



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADALET BAKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	25

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Adalet Bakanlığı 2019 Yılı Ödenek ve Harcama Durumu	4
Tablo 2: Adalet Bakanlığı 2019 yılı Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	4

KISALTMALAR

- ATGV : Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı
EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu
MYMY : Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TCMB : Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
UYAP : Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması
2. Hizmet Binası Olarak Kurum Kullanımında Bulunan Taşınmazların Mali Tabloda Gösterilmemesi ve Hizmet Binalarına Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Kamu İdaresinin Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna Olan Borçlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Maddi Olmayan Duran Varlıkların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Amortisman Ayrılmaması
5. Döviz Değerlemesi Sonucu Elde Edilen Gelirlerin Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
6. Hizmet Yapılmadığı veya Mal Teslim Edilmediği Halde Bütçe Emanetleri Hesabı Kullanılarak Ödeneğin Giderleştirilmesi
7. Cezaevi İzleme Kurulu Üyelerine Ödenen Huzur Ücretlerinden Eksik Gelir Vergisi Kesilmesi
8. İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Önemli Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
2. Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması
3. Bazı Hizmet Alımlarında Uygun Olmayan Alım Usulünün Kullanılması
4. İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Adalet Bakanlığı, 29.03.1984 tarihli ve 2992 sayılı “Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” hükümleri uyarınca teşkilatlanmıştır. 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2992 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış olup 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 38 ila 64’üncü maddeleriyle de Bakanlık teşkilat yapısı, mevcut haline kavuşturulmuştur. Anayasa, 4 numaralı (Adli Tıp Kurumu), 27 numaralı (Bakanlık hizmet birimleri) ve 34 numaralı (Türkiye Adalet Akademisi) Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir.

Adalet Bakanlığının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarda kurulması öngörülen mahkemeleri açmak ve teşkilatlandırmak, ceza infaz kurumları, icra ve iflas daireleri gibi her derece ve türdeki adalet kurumlarını planlamak, kurmak ve idari görevleri yönünden gözetim ve denetimini yapmak ve geliştirmek,

b) Bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konularında Hakimler ve Savcılar Kuruluna teklifte bulunmak,

c) Kamu davasının açılması ile ilgili olarak mevzuatla Adalet Bakanına verilen yetkinin kullanılması ile ilgili çalışma ve işlemleri yapmak,

ç) Adli sicilin tutulması ile ilgili hizmetleri yürütmek,

d) Adalet hizmetlerine ilişkin konularda, yabancı ülkelerle ilgili işlemleri yerine getirmek,

e) Adalet hizmetleriyle ilgili konularda, gerekli araştırmalar ve mevzuat hazırlıklarını yapmak ve görüş bildirmek,

f) Bakanlıklarca gönderilen mevzuat taslaklarının Türk hukuk sistemine ve mevzuat tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konularda görüş bildirmek,

g) İlgili mevzuat hükümleri uyarınca infaz işlerini düzenlemek,

ğ) İcra ve iflas daireleri vasıtasıyla, icra ve iflas iş ve işlemlerini yürütmek,

h) Görev alanıyla ilgili olarak uygulamayı takip etmek ve ortaya çıkan sorunların nedenlerini araştırarak çözüm önerileri geliştirmek,

ı) Ulusal veya uluslararası düzeyde bilimsel toplantılar düzenlemek, bu nitelikteki çalışmalarını teşvik etmek ve desteklemek,

-
- i) Görev alanıyla ilgili kamu ya da özel kurum veya kuruluşlarla iş birliği yapmak,
j) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 39'uncu maddesinde, Adalet Bakanlığı teşkilatının merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan ve yurtdışı teşkilatından meydana geldiği belirtilmiştir;

a) Bakanlık merkez teşkilatında; ana hizmet birimleri ve yardımcı birimler ile danışma ve denetim birimleri bulunmaktadır.

Bakanlık merkez teşkilatı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Mevzuat Genel Müdürlüğü, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, , Personel Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İcra İşleri Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır.

Bakanlık bağlı kuruluşları; Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu'dur.

Bakanlığın İlgili Kuruluşları; Türkiye Adalet Akademisi

Bakanlığın İlişkili Kuruluşları; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu.

Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı kendi iş ve işlemlerinde bağımsız ve Adalet Bakanlığına bağlı veya ilgili kuruluş olmamakla birlikte, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 181 inci maddesi gereği olarak Yüksek Seçim Kurulu giderleri ile her türlü seçim işleri giderleri genel bütçeden karşılanmakta olup gerekli ödenek tahsisi Adalet Bakanlığı içinde yer alan 08.69.00.04 Seçim Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurumsal kodu ile takip edilmektedir.

b) Bakanlık taşra teşkilatı;

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 57'nci maddesi ile taşra teşkilatı kurma yetkisi verilmiştir. Aynı madde ile uygun görülen yer İl Cumhuriyet Başsavcılıkları nezdinde Bilgi İşlem Müdürlüğünün kurulabileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 140'inci maddesi gereğince Cumhuriyet Savcıları idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, mahkemeler ve Cumhuriyet Savcılıkları, taşra teşkilatı kapsamında değerlendirilmemektedir. Zira Anayasa'nın 138'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Türk Milleti adına yargı yetkisini kullanan mahkemelere hiçbir makamın emir veremeyeceği, görülmekte olan dava hakkında görüş bildiremeyeceği ve genelge gönderemeyeceği belirtilmiştir. Bu nedenle, Bakanlığın yargı görevleri yönüyle hâkimler ve mahkemeler üzerinde denetim ve gözetim yetkisi bulunmamaktadır.

c) Yurtdışı Teşkilatı,

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 58'inci maddesi ile yurtdışı teşkilatı kurma yetkisi verilmiştir. Aynı madde ile yurtdışı teşkilatında yer alan Adalet Müşavirliği kadrolarına, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az beş yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile yurtdışı hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından atama yapılacağı belirtilmiştir. Hâlihazırda 9 ülkedeki 12 dış temsilcilikte, 17 adalet müşavirliği kadrosu bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler Cenevre Ofisi, Avrupa Birliği, AGİT ve Avrupa Konseyi nezdinde bulunan Daimi Temsilcilikler ile Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Belçika, Hollanda, İngiltere, Fransa ve Rusya'da bulunan Büyükelçilikler nezdinde 15 adalet müşaviri görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

10.12.2003 günlü ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, bu Kanun'un uygulanmasında, Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin "*merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri*" olduğu belirtildikten sonra, Kanun'a ekli "*Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri*" başlıklı (I) sayılı Cetvelin 9'uncu sırasında Adalet Bakanlığına yer verilmiştir.

Buna göre, Adalet Bakanlığı, merkezi yönetim kapsamındaki genel bütçeli bir kamu idaresidir.

Adalet Bakanlığı bütçesi, bir yıllık kaynak ve kullanım tahminleri ile gerçekleştirmelerinden oluşur ve Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülür.

Adalet Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

2019 yılı Bütçesiyle Adalet Bakanlığına 18.035.989.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2019 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Adalet Bakanlığı 2019 Yılı Ödenek ve Harcama Durumu

Kodu	Açıklama	Yılı Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Harcama (TL)
1	Personel Giderleri	11.170.870.000	11.270.825.000	11.199.378.229
2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	1.743.291.000	1.678.416.000	1.669.202.031
3	Mal ve Hizmet Alımları	1.632.855.000	3.989.342.477	3.976.529.766
4	Faiz Giderleri			
5	Cari Transferler	873.335.000	826.807.400	822.344.497
6	Sermaye Giderleri	2.012.298.000	2.710.879.840	2.696.315.720
7	Sermaye Transferleri	603.340.000	641.729.734	641.729.734
8	Borç Verme			
9	Yedek Ödenekler		3.328.869.000	
	Genel Toplam	18.035.989.000	21.118.000.451	21.005.499.977

Adalet Bakanlığı mali tablolarına göre 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Kuruma tahsis edilmiş olan 18.035.989.000 TL başlangıç ödeneğine karşılık yıl içinde 21.118.000.451 TL ödenek kullanılmış, ancak yılsonunda toplamda 21.005.499.977 TL harcama yapılmıştır.

Adalet Bakanlığı sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gelir durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: Adalet Bakanlığı 2019 yılı Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2019 (TL)
600	1	Vergi Gelirleri	4.125.302.056,01
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	44.345.305,10
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	227.939.379,13
600	5	Diğer Gelirler	748.414.924,70
600	6	Sermaye Gelirleri	0,00
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	807.051,41
600	15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	212,62
600	25	Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	11.247.392,96
610	0	İndirim, İade ve İskontolar Hesabı	561.436.770,88
		Net Gelirler Toplamı	4.596.619.551,05

Adalet Bakanlığı 2019 yılı faaliyet gideri 19.700.759.561,36 TL, net faaliyet geliri 4.596.619.551.05 TL olup, dönem olumsuz faaliyet sonucu 15.104.140.010,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Adalet Bakanlığı, muhasebe işlemlerini genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap, kayıt ve işlemlerini düzenleyen ve 08.06.2005 tarih ve 25839 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre yürütmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır.

Adalet Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen mali işlemlere ilişkin muhasebe hizmetleri, Maliye Bakanlığının merkez teşkilatı mali işlemlerine ilişkin muhasebe hizmetleri Adalet Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından, taşra birimlerinin mali işlemlerine ilişkin muhasebe hizmetleri de ilçelerde mal müdürlüğü ve illerde Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu.
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 yansıtmışından 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, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde iç kontrolün beş bileşeni sayılmış, bu bileşenlere yönelik 18 İç Kontrol Standardı ve 79 Genel Şart belirlenmiş, kapsam dâhilindeki idarelerden mevcut iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere iç kontrol uyum eylem planı hazırlamaları istenmiştir. Kurum tarafından 2010 yılında hazırlanan uyum eylem planı uygulamaya konulmamıştır. Daha sonra ve 2019 yılını kapsayan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

İş akış süreçlerinin merkez birimler için belirlendiği, birimlere dağıtıldığı,

- İş süreçleri üzerinden görev ve yetkilerin belirlenmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı,
- Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesinin mevcut olduğu ve duyurulduğu,
- Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi; Faaliyetler mali karar ve işlemlerin onaylanması uygulanması kaydedilmesi ve kontrolünün farklı kişilere verilmesi hususunun gözetildiği,
- Kurumda "Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapıldığı,
- Personelin işe alınması, yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının duyurulması Bakanlık Personel Genel Müdürlüğü tarafından yürütüldüğü,
- Hassas görevlere ilişkin prosedür belirlenmediği
- Hizmetiçi eğitim planlaması yapıldığı,

Risk Değerlendirme Standartları

- Kurum stratejik planının katılımcı yöntemlerle hazırlandığı, planın yıllık uygulama

dilimleri olan performans programlarının mevcut olduğu,

- İdare bütçesinin stratejik plan ve performans programındaki hedef ve göstergeler ve bunlara ait faaliyetler ile bu faaliyetlerin maliyetleri esas alınarak hazırlandığı,
- İdarenin, stratejik planlama çalışmaları dairesinde kurumsal riskleri belirlediği,
- İdarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek iç kontrol risklerinin belirlenmediği,
- İdarenin İç kontrol risklerini belirlenmediği,

Kontrol Faaliyetleri Standartları

- Risk çalışması yapılmaması nedeni ile risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği,
- Ön mali kontrol sisteminin kurulduğu,

Bilgi ve İletişim Standartları

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanan Yönetim Bilgi Sistemi olarak UYAP kullanıldığı,
- İdare faaliyet raporunun içerik olarak ilgili mevzuata uygun olarak hazırlandığı,
- Yıllık faaliyetlere ait sonuçların ve değerlendirmelerin İdare Faaliyet Raporunda yer aldığı,
- Faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerin, idare faaliyet raporunda gösterildiği,
- İdare faaliyet raporunun Kurum web sitesinde yayınlandığı,
- Kurumda veri kayıt ve dosyalamanın, Yedekleme ve bilgi güvenliği işlemlerinin UYAP sistemi üzerinden yürütüldüğü,

İzleme Standartları

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmadığı,
- İç kontrol sisteminin değerlendirilmesinin yapılmadığı,
- Bakanlıkta İç Denetim Biriminin bulunduğu, 9 İç denetçinin görevlendirildiği,
- İç Denetim Birimi Başkanlığının 2019 yılına ait program kapsamında gerçekleştirdiği faaliyetlerin danışmanlık kapsamında olup iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmalarının bulunmadığı,
- Üst yöneticinin ve harcama birimlerinin iç kontrol güvence beyanını imzaladığı,
Anlaşılmış olup

İç Kontrol Sistemini oluşturan temel unsurların; Kontrol ortamı, Risk Değerlendirme,

Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim, İzleme faaliyetlerinin gerçekleşme oranının düşük olduğu, Risklerin belirlenmediği, dolayısıyla değerlendirilmediği, buna ilişkin kontrol faaliyetlerinin de geliştirilmediği,

Kurum tarafından, stratejik planlama çalışmaları dairesinde kurumsal risklerin belirlendiği, fakat Kurumsal Risk Yönetiminin kurulup kurulmadığının anlaşılabilmesi için, stratejik planlama ve iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmaları bir arada değerlendirilmesi gerekmesi ve Kurumda İç kontrole ilişkin risklerin belirlenmemesi nedeniyle sistemin ikinci ayağı tamamlanmadığından kurumsal risk yönetimi kurulmadığı;

Kurum İç kontrol sisteminin yapılandırma çalışmalarının tamamlanması, Kurumsal Risk yönetiminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adalet Bakanlığı'nın 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

Bakanlık tarafından kiralanan, hizmet binaları için peşin ödenen kira bedellerinin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 116'ncı maddesi ve “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 117'inci maddesine göre; Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı, içinde bulunan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan takip eden faaliyet

döneminde tahakkuk edecek olanların izlenmesi için kullanılır. Gelecek aylara ait olarak peşin ödenen giderler, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izlenir. Dönem sonunda, duran varlıklar ana hesap grubu içindeki Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında yer alıp tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin ödenmiş giderler bu hesaba aktarılır.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 118’inci maddesine göre de; peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç, ödenen tutarın tamamı 103 Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325 Nakit Talep Ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Söz konusu hükümlere göre, Kurum tarafından kiralanan hizmet binaları için peşin ödenen bina kira giderlerinden içinde bulunulan aya ait olanların 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemler için peşin ödenenlerin de 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında takibinin yapılması gerekmektedir.

Peşin ödenen kira bedellerinin tahakkuk kayıtlarının yapılmaması; doğrudan gider kaydı yapılması nedeniyle, mali tablolar gerçek bilgi üretmemekle birlikte fiili durumu yansıtılmamaktadır. Kurum, ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Kurum tarafından kiralanan binalar için gelecek aylara ait olarak peşin ödenen kiralardan, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı kullanılarak izlenmesi, bunlardan aynı şekilde içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemler için peşin ödenenlerin de 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Binası Olarak Kurum Kullanımında Bulunan Taşınmazların Mali Tabloda Gösterilmemesi ve Hizmet Binalarına Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

A) Yüksek Seçim Kurulu kullanımında bulunan hizmet binalarının kurum mali tablolarında yer verilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncı maddelerinde taşınmaz malların yönetimi düzenlenmiştir. Anılan Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere, aynı Kanun'un 44'üncü maddesine istinaden Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanmış, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

“(1) 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....

(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.” Hükmü,

Cins tashihlerinin yapılması başlıklı 10'uncu maddesinde;

“Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullandıklarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar...” hükmü düzenlenmiştir.

Söz konusu hükümler gereğince, Yüksek Seçim Kurulu yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması

gerekmektedir. Bu taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri, idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından gerçekleştirilmelidir.

Yüksek Seçim Kurulu kullanımında ve yönetiminde bulunan Kızılırmak sokakta yer alan hizmet binası ile 21.03.2019 tarihinde taşınılan yeni hizmet binası Başkanlık mali tablolarında düzenlenmemiştir. Hizmet binaları şekli muhasebe kaydına ve dolayısıyla mali tablolara yansıtılmamıştır.

Hizmet binası olarak kullanılan taşınmazlara ait muhasebe kayıtlarına; anılan mevzuat hükümleri ve mali tabloların doğru bilgi üretmesini teminen fiili duruma uygun olarak yer verilmesi gerekmektedir.

B) Hizmet binaları için yapılan değer artırıcı harcamaların binalar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken 630 giderler hesabında düzenlenerek varlık (252 Binalar) hesabına dönüştürülmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 25 Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin açıklandığı 170'inci maddesinde; değer arttırıcı harcamaların, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresinin muhasebe hizmetini yürüten muhasebe birimince ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edileceği, 252 Binalar hesabının işleyişinin açıklandığı 176'ncı maddesinde; binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının Binalar hesabına borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Kurulda hizmet binaları için, büyük yapım onarım kapsamında yapılan değer artırıcı harcamalar "Binalar" hesabına değil 630 gider hesabının "proje kapsamında yapılan cari giderler" "30" alt koduna yapılmıştır.

Kurul kullanımında bulunan hizmet binalarının mali tabloda düzenlenmemesi nedeniyle mali tablolardan Bilanço gerçek bilgi üretmemektedir. Tabloda düzenlenmeyen Binalar için yapılan değer artıcı harcamaların binalar hesabına kaydedilememesinden dolayı giderleştirilen harcamalar için Faaliyet Sonuçları Tablosu doğru gerçek bilgi üretmemektedir. Kurum, ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Yüksek Seçim Kurulunun kullanımında bulunan taşınmazlarla ilgili olarak,

-İki adet hizmet binasının fiili duruma uygun hale getirilerek mali tablolarda yer verilmesi,

-Hizmet binaları için yapılan değer artırıcı harcamaların doğrudan giderleştirilmeyerek Binalar hesabında muhasebeleştirilmesi,

Gerekmemektedir.

BULGU 3: Kamu İdaresinin Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna Olan Borçlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İşyurtları Kurumu muhasebe kayıtlarında Adalet Bakanlığında “alacak” olarak görülen değerlerin, Adalet Bakanlığı muhasebe kayıtlarında karşılık olarak yer almadığı görülmüştür.

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun mali tabloları ile muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; anılan Kurumun Adalet Bakanlığında toplam 272.766.071,55 TL alacağı olduğu, ancak söz konusu tutarın Adalet Bakanlığı mali tablolarında borç olarak yer almadığı, tespit edilmiştir.

Adalet Bakanlığı harcama birimleri tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu birimleri tarafından yerine getirilip faturası kesildikten sonra muhasebe kayıtlarına alınmasına rağmen, Adalet Bakanlığı tarafından söz konusu işlemlerin tahakkuklarının yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır. Kurum, her iki kurum arasında entegre bir yazılım programının geliştirilmesi için çalışmalar başlatmıştır.

Kurum mali tablolarının güvenilirliği, doğru ve gerçek bilgi üretmesi için tutarındaki borcun tablolarda düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Maddi Olmayan Duran Varlıkların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Amortisman Ayrılmaması

Kurum tarafından maddi olmayan duran varlık alımlarından 260 Haklar hesabına kaydedilmesi gerekirken kaydedilmeyerek Gider hesabı ile doğrudan giderleştirildiği ve amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar hesabı başlıklı 194'üncü maddesinde; “*Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir. Söz konusu hesabın işleyişine

ilişkin açıklamalara ise belirtilen Yönetmelik'in 195'inci maddesinde ayrıntılı olarak yer verilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47) Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nin 6'ncı maddesinde; maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Yapılan bilgisayar yazılım ve lisans alımlarına ilişkin harcamaların mezkur Yönetmelik'e göre 260 Haklar hesabına, amortismanların da 268 Birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılığı hesabına kaydedilmesi gerekirken söz konusu haklara ilişkin harcamaların doğrudan 630/830 hesaplarıyla giderleştirildiği, bu nedenle belirtilen hesaplar itibarıyla mali tablolarda hataya neden olduğu anlaşılmıştır. Kurum, bu konunun düzeltilmesi hususunda ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği'ne göre Haklar kapsamına giren harcamaların 260 Haklar hesabına kaydedilerek 268 Birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılığı hesabı ile de amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 5: Döviz Değerlemesi Sonucu Elde Edilen Gelirlerin Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Avrupa Birliği Hibe Projesi kapsamında bankada açılan “özel hesapta” tutulan yabancı paraların, döviz değerlemesi yapılması sonucunda elde edilen gelirin 600 Gelir hesabının 11.1.1 alt hesap kodunda takip edilmesi gerekirken hatalı kaydedildiği; 600 4.1.3.1 de AB'den Alınan Bağış ve Yardımlar alt kodunda takip edildiği görülmüştür.

"Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik'in “Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8'inci maddesinin d bendinde; ay sonlarında döviz mevcudunun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ay sonu döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda; kur artışından doğan farklar, 104 Proje Özel Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; kur azalışından doğan farklar ise 630 Giderler Hesabına borç, 104 Proje Özel Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Merkezi yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 393'üncü maddesinde 600 Gelirler hesabının bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için

kullanılacağı; 394'üncü maddesinde ise döviz cinsinden varlık ve yabancı kaynakların değerlemesi sonucu gelir kaydedilmesi gereken tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

“Genel Bütçe ortak detaylı hesap planı”nda “değer ve miktar değişimleri gelirleri, 600.11 alt kodunda, “Proje Özel Hesabında Kayıtlı Tutarların Değerlemesi” 600.11.1 alt kodunda yer alması gerektiği düzenlenmesine rağmen AB hibe hesabına ilişkin döviz değerlemesi sonucunda elde edilen gelir 600 4.1.3.1 AB' den Alınan Bağış ve Yardımlar alt kodunda takip edilmektedir. Kurum, bu konuda ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Kurumda proje özel hesabına yatırılan para, 600 4.1.3.1 de AB'den Alınan Bağış ve Yardımlar hesabında izlenirken söz konusu mevzuat gereğince döviz değerlemesi sonucu oluşan gelirin 600.11.1 Proje Özel Hesabında Kayıtlı Tutarların Değerlemesi kodunda takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Hizmet Yapılmadığı veya Mal Teslim Edilmediği Halde Bütçe Emanetleri Hesabı Kullanılarak Ödeneğin Giderleştirilmesi

Kurum mali tablolarında yer alan Bütçe Emanetleri Hesabının, mevzuatta tanımlandığı şekliyle kullanılmadığı, tamamlanmamış inşaat ve onarımlar ile teslim alınmamış mal ve hizmetler karşılıklarının bütçe emanetleri hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; “Hesabın niteliği” başlıklı 241'inci maddesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 242'nci maddesinde, herhangi bir tutarın bütçe emanetine alınabilmesi için hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olması gerektiği, “Hesabın İşleyişi” başlıklı 243'üncü maddesinde ise bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenlerin bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı veya ilgili varlık hesabına borç, diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği, hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılabilmesi için hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olması kaydıyla

yıl içinde tahakkuk eden ancak nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen bir tutarın söz konusu olması gerekmektedir. Dolayısıyla tamamlanmamış inşaat ve onarımlar ile teslim alınmamış mal ve hizmetler karşılıklarının bütçe emanetleri hesabına alınması mümkün değildir.

Kurumda tamamlanmayan ve alınmayan mal, hizmet ve onarım tutarları yıl sonunda bütçe emaneti hesabına kaydedilmiştir.

Mevzuatta düzenlenen tanım dışındaki yapılan kayıtlar nedeniyle, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ve mali tablolar gerçek bilgi üretmemekte, fiili durumu yansıtmamaktadır. Kurum, bu konuda ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Bütçe Emanetleri hesabının mevzuatta tanımlandığı şekliyle kullanılması, mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Cezaevi İzleme Kurulu Üyelerine Ödenen Huzur Ücretlerinden Eksik Gelir Vergisi Kesilmesi

Adalet Bakanlığı bünyesindeki adliyelerin Cezaevi İzleme Kurulu Üyelerinin kümülatif gelir vergisi matrahını gözetmediği için huzur ücretlerinden eksik tevkifat yapıldığı görülmüştür.

Yürürlükteki mevzuat ve ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle belirlenen ilkeler çerçevesinde ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin yönetim, işleyiş ve uygulamalarını yerinde görmek, incelemek, bilgi almak ve tespitlerini rapor haline getirerek yetkili ve ilgili mercilere sunmak üzere, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurullarının kurulması, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla 4681 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Kanun'a göre İzleme Kurulu, başkanla birlikte beş asil, üç yedek üyeden oluşmakta ve bulunduğu yargı çevresinde ceza infaz kurumu veya tutukevi olan her adli yargı adalet komisyonunca bir izleme kurulu kurulmaktadır. "Mali hükümler" başlıklı 10'uncu maddesine göre İzleme Kurulu başkan ve üyelerine her toplantı için 2000 gösterge rakamının devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucunda bulunacak miktarda huzur ücreti ödeneceği, ancak bir ayda en çok iki toplantı için ödeme yapılabileceği ve İzleme Kurullarının görevleriyle ilgili her türlü harcamalarının Adalet Bakanlığı bütçesine bu amaçla

konulan ödenekten karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

İlgili Kanun'a dayanılarak çıkarılan Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği'nin "Mali işlerin yürütülmesi" başlıklı 19'uncu maddesine göre İzleme Kurulu üyelerinin toplantıları için ödenecek huzur ücreti ve harcırahlara ilişkin işlemlerin görev yaptıkları yer adliyesinin mutemetliğince yürütülmesi gerekmektedir. Değınilen hükümler çerçevesinde Cezaevi İzleme Kurullarının huzur ücretleri adliyelerin bütçesinden ödenmektedir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na göre gelire giren kazanç ve iratlardan biri olan ücretin tarifi Kanun'un 61'inci maddesinde yapılmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasına göre ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değıştirmemektedir. Bu kapsamda, Cezaevi İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulu üyelerine ödenen huzur ücreti gelir vergisine tabidir.

193 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde gelir vergisine tabi gelirlerin elde edilen gelirin büyüklüğüne göre hangi nispette vergilendirileceğı tablo halinde açıklanmıştır. Bu tabloya göre toplam gelir arttıkça matraha uygulanan nispet de artmak suretiyle değışmektedir. Buna göre, Cezaevi İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulu üyelerine ödenen huzur ücretinden kesilecek gelir vergisi hesaplanırken huzur ücretinin tahakkuk ettiğı döneme kadar ilgilinin elde ettiğı gelir vergisine tabi toplam gelirin; kümülatif vergi matrahının dikkate alınması ve sözü edilen 103'üncü maddedeki tabloya göre gelir vergisi kesintisinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, adliyeler tarafından mevzuata aykırı olarak kümülatif vergi matrahı göz önünde bulundurulmadan yıl boyunca sözü edilen 103'üncü maddedeki tablonun ilk dilimine karşılık gelen %15 oranında huzur ücretlerinden vergi kesintisi yapıldığı, bu suretle de gelir kaybına sebep olunduğı tespit edilmiştir. Kurum, bu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmaları başlatmıştır.

Adliyelerin, İzleme Kurulu üyelerinin huzur ücretlerinden gelir vergisi kesintisi yaparken kümülatif vergi matrahını göz önünde bulundurmaları gerekmektedir.

BULGU 8: İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Önemli Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kurumun yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı ve 252 Binalar hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmaz malların yönetimi, 5018 sayılı Kanun'un 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanunun 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. 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 alınması olarak tanımlanmış ve aynı maddenin altıncı fıkrasında da; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu yönetmelikte değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir. Diğer yandan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde 252 Binalar hesabının; eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Uygulamada Kurumdan alınan envanter bilgilerine göre, Bakanlığın kullanımında ve idaresinde bulunan taşınmazların miktar olarak tespitlerinin yapıldığı ancak değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür. Kurum bu konudaki çalışmalarını başlatmıştır.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre, kurum yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerinin tamamlanması ve taşınmazların belirlenen değerleri ile 252 Binalar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından uluslararası kuruluşlara yapılan katkı taahhüt ve ödemelerinin taahhüt hesaplarında izlenilmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım hesaplara ilişkin ilkeler" başlıklı 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde;

"Kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesaplar kullanılır." denilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "932 Verilen taahhüt belgeleri hesabı" başlıklı 487'nci maddesinde;

"(1) Verilen taahhüt belgeleri hesabı, uluslararası kuruluşlara çağrılabilir sermaye karşılığı, sermaye paylarının değerlerinin korunması karşılığı, kullanılacak krediler karşılığı ve uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "933 Verilen taahhüt belgeleri karşılığı hesabı"nın düzenlendiği 490'ıncı maddesinde; verilen taahhüt belgeleri karşılığı hesabına, verilen taahhüt belgeleri hesabına yazılan tutarların kaydedileceği belirtilmektedir.

Bakanlık tarafından; uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle katkı ve aidat gibi ödeme taahhütleri altına girilmektedir. Ancak, Uluslararası kuruluşlara ödenen bu tutarlar taahhüt olarak hesaplarda izlenmediğinden; yalnızca yapılan giderler ölçüsünde mali tablolara yansımakta, kalan taahhüt miktarları ise bilançoda gösterilmemektedir. Söz konusu

taahhütlerin ilgili nazım hesaplara kaydedilmesi ve bu kapsamda yapılan ödemelerin de taahhütlerden düşülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ödeme yükümlülüğü devam eden taahhütlerin anılan nazım hesaplara alınmadığı, bu nedenle de bilanço dip notlarında hataya neden olduğu tespit edilmiştir. Kurum, konunun düzeltilmesi hususunda ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca muhasebenin bilgi verme ve izleme görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için; uluslararası kuruluşlara yapılan taahhütlerin 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendine göre limitler kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün gerçekleştirilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. İlgili maddeye göre Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır.

Kamu İhale Kurumu tarafından yürürlüğe konulan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30'uncu maddesinin beşinci fıkrasında teyit işlemleri düzenlenmiştir. Anılan fıkranın (4) numaralı alt bendine göre;

4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, ancak, anılan Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği, hükme bağlanmıştır.

Parasal limit dâhilinde yapılan doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrolünü İdareler Kamu İhale Kurumunun Elektronik Kamu Alımları Platformundan (EKAP) yapabilmektedir

Yapılan incelemelerde, Bakanlık bünyesinde yer alan harcama birimlerinin mevzuatta hükmedilen, parasal limitler kapsamında yapılan doğrudan temin alımlarında alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür. Kurum, ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Harcama birimlerinde, yasaklı firmalardan alım yapılması riskini bertaraf etmesi açısından söz konusu kontrolün yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Hizmet Alımlarında Uygun Olmayan Alım Usulünün Kullanılması

Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından organizasyon, toplantı ve konaklama hizmeti alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun alım niteliğine uygun olmayan yöntemin uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi "doğrudan temin" alım usulünü düzenlemiştir. Maddede yer verilen bendlerdeki şartların oluşması ve bu bendlerden birinin alım usulü olarak tercih edilmesi durumunda ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın, ihale komisyonu kurulması, Kanun'un 10 uncu maddesindeki yeterlik kurallarını gözetilmesi zorunlu olmadan gerekli ihtiyacın temini mümkün kılınmıştır. İlgili maddeye göre sadece piyasa fiyat araştırması yapılması gerekmektedir.

Yukarıda sözü edilen bendlerden biri olan (b) bendine göre sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda bu gerçek veya tüzel kişiden ihtiyaç doğrudan temin edilebilmektedir.

Genel Müdürlük tarafından "Protokol Organizasyonu", "Emlak Uzman Grubu Toplantısı" gibi organizasyon, toplantı ve konaklama hizmetleri, piyasa fiyat araştırması yapılmadan, başkaca firmalardan teklif alınmadan piyasada diğer firmalarla beraber aynı konuda faaliyet gösteren bir yerden Kanun'un 22'nci maddesinin (b) bendi dayanak gösterilerek satın alınması gerçekleştirilmiştir. Teminin yapıldığı "birim" söz konusu hizmetlerin kanun kapsamına giren kurumlara tedarikinde ilgili bentte belirtildiği gibi özel bir hakka sahip değildir. Tıpkı diğer firmalar gibi piyasada sağladığı hizmetlerle rekabet halindedir ve herhangi bir resmi kurum tarafından ilgili hizmetlerin sağlanması ile ilgili yetkilendirilmemiştir. Kurum, yasal süreçlerin tamamlanması hususunda birimlere gerekli

yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğünün, 4734 sayılı Kanununun 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerden rekabet, eşit muamele gibi ilkelerin gözetilebilmesi için bu tür alımlarında piyasa fiyat araştırması yapması ve Kanun'un uygun usullerini çalıştırması gerekmektedir.

BULGU 4: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükmü ve ikincil mevzuat gereğince yerine getirilmesi gereken Kurumsal risk yönetimi ve İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tüm kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması öngörülmüş; "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmının 55, 56,57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi düzenlenmiştir.

Anılan kanununun 11'inci maddesiyle, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 8'inci maddesiyle ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması, işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır. Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı resmi gazetede yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedür ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması, söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması istenmiştir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi'nin 12'inci maddesinde; Eylem planlarını Maliye Bakanlığına göndermeyen kamu idareleri ile eylem planlarını yeniden hazırlayacak kamu idarelerinin genelgede yer alan açıklamalar doğrultusunda en geç 31.12.2014 tarihine kadar Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde hazırlayacakları Eylem Planlarını üst yöneticinin onayını müteakip on iş günü içinde Bakanlığa göndermeleri istenmiştir.

Kamu idarelerinin İç kontrol sistemlerinin, Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlendiği ve iki yılı geçmeyecek şekilde idareler tarafından belirlenen dönemler itibariyle hazırlanması gereken güncel eylem planı hazırlanmamıştır. 2010 yılında hazırlanmış olan eylem planında öngörülen faaliyetlerin ise yerine getirilmediği görülmüştür.

İç kontrol sisteminin mevzuata uygun şekilde kurulmadığı ve etkin bir şekilde işletilmediği, kurumsal risk yönetimi çalışmalarının yapılmadığı, kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklerinin belirlenmediği, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin yılda en az bir kez analiz edilmediği, iç kontrol sisteminin yıllık olarak değerlendirilmesinin yapılmadığı ve üst yöneticiye raporlanmadığı, risklere karşı alınacak önlemlerin; kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği görülmüştür.

Kurumda Kurumsal Risk Yönetimi kurulmamıştır. Stratejik planlama kapsamında çalışmalar yapılmış olmakla birlikte iç kontrole ilişkin riskler belirlenmemiş risk yönetimi kurulmamıştır.

Kurum tarafından iç kontrol sisteminin kurulmasında farkındalık oluşturulması konulu bir dizi çalışma, eğitim ve toplantı yapılmıştır. İç kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin kurumsal risk yönetimi çalışması, risklerin belirlenmesi, kontrol faaliyetlerinin oluşturulması ve risklerin izlenmesi ile üst yöneticiye raporlanması faaliyetlerinin planlandığı görülmüştür.

Kurumda kurumsal risk yönetim süreçleri ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin yapılandırma çalışmalarının tamamlanması ve üst yöneticiler tarafından iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kiralarının "Gelecek Aylara Ait Giderler" Hesabında Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü" 1 no.lu bulgu olarak Rapora alınmıştır.
Kamu İdaresinin Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu ve Adli Tıp Kurumu'na Olan Borçlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü" 3 no.lu bulgu olarak Rapora alınmıştır.
İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Önemli Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	"Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü" 8 no.lu bulgu olarak Rapora alınmıştır.