



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADALET BAKANLIĞI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 6 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 6 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 7 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 7 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 10 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 10 |
| 8. | EKLER..... | 45 |

TABLÖLAR LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1:2020 Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu..... | 4 |
| Tablo 2:2020 Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu | 5 |
| Tablo 3:Hatalı Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar | 21 |
| Tablo 4:İnşaat Porsantaj Örneği | 38 |
| Tablo 5:Alt Porsantaj Örneği | 39 |

KISALTMALAR

| | |
|-------------|--------------------------------------|
| CİK | : Ceza İnfaz Kurumu |
| EKAP | : Elektronik Kamu Alımları Platformu |
| ÖFA | : Özel Fiyat Analizi |
| UYAP | : Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Taşınmazlara Yapılan Değer Arttırıcı Harcamaların İlgili Taşınmazın Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi
3. Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Kaydının Yapılmaması
4. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı Bakiyesi ile Birikmiş Amortismanlar Hesabı Bakiyesinin Birbirine Eşit Olmaması
5. İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenen Tüketim Malzemelerinin Çıkış Kayıtlarının Düzenli Yapılmaması
6. Kamu İdaresinin Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna Olan Borçlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
7. Maddi Olmayan Duran Varlıkların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Amortisman Ayrılmaması
8. Verilen Depozito, Teminat, Güvence Bedelinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
9. Yazılım Bedellerinin Haklar Hesabında Takip edilmemesi
10. Güneş Enerji Santrali Yapımının Maddi Duran Varlığa Kaydedilmemesi, Doğrudan Giderleştirilmesi
11. Maddi Duran Varlıklardan Bazıları İçin Fazla Amortisman Ayrılması

B. Diğer Bulgular

1. Tek Hazine Cari Hesabının Bakiye Vermesi
2. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Banka Hesabına Aktarılmasında Gecikmeler Olması
3. Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

4. Bazı Danışmanlık Hizmetleri Niteliğindeki İşlerde Hatalı Uygulamalar
5. Ceza İnfaz Kurumu Yapım Proje İhalelerinde Teknik Şartnamenin Yeterli Olmaması
6. Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı Karşılığı Olarak Verilen Taahhütler ile Yerine Getirilenlerin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
7. Yurtdışı Müşavirlikler Adına Gönderilen Avans ve Krediler ile Bunların Mahsuplarının Muhasebeleştirilmesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Belirtilen Tarihteki Kurların Kullanılmaması
8. Hurdaya Ayrılan İhtiyaç Fazlası Maddi Duran Varlıkların Elden Çıkarılmaması
9. Yapım İşlerinin Kontrolünü Yapan Yapı Denetim Görevlilerinin İşlerin Sürekli Denetimi İçin Yeterli Sayıda Olmaması ve Birçok İşte Şantiye Defterlerinin Tutulmaması
10. Muhasebe Kayıtlarında Bazı Yevmiye Numaralarının Bulunmaması
11. Sözleşmeden Sonra İhale Dokümanında Belirtilmeyen Alt Pirsantajların Oluşturulması
12. Vardiya Toplanma Alarm Tesisi Yerine Lojman Yaptırılarak Adalet Bakanlığı Uhdesine Devredilmesi

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 Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” hükümleri uyarınca teşkilatlanmıştır. 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanunun 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 Kararnamesinin 38 ila 64’üncü maddelerinde Bakanlık teşkilat yapısı, görevleri ve yetkileri düzenlenmiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Adli Tıp Kurumunun kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar, 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Türkiye Adalet Akademisinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar yer almaktadır.

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 Kararnamesinin 39'uncu maddesinde, Adalet Bakanlığı teşkilatının merkez ve taşra teşkilatı ile yurtdışı teşkilatından meydana geldiği belirtilmiştir. Bakanlığın bağlı kurumları 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, ilgili kurumu 34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ve ilişkili kurumları da 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde düzenlenmiştir.

a) Bakanlık merkez teşkilatı:

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.

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 Kararnamesinin 57’nci maddesi ile taşra teşkilatı kurma yetkisi verilmiştir. Aynı madde ile uygun görülen yer İl Cumhuriyet Başsavcılıkları nezdinde Bilgi İşlem Müdürlüğünün kurulabileceği belirtilmiştir.

Anayasanın 140’ıncı 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 Kararnamesinin 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. 2020 yılı sonu itibariyle; Birleşmiş Milletler New York ve Cenevre Ofisleri, Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı ve Avrupa Konseyi nezdinde bulunan Daimi Temsilcilikler ile Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Belçika, Hollanda, İngiltere, Rusya ve Fransa’da bulunan Büyükelçilikler nezdinde 15 adalet müşaviri görev yapmaktadır.

d) Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşları:

Bakanlık bağlı kuruluşları: Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu.

Bakanlığın İlgili Kuruluşları: Türkiye Adalet Akademisi

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

1.3. Mali Yapı

10.12.2003 günlü ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 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, Kanuna 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.

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

Adalet Bakanlığının 2020 yılına ait ödenekleri ve gerçekleştirmeler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1:2020 Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri Tablosu

| Kodu | Açıklama | Yılı Ödeneği (TL) | Yıl Sonu Ödeneği (TL) | Gerçekleşen Harcama (TL) |
|------|---|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 12.922.932.000 | 9.922.015.000 | 13.329.242.078 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri | 1.957.710.000 | 1.958.627.000 | 1.969.700.649 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alımları | 1.815.506.000 | 4.675.569.472 | 4.685.624.977 |
| 05 | Cari Transferler | 493.165.000 | 459.731.600 | 448.605.743 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 1.984.257.000 | 2.387.492.009 | 2.372.456.137 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 577.790.000 | 577.790.000 | 576.800.000 |
| | Toplam | 19.751.360.000 | 19.981.225.081 | 23.382.429.583 |

7197 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Adalet Bakanlığına tahsis edilmiş olan 19.751.360.000 TL başlangıç ödenegine karşılık yıl içinde 19.981.225.081 TL ödenek kullanılmış, yıl sonunda toplam 23.382.429.583 TL harcama yapılmıştır.

2020 mali yılı sonunda gerçekleşen 23.382.429.583 TL'lik harcamanın %57'sini personel giderleri, %8,5'ini Sosyal Güvenlik Kurumuna devlet primi giderleri, %20'sini mal ve hizmet alım giderleri, %1,9'unu cari transferler ve %10,2'ini sermaye giderleri, %2,4'ünü

sermaye transferleri oluşturmaktadır. Harcamaların büyük çoğunluğu personel giderleri kaleminden yapılmıştır.

Adalet Bakanlığının 2020 yılına ait gelir gerçekleştirmeleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2:2020 Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

| Hesap Kodu | Yardımcı Hesap Kod.1 | Gelirin Türü | Tutarı (TL) |
|------------|----------------------|--|-------------------------|
| 600 | | Gelirler | 5.593.178.463,31 |
| 600 | 1 | Vergi Gelirleri | 4.270.756.370,30 |
| 600 | 3 | Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 53.640.100,06 |
| 600 | 4 | Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 514.524.728,48 |
| 600 | 5 | Diğer Gelirler | 751.801.396,30 |
| 600 | 11 | Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri | 657.298,85 |
| 600 | 25 | Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler | 1.798.569,32 |
| 610 | 0 | İndirim, İade ve İskontolar Hesabı | 666.017.264,14 |
| | | Net Gelirler Toplamı | 4.927.161.199,17 |

Faaliyet Sonuçları Tablosunda vergi gelirleri, en büyük paya sahip olup gelirlerin %76'sını oluşturmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Adalet Bakanlığı 2020 yılı faaliyet gideri 27.606.038.055,97 TL, net faaliyet geliri 4.927.161.199,17 TL olup dönem olumsuz faaliyet sonucu 22.678.876.856,80 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,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırılması tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle 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 Kanununun 55'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde 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 uyum eylem planı hazırlanmıştır. Daha sonraki yıllarda 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, 10 İç Denetçinin görevlendirildiği,
- İç Denetim Birimi Başkanlığının 2020 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 iletişim, izleme 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 iç kontrole ilişkin risklerin belirlenmemesi nedeniyle sistemin ikinci ayağı tamamlanmadığından kurumsal risk yönetimi kurulmadığı;

Kurum iç kontrol sisteminin yapılandırma çalışmalarının tamamlanması ve kurumsal risk yönetiminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adalet Bakanlığının 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” 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 DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kurumun yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının değer tespitlerinin yapılmadığı ve 252- Binalar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmaz malların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44, 45, 47 ve 60’ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanunun 44, 45 ve 60’ncü 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 Yönetmeliğinde 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 bilgilere göre, Bakanlığın kullanımında ve idaresinde bulunan taşınmazların miktar olarak tespitlerinin yapıldığı ancak bir kısmı için değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, kurum yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerinin bütün olarak tamamlanması ve taşınmazların belirlenen değerleri ile 252- Binalar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazlara Yapılan Değer Arttırıcı Harcamaların İlgili Taşınmazın Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi

Kurum tarafından binalar için yapılan değer arttırıcı harcamaların ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 27'nci maddesi ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 170'inci maddesi b fıkrası 1'inci bendine göre; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilerek amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı,

252 Binalar Hesabının işleyişinin açıklandığı 176'ncı maddesinde; Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 47 sıra numaralı Genel Tebliği hükmü gereğince taşınmazların ekonomik faydasının artırılması amacını taşıyan ve değeri 34.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer arttırıcı harcama olarak kabul edilerek ilgili varlığın kayıtlı değeri üzerine ilave edilmesi gerekmektedir.

Kurumda, binalar için, büyük yapım onarım kapsamında yapılan değer arttırıcı harcamalar Binalar Hesabına değil 630-Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirilmiştir. Kurum, ilgili birimlere bu hususta yazışmaları yapmıştır.

Binalar için yapılan değer arttırıcı harcamaların binalar hesabına kaydedilememesinden dolayı giderleştirilen harcamalar için Faaliyet Sonuçları Tablosu doğru ve gerçek bilgi üretmemektedir.

BULGU 3: Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Kaydının Yapılmaması

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

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin; 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 116'ncı maddesi ve "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 117'nci maddesine göre; Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı, içinde bulunulan 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 ettirmek 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 yansıtmamaktadır. Kurum, ilgili birimlere gerekli yazışmaları yaptığını, bu konuda çalışmalarını başlattığını bildirmiştir.

Kurum tarafından kiralanan binalar için gelecek aylara ait olarak peşin ödenen kiralarnın, 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 4: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı Bakiyesi ile Birikmiş Amortismanlar Hesabı Bakiyesinin Birbirine Eşit Olmaması

Bilançoda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı bakiyesi ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı bakiyesinin birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile ilgili 215'inci maddesinde

“(1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

Kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir” hükmü bulunmaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayımlanan 47 sıra no’lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliğinin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin (7) numaralı fıkrasında;

“Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulur.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulması; bu nedenle de yılsonu mali tablolarında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı bakiye tutarı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı bakiye tutarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

Adalet Bakanlığı 2020 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı borç bakiyesi tutarı 75.752.003,68 TL, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı alacak bakiyesi tutarı 75.706.880,78 TL olarak yer almaktadır. Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıkların %100 amortismanına tabi tutulmamasından dolayı iki hesap bakiyesi birbirine eşit değildir ve 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 45.122,90 TL tutarında hata ortaya çıkmıştır.

Mali tabloların tam ve doğru bilgi üretmesini teminen elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklara ilişkin amortismanların mevzuata uygun olarak ayrılması gerekmektedir.

BULGU 5: İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenen Tüketim Malzemelerinin Çıkış Kayıtlarının Düzenli Yapılmaması

Kurumda 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin kullanılmış ve tüketilmiş olanların çıkış kayıtlarının düzenli olarak yapılmadığı, taşınır mal yönetim hesabı cetveli ile bilançodaki tutarların birbiriyle eşit olmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin stoklarla ilgili “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 86’ncı maddesinin 5’nci fıkrasına göre “*Stokların çıkışı ve muhtelif harcama birimlerinin ambarları arasındaki devir işlemleri, ilgili harcama birimince düzenlenen taşınır işlem fişleri ile muhasebe birimine bildirilir ve hesaplara kaydedilir. Ancak, “150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı”nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların, muhasebeleştirme işlemleri kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesi zorunludur.*”

Anılan Yönetmeliğin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 87’nci maddesinde;

“(1) (Değişik:RG-24/2/2018-30342) İlk madde ve malzeme hesabı; kamu idarelerince üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemeleri ile hammadde, yardımcı madde, ambalaj malzemesi ve diğer malzemelerin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44’üncü maddesine istinaden tanzim edilen Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30’uncu maddesinin 2’nci bendi ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 86’ncı ve 87’nci maddesi gereğince; 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış veya tüketilmiş olanların çıkış kaydına ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin belirlenmiş dönemler itibarıyla yapılması zorunludur.

150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen madde ve malzemelerden yılı içinde tüketilen ve kullanılanların çıkışlarının belirlenmiş süreler sonunda muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği halde bu işlemler düzenli olarak yapılmamakta, taşınır mal yönetim hesabı cetveli ile mali tabloda düzenlenen tutarlar arasında fark oluşmaktadır. Kurum, ilgili birimlere “İlk Madde ve Malzeme Hesabı”nda izlenen madde ve malzemelerden yılı içinde tüketilen ve kullanılanların çıkışlarının belirlenmiş süreler sonunda muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği hususunda yazışmalar yaptığını bildirmiştir.

Söz konusu hesap çıkış kayıtlarının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılmaması sebebiyle 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı dolayısıyla mali tablolar fiili

durum hakkında gerçek bilgi üretmemektedir. Taşınır mal yönetim hesabı cetveli ile bilançodaki tutular eşit değildir. 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının gerçek durumu yansıtması ve mevzuata uygunluğun sağlanması açısından belirlenmiş sürelerde, tüketilen malzemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: 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 yer almadığı görülmüştür.

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun mali tabloları ile muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; anılan Kurumun Adalet Bakanlığında toplam 164.613.067,51 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, İşyurtları Kurumunun kayıtlarında alacak olarak görünen miktarlara esas mali işlemlerin, ceza infaz kurumlarına alınan mal ve malzemelerin olduğunu, ödenek yetersizliği halinde alınan mal ya da malzemenin bedelinin ödenemediğini, alınan mal ya da malzemenin ödenek yokluğu halinde muhasebe kayıtlarında borç olarak gösterilebilmesinin mümkün olmadığını belirtse de, harcama yetkililerin bütçede öngörülen ödenek kadar harcama yapabileceği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ödeneği bulunmayan işler için talimat verilmesi, anılan Kanununun 70 inci maddesine göre harcama yetkililerinin para cezasına muhatap olmalarını gerektirmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin, sorumlulukları

altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu olduğu bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiştir. ‘Ödeneklerin kullanılması’ başlıklı 20’nci maddesinde, bütçe ödeneklerinin "nakit planlaması yapılarak" vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılacağı düzenlenmiştir.

Yer verilen hükümler gereğince ve Kurum mali tablolarının güvenilirliği, doğru ve gerçek bilgi üretmesi için 164.613.067,51 TL tutarındaki borcun tablolarda düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Maddi Olmayan Duran Varlıkların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Amortisman Ayrılması

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 Yönetmeliğinin 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Kurum tarafından gerçekleştirilen yazılım, patent, lisans alımlarının 260-Haklar Hesabına alınarak giderleştirilmesi ve amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan bilgisayar yazılım, patent ve lisans alımlarına ilişkin harcamaların mezkur Yönetmeliğe göre 260-Haklar Hesabına, amortismanların da 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gerekirken söz konusu haklara ilişkin harcamaların doğrudan giderleştirildiği, bu nedenle belirtilen hesaplar itibarıyla mali tablolarda hataya neden olduğu anlaşılmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükmü gereğince Haklar kapsamında yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilerek 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı ile de amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 8: Verilen Depozito, Teminat, Güvence Bedelinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Kurum tarafından verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerden 126/226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmeyenlerin mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 60 ve 142'nci maddelerine göre, kamu idarelerince bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idarelerine veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için ise de 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı kullanılır.

Kurum tarafından ödenmiş olan ve geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki, elektrik, su, doğalgaz gibi aboneliklerden doğan güvence bedeli ve benzeri değerlerin, verilen depozito ve teminatlar hesabına kaydedilmeyerek 630-Giderler hesabı kullanılarak giderleştirildiği görülmüştür.

Verilen depozito ve teminatların muhasebeleştirilmemesi, kamu idarelerince yaptırılan bir işin karşılığı olarak verilen değerlerin izlenmesini güçleştirmekte ve kamu idarelerine ait mali tablolarının faaliyet alacakları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunmasını engellemektedir. Kurum depozito ve teminat niteliğinde verilen değerlerin "Verilen depozito ve teminatlar hesabında" düzenlenmesi hususunda merkez ve taşra birimlerine bilgilendirme yaptığını bildirmiştir.

Doğalgaz, elektrik, su vb. abonelikleri için ödenen depozito ve güvence bedelinin mali tabloların gerçek ve doğru bilgi üretmesini teminen bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin ise de 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yazılım Bedellerinin Haklar Hesabında Takip edilmemesi

Yüksek Seçim Kurulunca yapımı devam eden “veri kayıt merkezi” projesine ilişkin yapılan yazılım harcamalarının doğrudan giderleştirildiği, ilgili olduğu haklar hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 260-Haklar Hesabı Hesabın niteliği başlıklı 260’ıncı 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.” hükmü düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü gereğince Yüksek Seçim Kurulunda “Veri Kayıt Merkezi” ne ilişkin yapılan yazılım alımları maddi olmayan duran varlık hesaplarında takip edilmesi gerekirken 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirilmiştir. Kurum konunun mevzuata uygun gerçekleştirilmesi hususunda birimlerin bilgilendirildiğini belirtmişse de 2020 yılı için bu hatalı uygulama ile kurum mali tabloları gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kurum mali tablolarının doğru ve gerçek bilgi üretmesini teminen, yazılım bedellerinin, fiili duruma uygun olarak haklar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Güneş Enerji Santrali Yapımının Maddi Duran Varlığa Kaydedilmemesi, Doğrudan Giderleştirilmesi

Sincan Açık Ceza İnfaz Kurumu tarafından yapımı yürütülen güneş enerji santralinin maddi duran varlık hesabına kaydedilmediği, doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44’üncü maddesine dayanılarak; kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usullerini belirlemek amacıyla Taşınır Mal yönetmeliği hazırlanmıştır. Yönetmelik eki taşınır kod listesinin (B) bölümünde 253 hesap detayında tesis makine ve cihazlar düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı; Hesabın niteliği başlıklı 177’nci maddesinde; Tesis, makine ve cihazlar hesabının kamu

idarelerinin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan büro makine ve cihazları hariç her türlü makine, tesis ve cihazları ile bunların eklentileri ve yükleme, boşaltma, aktarma makine ve gereçlerinin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Kurum tarafından yapımı tamamlanan güneş enerji santrali 630-Giderler Hesabında izlenmiştir.

Kurum ilgili birimlere bu konuda yazışmalar yaptığını belirtmişse de, Güneş enerji santralinin mevzuat hükmüne uygun olarak maddi duran varlık kaydı yapılması gerekirken doğrudan giderleştirilmesi mali tablonun fiili durumu yansıtmasına engel olmaktadır.

Kurum mali tablolarının doğru ve gerçek bilgi üretmesini teminen güneş enerji santralinin 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Maddi Duran Varlıklardan Bazıları İçin Fazla Amortisman Ayrılması

Maddi duran varlıklardan bazıları için kayıtlı değer tutarından fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amortisman ve tükenme payı uygulaması” başlıklı 29’uncu maddesinde duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile tarihi yapılar, tarihi veya sanat değeri olan demirbaşlar dışındakilerden hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin esas ve usuller ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye dayanılarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan ve amortisman ve tükenme paylarını düzenleyen 47 sıra numaralı Tebliğin ekinde duran varlıklar için 1 ile 50 yıl arasında değişen muhtelif sürelerde toplam olarak %100 amortisman ayrılacağı ifade edilmiştir. 47 sıra numaralı Tebliğin 6’ncı maddesinde maliyet bedeli belirli tutarlara kadar olan duran varlıkların hesaplara alındığı yılda bunlar için %100 amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

47 sıra numaralı Tebliğin yukarıda yer alan hükümlerine göre duran varlıklar için varlığın değeri kadar (oransal olarak %100) amortisman ayrılması gerekmektedir. Ancak Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesinde aşağıdaki tabloda yer alan duran varlıklar için %100 ün üzerinde amortisman ayrıldığı veya duran varlık mevcut olmamasına rağmen (kayıtlı değeri 0,00 TL) amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Bazı duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması sonucu 25 duran varlıklar hesap grubunda 202.681,23 TL hata ortaya çıkmıştır.

Tablo 3:Hatalı Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar

| Duran Varlık Duran Varlık Ekonomik Kod (1) Duran Varlık Amor. Ekonomik Kod (2) | Varlık Toplam Değeri | Amortisman Toplam Değeri | Fark | Açıklama |
|---|----------------------------|--------------------------------|-------------|---|
| Su İsale Hatları (1) : 252..03.03 (2) : 257.01.03 | 191.986,00 | 193.597,01 | -1.611,01 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |
| Diğer Binalar (1) : 252.01.99 (2) : 257.02.99 | 0,00 | 114.759,64 | -114.759,64 | Duran varlık değeri 0,00 TL olmasına rağmen amortisman ayrılmış |
| Diğer (1): 252.03.01. 04.99 (2) : 257.02.04.99 | 17.936.262,86 | 17.974.379,19 | -38.116,33 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |
| Kütüphane Mobilyaları (1) : 255.07.01 (2) : 257.05.07.02 | 4.867.802,70 | 4.868.002,70 | -200,00 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |
| Basılı Yayınlar (1) : 255.07.02 (2) : 257.05.07.02 | 3.809.530,61 | 3.856.212,78 | -46.682,17 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |
| Eğitim Mobilyaları ve Donanımları (1) : 255.08.01 (2) : 257.05.08.01 | 3.655.008,77 | 3.655.068,77 | -60,00 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |
| Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları (1) : 255.10.03 (2) : 257.05.10.03 | 18.095.388,53 | 18.096.640,61 | -1.252,08 | Amortisman değeri varlık değerinin üzerinde |

Mali tabloların tam ve doğru bilgi üretmesini teminen duran varlıklara ilişkin amortismanların mevzuata uygun olarak ayrılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Tek Hazine Cari Hesabının Bakiye Vermesi

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslara göre 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekirken söz konusu hesabın bakiye verdiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 18'inci maddesinin 5'inci fıkrasında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimleri tarafından nakit ihtiyacı veya nakit fazlası hakkında yapılacak işlemlerin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslara göre yerine getirileceği belirtilmektedir.

Söz konusu Usul ve Esasların “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; Bankanın, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasını, Tek Hazine Hesabının, Tek Hazine Tahsilat ve Tek Hazine Ödeme Hesaplarının üst hesabını ifade ettiği belirtilmektedir. Aynı Esasların Ödeme Hesabı Bakiyesinin “Tek Hazine Hesabına Aktarılması” başlıklı 16’ncı maddesinde, Tek Hazine Ödeme Hesabının bakiyesi gün sonunda bankaca Tek Hazine Hesabına aktarılacağı; “Tahsilatın Tek Hazine Hesabına Aktarılması” başlıklı 18’inci maddesinde ise, muhasebe birimlerinin ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarların da Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılması gerektiği açıklanmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 19’uncu maddesi, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe birimlerinde İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılan tutarların, 103-Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabıyla ilişkilendirilmeksizin, 102-Banka Hesabına alacak, 510-Nakit Hareketleri Hesabına borç kaydedilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır.

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, muhasebe birimlerinin tahsilat ve ödeme hesaplarındaki tutarların, Merkez Bankası tarafından gün sonlarında Merkez Bankası nezdinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi adına açılmış Tek Hazine Tahsilat ve Tek Hazine Ödeme Hesaplarına aktarılması; muhasebe birimlerinin ise bu aktarma işlemini 510-Nakit Hareketleri Hesabı ve 102-Banka Hesapları kullanarak muhasebeleştirilmesi; dolayısıyla 102.5-Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekmektedir.

Kurumun kesin mizanının incelenmesinde, 102.5.1-Muhasebe Birimi Ödeme Hesabının 376.289,44 TL, 102.5.2-Muhasebe Birimi Tahsilat Hesabının 2.278.506,088 TL ve 102.5.4-Muhasebe Birimi Yurt Dışı Ödeme Hesabının 100,00 TL olmak üzere 102.5-Tek Hazine Cari Hesabının toplam 2.654.895,52 TL bakiye verdiği, dolayısıyla Tek Hazine Hesabına aktarma ve/veya muhasebeleştirilme işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurumun tahsilat ve ödeme hesaplarındaki tutarlara ilişkin aktarma işlemleri ile muhasebe kayıtlarının Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Banka Hesabına Aktarılmasında Gecikmeler Olması

Mizan ve muhasebe kayıtlarının incelenmesinde kredi kartı ile yapılan tahsilatların banka hesabına aktarılmasında gecikmeler olduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Banka kredi kartlarından alacaklar hesabı” başlığını taşıyan 39’uncu maddesinde bu hesabın muhasebe birimince banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilat ve bunlara ilişkin olarak yapılan mahsup ve iade işlemlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Bu maddeye göre banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatlar bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir. Ayrıca, bütçe gelirlerini ilgilendiren tahsilat tutarları 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Aynı maddede banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatlar nedeniyle muhasebe biriminin banka hesabına aktarılan tutarların bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedileceği, banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatlar nedeniyle doğrudan İç Ödemeler Muhasebe Biriminin hesaplarına aktarılan tutarların bu hesaba alacak, 510-Nakit Hareketleri Hesabına borç kaydedileceği ve banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatlardan iptal edilenlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedileceği ve daha önceden bütçeye gelir kaydedilenlerin 805-Gelir Yansıtma Hesabına alacak, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğinin 5’inci maddesinde, gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden işgünü içinde; yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Kurumda kredi kartlarıyla yapılan bazı tahsilatlar, mevzuat ile belirlenen azami süreler içerisinde banka hesaplarına aktarılmamaktadır.

109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar hesabının toplam borç tutarı 474.727,66 TL, borç bakiyesi tutarı 99.370,32 TL’dir. Borç bakiyesinde bulunan tutar, kredi kartları ile yapılan tahsilatın banka kayıtlarına veya İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına geçmediğini göstermektedir. Ancak Kurum muhasebe kayıtlarında 11 Aralık 2020’den itibaren yıl sonuna kadar kredi kartı tahsilatı toplam 31.957,78 TL olarak yer almaktadır. Söz konusu bu kredi kartı tahsilatları, azami süreler göre ertesi yıl banka hesabına geçeceğinden 2020 yılında banka hesabına aktarılmayan kredi kartı tahsilat oranı %14,20’dir. Görüleceği üzere kredi kartları ile

yapılan tahsilatların banka hesabına aktarılmasında gecikmeler söz konusudur. Kredi kartları ile yapılan tahsilatlarının banka hesabına gecikmesizin aktarılması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

İdareye bağlı bazı harcama birimlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesinin (d) bendine göre limitler kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünü gerçekleştirmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 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.

Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır.

Belirtilen yetkilere dayanarak Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliğini yürürlüğe koymuş ve Tebliğin 30 uncu maddesinin beşinci fıkrasında teyit işlemlerini düzenlemiştir. 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 olmadığı 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.

Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılar listesi bölümüne girildiğinde ilgili internet sayfası, işlemin satın alma süreçlerinin yürütüldüğü Elektronik Kamu Alımları

Platformuna (EKAP) yönlendirmektedir. Buna göre idarelerin, parasal limit dâhilinde yaptıkları doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bazı harcama birimlerinin mevzuata aykırı olarak parasal limitler kapsamında yapılan doğrudan temin alımlarında alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmediği anlaşılmıştır. İdare, merkez ve merkez dışı harcama birimlerine yasaklılık kontrolü işleminin yerine getirilmesi hususunda talimat vermiş olsa da 2020 yılı için söz konusu mevzuata aykırılık yaygınlık arz etmektedir.

Harcama birimlerinin yasaklı firmalardan alım yapılması riskini bertaraf etmesi açısından, idarelerin, parasal limit dâhilinde yaptıkları doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Bazı Danışmanlık Hizmetleri Niteliğindeki İşlerde Hatalı Uygulamalar

Hizmet alım usulüyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet alım ihaleleri dokümanlarında, teknik personelin niteliklerine yer verilmediği, bu işlerin İdare kontrol teşkilatı listesinde jeoloji mühendisinin görevlendirilmemiş olduğu belirlenmiştir.

A) Danışmanlık Hizmetleri Niteliğindeki İşlerin Sözleşme Dokümanlarında Teknik Personelin Niteliklerine Yer Verilmemesi

Hizmet alım usulüyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet alım ihaleleri dokümanlarında, teknik personelin niteliklerine yer verilmediği görülmüştür.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin;

“Personel Durumuna İlişkin Belgeler” başlıklı 40’ncü maddenin birinci fıkrasında; *“İhale konusu işin niteliği esas alınarak, çalıştırılması öngörülen personelin sayısı ve nitelikleri dokümanda belirtilir.”*,

Aynı maddenin ikinci fıkrasında; *“Çalıştırılacak personelin nitelikleri ve deneyim süresi ile bunları tevsik edecek belgelere ilişkin düzenleme teknik şartnamede yapılır. Asgari deneyim süresi öngörülmesi halinde, bu süre bir yıldan az beş yıldan fazla olmamak üzere idare tarafından belirlenir. Deneyim süresi mezuniyet tarihi esas alınarak mezuniyete ilişkin belge*

ile tevsik edilir. Personelin niteliğini ve deneyim süresini gösteren belgeler sözleşmenin imzalanmasının ardından işe başlanmadan önce yüklenici tarafından idareye sunulur” hükümleri yer almaktadır.

Yapım işlerinin yürürlükte olan mevzuat ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak inşaatına yönelik teknik esaslarının belirlendiği, hizmet alımı yöntemiyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet işlerinin; jeolojik etüd çalışmaları, zemin deneyleri, proje hesap ve çizimleri ile teknik şartnamelerinin hazırlanması çalışmalarını içermekte oldukları, bu işlerin teknik personel marifetiyle, mühendislik çalışmaları neticesinde tamamlanabilecekleri değerlendirildiğinde, danışmanlık hizmet alım usulü ile ihale edilen işlerin sözleşmelerinde belirtildiği üzere, hizmet alım usulü ile ihalesi yapılan söz konusu danışmanlık işlerinin sözleşme eki dokümanlarında da teknik elemanların nitelik ve sayıları belirtilmelidir.

İdare tarafından hizmet alımı yöntemiyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet işlerinde, mevzuat hükümleri doğrultusunda, işlerin sözleşme eki teknik dokümanlarında yapılacak işler doğrultusunda personelin nitelik ve sayılarının belirtilmesi gerekmektedir.

B) Danışmanlık Hizmetleri Niteliğindeki İşlerin İdare Kontrol Teşkilatı Listesinde Jeoloji Mühendisinin Yer Almaması

Hizmet alım usulüyle ihalesi yapılan ve kontrollüğü İdare mühendislerince yürütülmekte olan danışmanlık hizmet alım işlerinin kontrol heyeti listesinde jeoloji mühendisinin görevlendirilmemiş olduğu belirlenmiştir.

9.03.2019 tarih ve 30709 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Zemin ve Temel Etüdü Uygulama Esasları ve Rapor Formatına Dair Tebliğ ekindeki Zemin ve Temel Etüdü Uygulama Esasları ve Rapor Formatı dokümanında 8’inci maddede: *“Zemin ve temel etütlerinde; Kategori 1 kapsamındaki çalışmalar jeoloji mühendisleri ile etüt planlamasına göre ilaveten jeofizik mühendisleri tarafından, Kategori 2’dekiler jeoloji ve inşaat mühendisleri ile etüt planlamasına göre ilaveten jeofizik mühendisleri tarafından, Kategori 3’dekiler ise jeoloji, inşaat ve jeofizik mühendisleri tarafından ilgili oldukları rapor bölümlerine göre ortaklaşa yürütülür.”* hükmü belirtilmiştir.

Zemin ve Temel Etüdü ile ilgili Tebliğ uyarınca, sözleşme konusu hizmet alım işlerinin danışmanlık hizmet alımı niteliğinde ve jeolojik etüd çalışmalarını da içerdikleri dikkate alındığında, işlerdeki sahada ve büro ortamındaki jeolojik etüd çalışmaları kısmının kontrolünü

teminen İdare kontrol ekiplerinde jeoloji mühendisinin de yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Ceza İnfaz Kurumu Yapım Proje İhalelerinde Teknik Şartnamenin Yeterli Olmaması

Ceza İnfaz Kurumu proje ihalelerinde teknik şartnamede kampüs içerisinde yer alan yapıların teknik özellikleri hakkındaki bilgilerin yeterli olmadığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Şartnameler başlıklı 12'inci maddesinin 2'inci fıkrasında;

“İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.” hükmü,

Danışmanlık Hizmet Alımları Uygulama İhale Yönetmeliğinin “Teknik Şartname” başlıklı 16'ncı maddesinde;

“İşin teknik ayrıntılarını ve şartlarını gösteren bir teknik şartname hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilir. Teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması zorunludur. (Ek cümle: 30/09/2020-31260 R.G/1.md., yürürlük: 20/10/2020) Bu şartnamelerde yerli isteklilerin katılımını engelleyici düzenlemelere yer verilemez.” hükmü yer almaktadır.

Adana Ceza İnfaz Kurumu Ve Eklentilerinin Uygulama Projelerinin Çizilmesi ve Sondajlı Zemin Etüdü Yapılması Proje İş Etüt-Proje Hizmetleri (mimarlık-mühendislik) Özel Şartnamesinin “İşin tanımı” başlıklı 2'inci maddesi;

“Sözleşme konusu iş, Mevcut F Tipi Ceza İnfaz Kurumunun (Kürkçüler) bulunduğu Sarıçam İlçesi, Dağcı Mahallesi 141 ve 142 arası parsel üzerindeki 2 adet T Tipi Ceza İnfaz Kurumu, mutfak, fırın ve genel ziyaretçi binası, Jandarma binası, 545 m. projeye esas zemin etüdü ile tüm arazinin haritasının çıkarılması,

Yüreğir İlçesi, Köprülü Mah. 7 parsel üzerindeki 300 dairesi Hakim/Savcı Lojmanı (15 katlı ve yeni tasarım), 200 m. projeye esas zemin etüdü,

Seyhan İlçesi, Akkapı Mahallesi 395 parsel üzerindeki 2 adet Açık Ceza İnfaz Kurumu, 2 adet atölye, idare binası, ziyaretçi binası, 80 m. projeye esas zemin etüdü ve imara esas zemin etüdü ile tüm arazinin haritasının çıkarılması,

Yukarıda belirtilen üç ayrı arazi üzerindeki binalara ait mimari, statik, makine tesisatı, elektrik tesisatı, çevre düzenleme, tüm altyapı projeleri ve detayları, CD kopyaları, teknik şartnameleri ve inşaat ihalesi dokümanlarının hazırlanması işidir.

Proje safhalarında; 1/200 ölçekli mimari ön proje, 1/200 ölçekli statik, makine tesisatı, elektrik tesisatı ön projeleri ve öneri/hesap raporları (projelerde kullanılması planlanan sistemi, analiz yöntemlerini, malzemeleri vb. sebepleri ile anlatan raporlar); 1/50 ölçekli (veya İdare ile sağlanacak mutabakata göre 1/50 prensiplerinde 1/100 ölçekli) mimari, statik, makine tesisatı, elektrik tesisatı, altyapı ve çevre düzenleme uygulama projeleri, detayları, ihale dokümanlarının (metrajlarını, şartnamelerini, porsantajlarını, yaklaşık maliyetini vb.) hazırlanması, orijinal ve CD kopyalarının hazırlanmasıdır.

Bu şartnamede tesisat kelimesi bir yapıda tesis edilecek "sıhhi (bina ve çevre), su yumuşatma ve arıtma, bahçe sulama, süs havuzu, kalorifer, müşterek klima ve havalandırma, otomatik kontrol (sistem ve bina otomasyonu), brülör, mutfak, çamaşırhane, soğutma, sulu ve gazlı yangın algılama ve söndürme tesisatı, doğalgaz, duman tahliye, yangın merdiveni ve acil asansör basınçlandırma, sismik koruma ve aydınlatma, priz, pano, bus-bar ve kablolama, yangın algılama ve yönlendirme, asansör, diesel elektrojen grupları, yıldırımdan korunma, telefon, data (bilgisayar sistemi), seslendirme, müzik ve anons sistemleri, kapalı devre TV sistemleri, güvenlik sistemleri, konferans salonu sistemleri ve bu sistemlerin işlevlerini tamamlayıcı sistemler" anlamında kullanılmıştır.

Alt yapı ve çevre düzenlemesi; arazi tanzimi, vasıta ve yaya yolları, otoparklar, açık ya da kapalı tesisleri, yeşil alanlar ve ağaçlandırma hizmetlerine ait projeler, bahçe sulaması, yol, drenaj, zemin ıslah ve benzeri harici tesislerin projeleriyle, tesisat dağıtım kanalları, çevre aydınlatma, topraklama, saha içi kuvvetli ve zayıf akım kabloları güzergah planlarını, istinat duvarı, bahçe duvarı, vaziyet plânı düzenlemeleri vb. gibi her türlü uygulama projelerini, İlgili Belediye tarafından bildirilen noktadan itibaren bina bağlantı yerine kadar içme suyu ve kanalizasyon projelerini, İlgili elektrik kuruluşundan alınan enerji müsaadesine göre hazırlanan enerji getirme ve trafo /jeneratör merkezi projelerini kapsar." şeklinde düzenlenmiştir.

Ceza İnfaz Kurumu proje ihale dokümanında yer alan teknik şartnamesinin 2'nci maddesinde; Ceza Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen ihtiyaç programında belirtilen binalara yer verilmek suretiyle yapılacak bina ve eklentilerinin hangi ölçekli mimari, statik, makine tesisat ve elektrik tesisatı projelerinin hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak binalara ilişkin mimari, statik, makine, elektrifikasyona ilişkin hiçbir özellikten bahsedilmemiştir. Örneğin müelliften 2 adet T tipi Ceza İnfaz Kurumu projesi yapılması istenmiş ancak T tipi cezaevinin idari binalar, koğuşlar, ziyaretçi binaları, spor alanları, havalandırma alanları, gözetleme kuleleri gibi kısımlardan ve bunların büyüklükleri istenen mimari, statik ve diğer hususlara ilişkin hiçbir özellikten teknik şartnamede yer verilmemiştir.

Bu durum projesi yapılması istenen diğer binalar içinde aynıdır, mutfak ele alındığında mutfaktan faydalanacak kişi sayısına göre mutfak büyüklüğü ve kullanılacak makine ve teçhizatın özelliklerinin farklılaşacağı da ortadadır. Aynı durum çamaşırhane ve diğer binalarda için de düşünülebilir.

Danışmanlık Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliğinin 16'ncı maddesinde teknik şartnamede yer alacak teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yeterli teknik kriterlerin verilmediği şartname ile müellifin verimli ve fonksiyonel şekilde proje hazırlayabilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Ceza İnfaz Kurumu proje ihalelerinde teknik şartnamede değişiklik yapılarak yapılar hakkındaki bilgilerin yeterli düzeye getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı Karşılığı Olarak Verilen Taahhütler ile Yerine Getirilenlerin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen taahhütlerin taahhüt hesaplarında izlenilmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “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 Yönetmeliğinin “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 Yönetmeliğin “933-Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabı”nın düzenlendiği 490'nci 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 dipnotlarında hataya neden olduğu tespit edilmiştir. Kurum tarafından uluslararası kuruluşlara yapılan taahhütlerin "Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve karşılığı hesabı"nda izlenmesi gerektiği hususunun ilgili birimlere 06/05/2021 tarihli yazı ile iletildiği bildirilmiştir.

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 7: Yurtdışı Müşavirlikler Adına Gönderilen Avans ve Krediler ile Bunların Mahsuplarının Muhasebeleştirilmesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Belirtilen Tarihteki Kurların Kullanılmaması

Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen yurt dışı müşavirliklerinin iş ve işlemlerinde kullanmak üzere ön ödeme niteliğinde gönderilmiş olunan avanslar ile bunlardan yapılan harcamaların mahsuplarına ilişkin tutarların muhasebe kayıtlarında, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen şekilde ön ödemenin verildiği tarihteki kurların esas alınması gerekirken, uygulamada ön ödemenin verildiği tarihten önceki ayın son gününün merkez bankası döviz satış kuru esas alındığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 102'nci maddesinde "160-İş Avans ve Kredileri Hesabı"nın borç ve alacak kısmının işleyişine ilişkin açıklamalar yer almakta olup borç kısmı ile ilgili olarak 6'ncı maddesinde; yurtdışı teşkilatı bulunan kamu idarelerince mahallî giderlere harcanmak üzere yurtdışı teşkilatlarına gönderilen ön ödemelerin verildiği tarihteki kur üzerinden bu hesaba borç, yurtdışı teşkilatlarına gönderilen ön ödemelere ilişkin olarak muhasebe birimine gelen harcama belgelerinin tutarının, verildiği tarihteki kur üzerinden bu hesaba alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen şekilde ön ödemenin verilmesi ve buradan yapılan harcamanın mahsubuna ilişkin muhasebe kayıtlarında da ön ödemenin verildiği tarihteki kurların esas alınması gerektiği hususunda ilgili birimin 06/05/2021 tarihli yazı ile bilgilendirildiği Kurum tarafından bildirilmiştir.

Yurtdışı müşavirliklere gönderilen avansların ödenmesinde ve mahsubunda Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtildiği üzere avansın verildiği tarihteki kurların esas alınması, mevzuata uygunluk ve mali tabloların gerçek bilgi üretmesi açısından gerekmektedir.

BULGU 8: Hurdaya Ayrılan İhtiyaç Fazlası Maddi Duran Varlıkların Elden Çıkarılmaması

Kurumda elden çıkarılacak stoklar hesabında kayıtlı bulunan ihtiyaç fazlası maddi duran varlıklar için herhangi bir işlem yapılmadan bekletildiği görülmüştür.

5018 sayılı "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Amaç" başlıklı 1 inci Maddesi;

“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” şeklindedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabının düzenlendiği 65’inci maddesinde;

“Bu hesap, çeşitli nedenlerle kamu idarelerinde kullanılma ve satış olanaklarını yitiren stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır” hükmü yer almaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabının niteliğini düzenleyen 215’inci maddesi a) bölümünde hesaba alınma şekilleri ve kayıtları düzenlenmiştir. Kullanılma olanağı kalmayan, kişisel kusurlardan veya kişisel kusuru olmaksızın kırılma bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılmayacak veya tüketilemeyecek hale gelen stoklardan hurdaya ayrılması gerekenler, hurda hâlindeki değeri üzerinden bu hesaba kaydedileceği düzenlenmiştir. b) bölümünde, Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabından yapılacak çıkış kayıtları düzenlenmiştir. Satılmak suretiyle veya bedelsiz devredilerek çıkış yapılacağı ifade edilmiş ve bu durumda yapılacak işlemlere yer verilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmünde; kırılma bozulma eskime ve benzeri nedenlerle kullanılma, tüketilme imkanı kalmayan hurdaya ayrılması gereken stokların bedelsiz devir, satılma ve benzeri yollarla elden çıkarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Kurum mali tablolarından 2020 yılı bilançosunda yer alan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabının bakiyesi 75.752.003,68 TL’dir. Bu tutar, uzun süredir yılı bilançolarında bulunmasına rağmen bugüne kadar hiçbir işlem tesis edilmemiş hesapta bekletilmiştir. Elden çıkarılacak stoklar hesabının bakiyesi 2015 yılı bilançosunda; 49.276.266,59 TL, 2016 yılında 53.390.610,84TL, 2017 yılında 60.006.171,96 TL, 2018 yılında 66.622.841,36 TL, 2019 73.538.157,51 TL olarak bekletilmektedir.

Söz konusu tutar, merkez ve taşra teşkilatındaki, harcama birimlerinde kullanılmayacak durumda olup, hurdaya ayrılan veya terkin edilen maddi duran varlıkların satışından önce tutulan meblağları içermektedir.

Kurum geçmiş yıllardan itibaren işlem yapılmadan hesapta bekletilen kullanılmayacak tüketilemeyecek maddi duran varlıkların değerlendirmek suretiyle elden çıkarılması gerektiği hususunun 06/05/2021 tarihli yazılar ile Bakanlık merkez ve merkez dışı harcama birimlerine gönderildiğini bildirmiştir.

Mali tabloların sağlıklı bilgi üretmesini teminen geçmiş yıllardan itibaren işlem yapılmadan hesapta bekletilen kullanılmayacak, tüketilemeyecek maddi duran varlıkların değerlendirmek suretiyle elden çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşlerinin Kontrolünü Yapan Yapı Denetim Görevlilerinin İşlerin Sürekli Denetimi İçin Yeterli Sayıda Olmaması ve Birçok İşte Şantiye Defterlerinin Tutulmaması

Adalet Bakanlığı Teknik Birimi uhdesinde kontrollükleri yürütülmekte olan yapım işlerinde, yapı denetim görevlilerinin uygun nitelik ve sayıda belirlenmediği ve birçok işte şantiye defterlerinin tutulmadığı görülmüştür.

A) Yapı Denetim Görevlilerinin Yeterli Sayıda Olmaması

Yapılan incelemelerde yapım işlerinde, yapı denetim görevlilerinin işlerin niteliği dikkate alınarak iş programlarına uygun nitelikte ve sayıda belirlenmediği görülmüştür.

Sözleşme doküman eklerinden Yapım İşleri Genel Şartnamesinin Dördüncü Bölüm, Yapı Denetim Hizmetleri “İşlerin denetimi” başlığı altındaki 14’üncü maddesinde; “(1) Sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işleri, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinde; “*Yapı denetim görevlisi: İdare tarafından, işlerin denetimi için görevlendirilecek bir memur veya bir heyeti ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişileri, ifade eder.*” hükümleri yer almaktadır.

Aynı Şartnamenin 31’inci maddesinde; “*Yapı denetimini yerine getiren idare görevlileri, denetim eksikliği nedeniyle işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmamasından ortaya çıkan zarar ve ziyandan onbeş yıl süre ile yüklenici ile birlikte müteselsilen sorumludur. Ayrıca haklarında 28 inci madde hükümleri uygulanır.*” hükümleri yer almaktadır.

Erzurum CİK, Erzurum Aziziye CİK, Adana CİK, Adana Sarıçam CİK, Erzincan CİK inşaatı işlerinde yapı denetim görevlisi olarak 1 inşaat mühendisi, 3 elektronik mühendisi ve 3 makine mühendisinin görevlendirildikleri,

Van/ Erciş CİK ile Andırın Adalet Binası inşaatı işlerinde yapı denetim görevlisi olarak 1 inşaat mühendisi, 2 elektronik mühendisi ve 2 makine mühendisinin görevlendirildikleri,

Kırşehir CİK Yapım İşi, Yozgat Personel Eğitim Merkezi, Çankırı Orta Açık CİK Yapım İşi, Diyarbakır Adli Tıp Yapım İşi, Tokat Zile Açık CİK., Yozgat CİK İkmal inşaatı işlerinde yapı denetim görevlisi olarak 1 inşaat mühendisi, 3 elektronik mühendisi ile 5 makine mühendisinin görevlendirildikleri,

Manisa CİK, Kütahya CİK ile Manisa Demirci CİK işinde 1 inşaat mühendisinin ve birer makine ile elektronik mühendislerinin yapı denetim elemanı olarak görevlendirildikleri,

Bursa-Orhangazi Adliye Binası İnşaatı, Burdur CİK Yapım İşi, Bartın Adliye Binası inşaatı işlerinde yapı denetim görevlisi olarak 1 inşaat mühendisi, 3 elektronik mühendisi ve 2 t makine mühendisinin görevlendirildikleri,

belirlenmiştir.

İdarenin mevcut yapı denetim görevlisi görevlendirme yazılarında belirtilen, Erzurum, Erzincan ve Adana illerindeki 5 yapım işinde 1 inşaat mühendisi, Kırşehir, Yozgat, Çankırı, Tokat ve Diyarbakır illerindeki 6 inşaat işlerinin de yine 1 inşaat mühendisine yapı denetim vazifesinin ve sorumluluğunun yerine getirilmeye çalışıldığı anlaşılmıştır.

Yapı denetim görevlilerinin kontrollüğü altında yürütülmekte olan işlerde, ilgili mevzuat uyarınca iş programlarına uygun olarak iş alanında yapı denetim görevlilerinin bulundurulması gerekmektedir. İş programına uygun olarak bir yapım işinde makine mühendisi ile elektrik mühendisinin ya da harita mühendisinin sorumluluklarına giren işler işin başından bitim tarihine kadar belirli dönemlerde bulunmaktadır.

Örnek olarak harita işleri, işin başında olmakta; sonrasında genellikle harita mühendisine ihtiyaç olmamaktadır. Benzer şekilde elektrik ve mekanik işler iş programının belli dönemlerinde tanımlanmıştır. Ancak betonarme bina yapım işlerinde inşaat mühendisliğinin mesleki yetki ve sorumluluğu gereğince iş alanındaki kontrol sorumluluğuna giren işler iş bitimine kadar devam etmektedir. Diğer meslek gruplarında yürürlükte olan mevzuat doğrultusunda inşaat mühendisliği yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısı ile inşaat

işlerinin kontrolüne yönelik 1'er inşaat mühendisinin her bir iş yerinde sürekli olarak bulunmalarının sağlanması gerekmektedir.

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca yapım işlerinin yapı denetim görevlisinin denetimi altında gerçekleştirilmesi, İdare adına işin sürekli denetiminin yapılmasının gerekli olduğu, işlerin gerektirdiği bir heyetin (birden fazla mühendislik disiplininin personelinin) görevlendirilebileceği belirtilmektedir. Aynı zamanda günlük şantiye defterlerinin (Şantiyede gün içindeki malzeme, malzemelerin kullanıldığı iş mahali, çalışan personel, iş makinaları vb. günlük yapılan işlerin özetinin yer aldığı defter) tutulabilmesine yönelik, yapı denetim elemanlarının iş sahasında yapılan iş kısmı dikkate alınarak bulunmalarının gerekli olduğu Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükümlerinden anlaşılmaktadır.

Bina İnşaatında sürekli denetim yapılmadığında, denetimin yapılmadığı zamanlarda gerçekleştirilen, beton dökümü yapıldıktan sonra demir imalat detaylarının tespiti ya da alt yapı imalat detaylarının projeye uygun olarak yapılıp yapılmadıklarının gözle tespiti mümkün bulunmamaktadır. Bu durum yapım işlerinde denetim riski oluşturmaktadır.

İdarenin yatırım işleri konuları incelendiğinde, betonarme bina yapımı işlerinin 4 meslek disiplininin de (inşaat, makine, elektrik, harita mühendislerinin) iş programına uygun olarak çalıştırılmasını ve her bir şantiyede en az bir inşaat mühendisinin sürekli bulundurulmasını gerektirdiği,

Yapım İşleri Genel Şartnamesinde, işlerin İdare adına denetiminin yaptırılması için görevlendirilecek olan yapı denetim görevliliğine dair kapsam, yetki ve sorumluluk hükümleri dikkate alınarak, kontrollük görevinin mevzuatın öngördüğü etkinlikte yerine getirilmesine yönelik tedbirlerin alınmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Yatırım konusunda diğer kamu kurumları ve bakanlıklar ile işbirliği yapılması uygun olacaktır.

B) Birçok İşte Şantiye Defterlerinin Tutulmaması

Yapılan incelemelerde birçok işte Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre tutulması gereken şantiye defterlerinin tutulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Ataşmanlar ve ilgili diğer defterler" başlığı altındaki 28'inci maddesinde; "(1) İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri,

bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur.” denilmektedir.

İdare tarafından yürütülmekte olan işlerde yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlilerince tutulması gereken günlük şantiye defterlerinin birçok işte tutulmadığı, bir kısım şantiyelerde de yapı denetim görevlilerince günlük olarak imza edilmedikleri belirlenmiştir. Yapım işlerinin sözleşmesi ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak yürütülebilmesi için ilgili mevzuat uyarınca sürekli kontrolün sağlanması gerekirken, kontrol sorumluluğunun fiili durumda en sık haftada bir gün, çoğu zaman 2 haftada bir gün olarak yerine getirilebildiği bir kısım işlerdeki günlük şantiye defterlerinden tespit edilmiştir.

Hukuki açıdan yapılan işlerin kanıtlayıcı belgeye bağlanmasını sağlaması nedeniyle Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 28’inci maddesi uyarınca şantiye defterlerinin eksiksiz tutulmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Defterlerin tutulmaması ve/veya eksik tutulması, yapım işlerinin kontrol ve denetim faaliyetleri için risk oluşturduğundan eksikliklerin giderilmesine yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Muhasebe Kayıtlarında Bazı Yevmiye Numaralarının Bulunmaması

Kurumun 2020 yılı birleştirilmiş veriler defteri muhasebe kayıtlarında bazı yevmiye numaralarının bulunmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 5’inci maddesinde, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği ve 1’den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verileceği belirtilmiştir.

Kurumun muhasebe kayıtlarının Sayıştay VERA (Veri Analizi) Programında incelenmesi sonucunda 2020 yılı birleştirilmiş veriler defterinde 99 adet yevmiye numarasının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yevmiye numaralarının boşluğa yer verilmeyecek şekilde artması ve muhasebe kayıtlarının gününde yapılması gerekir. Buna aykırı olarak yevmiye numaralarının atlanması (bazı numaraların bulunmaması), kullanılan muhasebe sisteminde geriye dönük olarak işlem yapılabilme riskini oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, yevmiye numaralarının Yönetmeliğe uygun olarak, geçmişe dönük kayıt olanağını önleyici şekilde atlanmadan sırasıyla verilmesi gerekmektedir. Yevmiye

numaralarının verilmesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının bilişim sistemi kullanıldığından yevmiye numaralarının sıra ile verilmesi hususunda gerekli işlemlerin yapılması için adı geçen Bakanlığın bilgilendirilmesi önerilir.

BULGU 11: Sözleşmeden Sonra İhale Dokümanında Belirtilmeyen Alt Porsantajların Oluşturulması

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen işlerin sözleşme eki olan Özel Teknik Şartnamelerinde yapılan incelemede, ihale kapsamındaki binalar için sadece birer adet porsantaj oranına yer verildiği, binayı oluşturan alt imalat kalemlerine yönelik porsantaj oranlarına ihale dokümanlarında yer verilmemesine karşın, sözleşmelerden sonra hakediş ödemelerinde alt porsantajların belirlenerek ödemelerinin yapıldıkları belirlenmiştir.

İdare tarafından anahtar teslimi götürü bedel ihalesi yapılan yapım işlerinin sözleşmelerinin “Ödeme Yeri ve Şartları” başlıklı 11’inci maddesi altında yer alan 11.2’nci maddede; *“Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesinde düzenlenen esaslar çerçevesinde, kanuni kesintiler de yapılarak her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir.”* ,

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Geçici Hakediş Raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin (2) nolu bendinde; *“Anahtar teslimi götürü bedel esasına göre yapılan işlerin bedelleri, ihale dokümanında öngörülen ilerleme yüzdeleri üzerinden sözleşmesinde ve eklerinde yazılı esaslara göre ödenir.”* hükümleri belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmü gereğince ödemelerin sözleşmede belirtilen ilerleme yüzdeleri üzerinden yapılması gerekmektedir.

Ceza İnfaz Kurumu Yapım İşleri sözleşmelerinde yer alan örnek inşaat porsantajı aşağıda verilmiştir.

Tablo 4: İnşaat Porsantaj Örneği

| Sıra No | Grup Kodu | Tanımı | Porsantajı |
|---------|-----------|--|------------|
| 1 | 01.01 | Yüksek Güvenlikli Ceza İnfaz Kurumu (6 Adet) | 61,431949 |
| 2 | 01.02 | Vat (25 Adet) | 19,994745 |
| 3 | 01.03 | Jandarma Binası | 0,882824 |
| 4 | 01.04 | İdari Binası | 0,298297 |
| 5 | 01.05 | Atölye Binası | 0,204371 |
| 6 | 01.06 | Açık Ceza İnfaz | 0,699787 |
| 7 | 01.07 | Sağlık Ocağı | 0,895232 |
| 8 | 01.08 | Genel Ziyaretçi Binası | 0,625816 |
| 9 | 01.09 | Ziyaretçi Binası (Büyük) (6 Adet) | 1,168753 |
| 10 | 01.10 | Ziyaretçi Binası (Küçük) | 0,138051 |
| 11 | 01.11 | Çarşı | 0,386990 |
| 12 | 01.12 | Kademe Binası | 0,154835 |
| 13 | 01.13 | Mutfak ve Çamaşırhane | 0,400977 |
| 14 | 01.14 | Kazan Dairesi | 2,004146 |
| 15 | 01.15 | Fırın | 0,129089 |
| 16 | 01.16 | Duruşma Salonu | 0,424261 |
| 17 | 01.17 | Su Deposu (4 Adet) | 0,527937 |
| 18 | 01.18 | Trafo - Tip 3 (4 Adet) | 0,169239 |
| 19 | 01.19 | Ana Giriş Kontrol | 0,046353 |
| 20 | 01.20 | VAT Giriş Kontrol (2 Adet) | 0,075453 |
| 21 | 01.21 | Cezaevi ve Sağlık Ocağı Giriş Kontrol (7 Adet) | 0,037986 |
| 22 | 01.22 | Gözetleme Kulesi (32 Adet) | 0,900371 |
| 23 | 01.23 | Sağlık Ocağı Gözetleme Kulesi (4 Adet) | 0,082198 |
| 24 | 01.24 | Trafo Binası - 5 | 0,026002 |
| 25 | 01.26 | Peyzaj | 0,102195 |
| 26 | 01.27 | Altyapı | 5,718134 |
| 27 | 01.28 | Çevre Düzenleme | 2,366991 |
| 28 | 01.29 | Yağmur Suyu Deposu / Tip 1 | 0,055542 |
| 29 | 01.30 | Yağmur Suyu Deposu / Tip 2 | 0,051476 |
| Toplam | | | 100 |

Yukarıda verilen örnek bir işin ihale dokümanlarında, iş kapsamında yer alan yüksek güvenlikli ceza infaz kurumu, jandarma binası, duruşma salonu ve bunlar gibi münferit binaların karşısında birer porsantaj oranı verilmiştir.

Ancak ihale sonrasında sözleşmeler imzalandıktan sonra işlerin hakedişlerinde, aşağıda verilen jandarma binası örneğinde olduğu gibi aşağıdaki şekilde alt porsantajların oluşturulduğu görülmüştür.

Tablo 5:Alt Pursantaj Örneği

| | | | |
|----|-------------|--|-----------|
| 1 | 18.140/A1 | 12.5 mm tek kat alçı duvar levhaları ile çift iskeletli askı sistemli asma tavan yapılması | 0,0029903 |
| 2 | 22.081 | Tip ahşap mutfak tezgah altı dolabı (1.68x0.85)=1.43 m2 | 0,0002023 |
| 3 | 23.243/20 | 60*60 cm ebadında 0.70 mm kalınlığında min.20 mikron elektrostatik toz boyalı (polyester esaslı) delikli alimünyum plakadan (en aw 3000 serisi) gizli taşıyıcı sistem asma tavan yapılması | 0,0049687 |
| 4 | 24.062 | Ø 125 mm çapında bir ucu muflu sert PVC yağmur borusu temini ve yerine tesbiti | 0,0000234 |
| 5 | 27.525/A2 | Kireçli kaba sıva ve üzerine alçı sıva yapılması (sönmüş kireç torbalı) | 0,0215937 |
| 6 | 27.528/3 | Çıplak beton, ince sıva, alçı sıvalı vb. yüzeylere saten alçı kaplama yapılması | 0,0087460 |
| 7 | A.01 | Gömme iç kapı kanadı kilidinin yerine takılması (geniş tip) | 0,0003016 |
| 8 | A.08 | Kapı kolu ve aynalarının yerine takılması (kromajlı) | 0,0001456 |
| 9 | A.09 | Lastik başlı tamponun yerine takılması | 0,0000250 |
| 10 | A.10 | Menteşenin yerine takılması | 0,0000704 |
| 11 | B.01 | İspanyolet takımının yerine takılması (kol, demir ve teferruatlı) | 0,0004208 |
| 12 | B.03 | Vasistas takımının yerine takılması (çelik makas, kromaj kol tutanak) | 0,0002761 |
| 13 | MSB.660/A1 | 3 cm renkli mermer plaklarla tezgah üstü kaplaması yapılması | 0,0000683 |
| 14 | MSB.805/A-Y | Paslanmaz çelik merdiven korkuluğu ve küpeştesi yapılması | 0,0019020 |
| 15 | MSB.923/A | Laminat kaplamalı çekmeceli banko yapılması | 0,0006606 |
| 16 | ÖFA.İ030 | Galvanizli sac yağmur oluğu yapılması | 0,0020725 |

İdarenin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme dokümanlarında yer alan pursantaj tablosuna göre inşaat kalemindeki Jandarma binasındaki tüm imalatlar tamamlandıktan sonra inşaat kalemi ödemesinin yapılabileceği, aynı durumun diğer makine tesisatı, elektrik tesisatı ve altyapı işleri için de geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak işlerin sözleşme eki Özel Teknik Şartnamelerinde yer alan imalatların sadece ana imalat kısımlarına yönelik pursantaj oranlarının belirlenmiş olmasına karşın, imalat kısımları kapsamında yapılacak olan, ancak Özel Teknik Şartnamede belirtilmeyen ana imalatı oluşturan alt imalatların örneğin inşaat imalatında kaba ve ince işlerin pursantaj oranlarının hakediş ödemelerinde oluşturdukları, hakedişlerin bu alt pursantaj oranları dikkate alınarak düzenlendikleri, ihale dokümanında yer almayan imalat kısımlarına dair pursantaj oranlarının sonradan belirlenerek hakedişlerde ödeme yapılabilmesinin sağlandığı görülmüştür. Söz konusu alt imalatların ana imalat kaleminin yüzdesel olarak kaç oranında oldukları, ne kadarlık

alt imalat yapıldığında ana pursantaj oranının yüzde kaç kadar ödeme yapılacağı bilgileri ihale dokümanlarında bulunmamaktadır.

Pursantaj cetveli, ilerleme yüzdelerinin (pursantaj oranlarının) proje ve mahal listelerine dayalı olarak hangi imalat seviyesinde sözleşme bedelinin hangi oranda ödeneceğini gösteren bir belgedir.

Bu durumda pursantaj anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde ihale dokümanında gösterilen ve sözleşme bedelinin hangi fiziki gerçekleştirmelere oranlı biçimde yükleniciye ödeneceğini gösteren ilerleme yüzdeleri şeklinde tanımlanabilir.

Söz konusu Şartname hükümlerinde, ilerleme yüzdelerinin, proje ve mahal listelerine dayalı olarak hangi imalat seviyesinde sözleşme bedelinin hangi oranında ödeme yapılacağını gösteren bir belge olduğu açıkça belirtilmiş olup, bu yönüyle pursantaj oranı işlerin finansmanını etkileyecek nitelikte bir parametre olarak ortaya çıkmaktadır.

Anahtar teslim götürü bedel işlerde işlerin tasfiyesi durumunda, yapılan imalatların miktarları ve toplam yapılan iş yüzdesi uygulamada tekrar keşif yapılarak yapılan kısımların oranlanması usulü ile tespit edilmektedir. İdare tarafından pursantaj oranlarının ihale dokümanında belirtilmesi durumunda teklif verenlerce yaklaşık maliyetin tahmin edilebileceğine yönelik kaygılarının bulunduğu ifade edilmektedir. Ancak mevzuatta imalat isimlerinin kamu pozlarından yararlanılarak teşkilinde bir zorlama bulunmamakta olup, kamu birim fiyatları zikredilmeden, birden fazla imalat kalemi birleştirilerek yeni birleşik (paçal) imalat kalemleri ve karşılıklarında bu imalatların pursantaj oranları belirtilerek de ödemeye esas pursantaj oranlarının teşkili mümkün bulunmaktadır.

İşlerin ihalelerinden sonra, ihale dokümanlarında belirtilen pursantaj cetvelinde yer almayan bir alt imalat kalemi için ödeme yapılabilmesine yönelik düzenlemenin yapılarak, ihale öncesinde teklif verilen işin ödemeye ilişkin şartlarında ihale sonrasında değişiklik yapılması uygulamasının işlerin sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olmadığı, ara hakedişlerle ödenmesi düşünülen alt imalat kalemlerinin ödemeye esas pursantaj oranlarının ihale dokümanlarında belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Vardiya Toplanma Alarm Tesisi Yerine Lojman Yaptırılarak Adalet Bakanlığı Uhdesine Devredilmesi

Adana Kürkçüler mevkiinde geçici kabul aşamasındaki Ceza İnfaz Kurumu yapımı projesinde Vardiya Toplanma Alarm Tesisi (VATT) binası olarak gösterilmesine rağmen 300 daire 10 blok olarak projelendirilen lojmanın, cezaevi kampüs alanı dışında yaklaşık 20 km uzaktaki Adana Adliyesi yakınlarına yaptırılarak hakim ve savcılara tahsis edildiği anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

“Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde;

“ Üst yöneticiler, ...sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden... sorumludurlar” hükmü,

“Bütçe İlkeleri” Başlıklı 13’üncü maddesinin n) fıkrasında;

“Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.”

o) fıkrasında;

“Bütçelerde ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.”

Yine aynı Kanunun Ödeneklerin Kullanılması başlıklı 20’inci maddesinde;

“Bütçe ödeneklerinin kullanılmasında aşağıda gösterilen esaslara uyulur.”

d) fıkrasında;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

01.09.2016 Tarih ve 29818 (2. Mükerrer) RG’de yayımlanan 674 sayılı KHK’nın 17’nci maddesiyle 5275 sayılı Kanuna eklenen geçici 7’nci maddede Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ve Adalet Bakanlığına tahsis edilen ya da izin verilen mülkiyeti kamu kurum

ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde, İmar Kanunu kapsamında imar planı yapım ve onay süreleri beklenilmeksizin, vaziyet planı ve avan proje üzerinde Kamu İhale Kanununun 21-b maddesine göre ceza infaz kurumu yapım işi ihalesi yapılabileceği ifade edilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı RG’de yayımlanan 2007/3 sayılı Başbakanlık Tasarruf Genelgesinin “Gayrimenkul Edinilmesi ve Kiralanması” kısmında;

“ Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yurt içinde ve yurt dışında hiçbir surette hizmet binası, lojmankiralanmayacak ve yeni inşaat yapılmayacaktır” hükmü,

Diğer Hususlar kısmınının 4’üncü paragrafında;

“Bu genelgenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilmesi ve genelgede belirtilen hükümler hilafına ortaya çıkabilecek zorunlu ihtiyaçların karşılanabilmesi için Başbakanlıktan izin alınacaktır.” hükmü yer almaktadır.

Kalkınma Bakanlığı tarafından 06.10.2016 tarih ve 29849 sayılı RG’de yayımlanan Genelge ekinde yer alan 2017-2019 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberinin Yatırım Programı Hazırlama Sürecinde Uyulacak Esaslar başlıklı IV- kısmınının 22’inci maddesinde; 2017 yılında, 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında Başbakanlıktan izin alınanlar dışında lojman yapımı başlatılmayacağı ifade edilmiştir. 23’üncü maddesinde ise konut sektöründe; proje teklifi yapan kuruluşların teklifin yapıldığı il ve kurum geneli itibarıyla personel ve lojman sayısını belirteceği; talep edilen proje kapsamını ve maliyetlerini açıklayıcı dokümanları teklif dosyasına ekleyecekleri belirtilmiştir.

Adana Kürkcüler mevkiinde Ceza İnfaz Kurumu yapımı ve VATT adı altında Lojman olarak projelendirilmek suretiyle ayrı vaziyet planları ile ihalesi gerçekleştirilmiştir. Lojmanlar ise kampüs alanının yaklaşık 20 km dışına Yüreğir ilçe sınırları içine 15 kat 10 blok her kat yaklaşık 425 m2 alanda 2 daire olacak şekilde yapılmıştır.

Daha sonra ise geçici kabul işlemleri yapılmadan geçici işgal belgesi ile konutların Adalet Bakanlığına devri sağlanmış ve konutlar hakim ve savcılara tahsis edilerek oturma başlamıştır.

Ancak 5018 sayılı Kanunun 13 ve 23’üncü maddesinde ödeneklerinin tahsis edildikleri amaç doğrultusunda kullanılmasının en önemli bütçe ilkelerinden biri olduğu ifade edilmiştir. Buna göre Cezaevi ve Vardiya Alarm Toplanma Tesisi yapımı olarak öngörölmüş ödeneğin Ceza İnfaz Kurumu hizmet binası olarak kullanılması gerekip ceza infaz kurumu uzağında başka bir hizmete matuf olarak lojman yapımında kullanılarak hakim ve savcılara tahsisi, anılan Kanuna uyarlı bulunmamaktadır.

Öte yandan 2007/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2017-2019 dönemi Yatırım programı hazırlama rehberine göre Lojman yapımı başbakanlık tarafından verilecek olan izin

ile mümkün olmasına rağmen cezaevi yapımı içerisinde VATT olarak yer aldığından herhangi bir izin alınmamıştır.

Diğer taraftan 674 sayılı KHK ile Ceza İnfaz Kurumu yapım işi ihalelerinin pazarlık usulü ile 31.12.2020 tarihine kadar yapılabileceği belirtilmiştir. Söz konusu ceza infaz kurumu ihalesi 4734 sayılı Kanunun 21-b maddesine göre pazarlık usulü ile yapıldığında lojman yapımı da aynı ihale usulü ile gerçekleştirilmiş olmaktadır. Buna karşın 674 sayılı KHK sadece cezaevi yapımının 4734 sayılı Kanunun 21- b maddesi uyarınca yapılmasına cevaz vermiştir. Lojman yapım ihalesinin ise bu kapsama girmesi mümkün olmadığından söz konusu kanunun 19'uncu maddesinde belirtilen açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bahsi geçen nedenlerle lojman yapım işinin 5018 sayılı Kanunun kamu kaynaklarının etkin verimli ve hukuka uygun, ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda ve aleniyet ilkesi göz önünde bulundurularak kullanılmasına ilişkin hükümleri ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Başbakanlık Tebliğ ve Yatırım Programı İzleme kararlarına uygun bulunmadığı değerlendirilmektedir.

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
<https://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 |
| Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Bazı Hizmet Alımlarında Uygun Olmayan Alım Usulünün Kullanılması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almamaktadır. |
| İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almamaktadır. Bulgu konusu hususa Raporun İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi bölümünde yer verilmiştir. |
| Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Hizmet Binası Olarak Kurum Kullanımında Bulunan Taşınmazların Mali Tabloda Gösterilmemesi ve | 2019 | Yerine Getirilmedi | Değer artırıcı harcamalar konusunda |

| | | | |
|---|------|-----------------------------|---|
| Hizmet Binalarına Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi | | | 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Kamu İdaresinin Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna Olan Borçlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Maddi Olmayan Duran Varlıkların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Amortisman Ayrılmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |
| Döviz Değerlemesi Sonucu Elde Edilen Gelirlerin Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri Hesabında Muhasebeleştirilmemesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almamaktadır. İzlemeye Alınan bulgular bölümünde bulgu düzenlenmiştir. |
| Hizmet Yapılmadığı veya Mal Teslim Edilmediği Halde Bütçe Emanetleri Hesabı Kullanılarak Ödeneğin Giderleştirilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Cezaevi İzleme Kurulu Üyelerine Ödenen Huzur Ücretlerinden Eksik Gelir Vergisi Kesilmesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almamaktadır. |
| İdarenin Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Taşınmazlardan Önemli Bir Kısımının Değer Tespitlerinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması | 2019 | Kısmen Yerine Getirildi | Aynı konuda 2020 denetim raporunda bulgu yer almaktadır. |