Gideri	8.326.421	34	12.508.364	27	10.830.632	25
630	30	Diğer Giderler	52.692	60	0	0	0	0
GİDERLER TOPLAMI (A)			72.857.557	97	72.295.797	72	96.930.964	64
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2012		2013		2014	
			TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
600	01	Vergi Gelirleri	537.302	65	507.734	72	758.255	69
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.569.747	44	2.495.486	47	3.494.062	45
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gel.	53.359.354	02	67.610.793	19	75.883.064	12
600	05	Diğer Gelirler	19.188.477	96	21.758.084	33	32.325.868	39
600	11	Değer ve miktar değişimleri gelirleri	0	0	00	0	23.780	21
GELİRLER TOPLAMI (B)			75.654.882	07	92.372.098	71	112.485.030	86
FAALİYET SONUCU			2.797.324	10	20.076.300	99	15.554.066	22

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>

BOLU İL ÖZEL İDARESİ
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	24
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	25
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	27
6. DENETİM BULGULARI	32

1. ÖZET

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

6085 sayılı Kanunun 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.

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

- 2011-2015 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümünde kullanılan veri kayıt sistemleri.

Bolu İl Özel İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir. Kurumun olanakları, bu alanda sorumluluk verilen kurum personelinin birikim ve deneyimleri göz önüne alındığında önemli bir başarıdan söz etmek gerekmektedir.

Ancak, stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Bolu İl Özel İdaresinin de sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Bolu İl Özel İdaresi, raporlama temel gerekliliklerini yerine getirmektedir. Ancak, değerlendirme ve denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere performans ölçümünü gerçekleştirecek unsurların sisteme dahil edilememesi (*ölçülebilir hedefler ve/veya hedeflerle eşleştirilmiş performans göstergeleri*) faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin salt planlama ayağına değil ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Üst yönetimin ve sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Kurum yönetimlerinin; İşimizi ne kadar iyi yapıyoruz? ve Nasıl daha iyi yapabiliriz? sorularına uygun şekilde yanıt verebilmeleri için performans hakkında ilgili, doğru, ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

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

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

Gerek üst yönetim, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Bolu 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 yansıtmışından; 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, Bolu İl Özel İdaresi'nin yayımladığı 2011-2015 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Bolu İl Özel İdaresi'nin yayımladığı 2011-2015 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

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

Bolu Özel İdaresi Stratejik Planı'nda genel olarak ölçülemeyen hedeflerden sonra performans göstergeleri belirlenmemiş bunun yerine faaliyetlere yer verilmiştir. Bu faaliyetler de hedefleri ölçülebilir hale getirmediğinden performans ölçümüne katkı vermesi mümkün olamamıştır.

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

Hedeflerden sonra performans göstergelerine yer verilmemesi, performans göstergelerinden nasıl yararlanılacağına ilişkin bir algının yeterince oluşmadığını göstermektedir. Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Faaliyet raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Faaliyet Raporu bu yaklaşım dışında ve hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 2014 yılında gerçekleştirilen faaliyetlerin sergilendiği bir doküman olarak üretilmiştir.

Performans göstergeleri niteliği itibarıyla ölçülebilir olmayan hedeflere ne ölçüde

ulaşılabildiğini değerlendirebilmek amacıyla kullanılan dolaylı ölçütlerdir. Bu özelliği ile performans ölçüm sisteminin önemli bir unsuru olup bu amacı gerçekleştirmeye uygun şekilde sisteme dahil edilmeleri gerekmektedir.

- **Stratejik planda belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğine gölge düşürmektedir.**

Stratejik planda 8 temel faaliyet alanı çerçevesinde 32 stratejik amaç ve 120 hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı planlamadan farklılaştıran temel ayrıttır. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil orta ve uzun vadede ulaşılmak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durumdan hareketle vizyonda çizilen resme ulaşılabilesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir.

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

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

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

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

Bulaşıcı hastalıkları kontrol etmek için ildeki tam aşılı çocuk yüzdesini % 95'in üzerine çıkarmaya ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, bu standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğundadır. İl Özel İdaresi ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumunda değildir. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü sağlık alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür politika, amaç, hedef ve stratejilerini belirlemek İl Özel İdarelerinin görevi olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların da sorumlusu olamazlar. Kuruluşlar için strateji çerçevesi misyon tanımlamaları olarak görülmelidir.

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

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle, daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini

maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçelemelerde bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansiyacak, İl Genel Meclisince uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak kullanma yetkisi verilen İl Genel Meclisinin bu dokümanlara iradesini paralel bir şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus, stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

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

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

- **Faaliyet Raporu, Stratejik Plan ve Performans Programı ile İlişkilendirilmemiştir.**

Faaliyet raporunda, performans programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetler değil, 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 ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur.

Sonuç olarak; Bolu İl Özel İdaresi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Süreç sorumluları konuya samimiyetle yaklaşarak özverili çalışmalara dayalı çıktılar üretmişlerdir.

Sistem planlama yönüyle genel olarak başarılıdır. Sistemin *"ölçüm"* ayağı ise gelişmeye açık bir alandır ve şüphesiz performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine paralel olarak gelişmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Bazı Amaç ve Hedeflerin Bolu İl Özel İdaresinin Yetki-Görev Alanı Dışındaki Unsurları İçermesi

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

Örneğin, Sağlık Komisyonu Bölümüne ait 1 no'lu stratejik amaç için belirlenen 6 no'lu hedefin ilk göstergesi (faaliyeti): “İlimizdeki tam aşılı çocuk yüzdesini %95’in üzerine çıkarmak” şeklinde düzenlenmiştir. Sağlık hizmetlerinin hangi yönünün önümüzdeki 5 yılda öne çıkarılacağı, tam aşılı çocuk yüzdesinin hangi oranlara çıkarmanın hedefleneceği; sağlık politikalarının oluşturulduğu ve hayata geçirildiği Sağlık Bakanlığının ilgi ve yetki alanı içerisinde yer almaktadır. İl Özel İdarelerinin bu alana ilişkin strateji oluşturması söz konusu değildir. İl Özel İdarelerinin fonksiyonu Hükümet ve Sağlık Bakanlığınca oluşturulan politika ve stratejiler çerçevesinde faaliyetlerin yürütülmesi ve Bakanlıktan gönderilen ödeneklerin ilgili işlere harcanmasıyla sınırlıdır.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik Plan hazırlanırken Plan Hazırlama Komisyonu, Alt Komisyonlar ve Çalışma Gruplarının çalışmalarının dikkate alındığı ve İl Genel Meclisi tarafından kabul edildiği; bundan sonra Stratejik Planın hazırlanması ve planın revize edilmesi esnasında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı 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 Yer Alan Amaç - Hedef Sistematiğinin, Faaliyet Alanı Temelinde Sınıflandırılmasına Karşın Performans Programında Müdürlükler (Birimler) Bazında Sınıflandırılması, Bunun Sonucu Olarak da Stratejik Plandaki Amaç

ve Hedefler İle Performans Programındaki Amaç ve Hedefler Arasındaki Sistematiik Bağın Bozulması

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; idarenin ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlendikten sonra bu ürün ve hizmetler, belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılabilmektedir. Bu şekilde belirlenen faaliyet alanlarının da stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir. Bolu İl Özel İdaresi de kılavuza uygun olarak söz konusu “faaliyet alanları” yöntemini benimseyerek stratejik planında aşağıdaki faaliyet alanı – ürün/ hizmet tablosundakine benzer şekilde amaç-hedef sistematiğini oluşturmıştır.

Faaliyet Alanı – Ürün/Hizmet

Faaliyet Alanı 1 (Kırsal Kalkınma ve Kırsal Altyapı)		
Ürün/ Hizmet 1		
Stratejik Amaç 1		
Hedef 1		
Hedef 2		
Faaliyet Alanı 2 (Eğitim)		
Ürün/ Hizmet 1		
Stratejik Amaç 1		
Hedef 1		
Hedef 2		
Hedef 3		
.....		

Performans programında ise faaliyet alanı yerine müdürlükler bazında amaç- hedef sistematiği kurulmuş, amaç ve hedefler numara ile kodlanmadığından stratejik plandaki amaç ve hedeflerin performans programındaki karşılığı takip edilemez hale gelmiş, bu bağlamda stratejik plan ile performans programı arasında kopukluk oluşmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik Planda yer alan amaç-hedef sistematiği ile performans programındaki amaç-hedef sistematiği arasında uyum sağlanması ile ilgili Müdürlüklere talimat verildiği ve Stratejik Plan hazırlanırken bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı 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 3: Ölçülebilir Olarak Belirlenmeyen Hedefler Bulunmasına Rağmen Stratejik Planda Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

Stratejik Planlama Kılavuzundaki tanıma göre performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmakta ve ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmektedir ve yine kılavuza göre hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir.

Bolu İl Özel İdaresi 2011-2015 Stratejik Planında ise, çalışma modeli olarak performans göstergelerine yer verilmemiş, stratejik amaç ve hedeflerden sonra faaliyet ve strateji belirleme modeli tercih edilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde hedeflerle ilgili faaliyetlerin de genellikle hedefleri ölçülebilir kılmadığı anlaşılmıştır.

Örneğin, Stratejik planın Tarım Komisyonu kısmında yer alan VI.2.4.2 Stratejik Amacının 2.4.4 Seracılık Hedefi:

“Mevcut örtü altı üretim alanları rehabilite edilerek uygun olan bölgelerde örtü altı yetiştiriciliği teşvik edilecek ve üretim maliyetini düşürmek amacıyla jeotermal kaynakların kullanım imkanlarının değerlendirilmesi ile üretici geliri artırılabilecektir.”

Faaliyet 1: Mevcut örtü altı üretim alanlarının artırılması için mikro krediler kullanılacaktır.

*Faaliyet 2: Özel destekli olarak yılda 50 adet 8*30 m ebatlarında yeni sera projeleri oluşturulacaktır.*

Faaliyet 3: Jeotermal su kaynakları ile ilgili kurumlar bir araya gelerek, mevcut kaynağın yeterlilik ve kalite durumu, bu kaynakla ısıtılabilen alanların tespiti, gerekli altyapı yatırımları ile söz konusu kaynağın kullanılabileceği sera alanlarının tespiti yapılacaktır.”

Görüldüğü gibi faaliyetler, hedefi ölçülebilir hale getirmekten ziyade hedefle ilgili yapılacak işleri açıklamaktadır. İdarenin diğer amaç ve hedeflerine ilişkin faaliyetleri de benzer niteliktedir.

Bolu İl Özel İdaresinin, stratejik planında performans göstergelerine yer verilmemesi, yer verilen faaliyetlerin de ilgili olduğu hedefleri ölçülebilir hale getirme niteliği taşımamasından dolayı, stratejik plan- performans programı- idare faaliyet raporu arasındaki performans ölçümüne ilişkin bağlantı da kopmuş olmaktadır. Dolayısı ile stratejik plan ile belirlenen kurum hedeflerine ne ölçüde ulaşıp ulaşılamadığı ortaya konulamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik Plan hazırlanırken, Stratejik Planda performans göstergelerine yer verilerek, yer verilen faaliyetlerin ilgili oldukları hedeflerin ölçülebilir hale gelmesi sağlanacaktır. Stratejik Plan - Performans Programı - İdare Faaliyet Raporu arasındaki performans ölçümüne ilişkin bağlantının korunması için söz konusu bulgu doğrultusunda işlem yapılacaktır.

Sonuç olarak Stratejik plan hazırlanırken bundan sonra ölçülebilir olmayan hedefler için performans göstergelerine yer verileceği belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

BULGU 4: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren ‘Maliyet Tablosu’ ile Bu Maliyetlerin Karşılanacağı Kaynakları Gösteren ‘Kaynak Tablosu’ na Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” başlıklı 6’ncı bölümünde;

“Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.”

denildikten sonra maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminlerinin yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine, hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılıki tahmini maliyetine ulaşılması öngörülmüştür. Kılavuzda yer alan 4 numaralı “maliyet tablosu” yardımıyla da planın 5 yıllık tahminin maliyetinin ortaya konacağı belirtilmiştir.

Kurumun Tablo 4’te belirtilen toplam maliyetleri, elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması maksadıyla, yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahmini Tablo 5’te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle gerçekleştirilebileceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde yapılabilecek düzenlemelerin neler olduğu da aynı bölümde açıklanmıştır.

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda “Maliyet Tablosu” ve “Kaynak Tablosu”nun bulunmaması, kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulmaması ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilmediği anlamına gelmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Stratejik Planda tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren "Maliyet Tablosu" ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren “Kaynak Tablosu” na yer verilmesi ile ilgili Stratejik Plan hazırlanması esnasında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

“Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular” bölümünde yer alan tespitler, bu bölüm için de geçerlidir.”

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: 2014 yılı Faaliyet Raporunun “Performans Sonuçları” Tablosunda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

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 maddesinde;

- 1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*
- 2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”*

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

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümlerine rağmen Bolu İl Özel İdaresinin 2014 yılı faaliyet raporunda, performans programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetler değil, 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 olmuştur. Dolayısıyla, stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Faaliyet Raporunun hazırlanmasında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Faaliyet Raporunun hazırlanmasında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtildiğinden bu konuda idare ile mutabakat sağlanmıştır. Konunun gelecek dönemlerde izlenmesi uygundur.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: 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 yıl sonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasında kimlerin sorumlu olduğu, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceği, hangi verilerin nasıl analiz edileceği, veri

güvenirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlanacağını öngören bir veri kayıt sisteminin oluşturulmaya çalışılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sisteminin oluşturulmaya çalışılacağı 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>