



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	38

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bakanlık 2021 Yılı Ödenek Durumu	4
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)	4
Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)	5
Tablo 4: Bilanço ve İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu	16
Tablo 5: 2021 Yılında Ödenen Prim Teşvikleri	20

KISALTMALAR

AÇSHB: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

ASHB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

ÇASGEM: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

EKAP: Elektronik Kamu Alımları Platformu

GYMY: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

HBYS: Hukuk Bilgi Yönetim Sistemi

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)

IPA: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

İSDEP: İstihdam Desteği Projesi

İSGÜM: İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı

KBS: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MOSİP: Mali Yönetim Sistemi Otomasyon Projesi

MYMY: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

MYS: Mali Yönetim Sistemi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

UİGM: Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

UYAP: Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi

VERA: Sayıştay Veri Analizi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bakanlığa Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
2. Taşınırlara İlişkin Hesapların Taşınır İcmal Cetvelleri ile Teyit Edilememesi ve Taşınırların Amortismanlarının Doğru Raporlanmaması
3. Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması
2. Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Sayıştayın İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması
3. Doğrudan Temin İşlemlerinde Yasaklılık Sorgulaması ve EKAP Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması
4. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin Bütçesinin Bağlı Kuruluş Statüsüne Uygun Olarak Hazırlanmaması
5. İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığının Statüsünün Teşkilat ve Vazifelerine Göre Düzenlenmemesi
6. Davalar ile Davalara İlişkin Tahsilat ve Ödemelerin Bakanlık Tarafından Etkin Bir Biçimde Takip Edilmemesi
7. Kaybedilen Davalar Nedeniyle Ödenen Vekalet Ücretlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması ve Ödeme Aşamasında Nazım Hesapların Kullanılmaması
8. Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

21.04.2021 tarih ve 31461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 73 numaralı Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mülga Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) bölünerek Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB) ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır.

Kararname'de, ÇSGB'nin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- Çalışma hayatını düzenleyici, işçi - işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler almak,
- Çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak,
- Ekonominin gerektirdiği insan gücünü sağlamak için gerekli tedbirleri araştırmak ve uygulanmasının sağlanmasına yardımcı olmak,
- İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak,
- Uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve belirlenen politikanın uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak,
- Çalışanların meslekî eğitimlerini sağlayıcı tedbirler almak,
- İş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını izlemek,
- Çalışma hayatını denetlemek,
- Sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Çeşitli fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak, sosyal güvenlik imkânını sağlamak, yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili meselelerine çözüm yolları aramak, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek,
- İş istatistiklerini derlemek ve yayınlamak,

- İşyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önleyici ve koruyucu hizmetleri yürütenlerin niteliklerini belirlemek, eğitimlerini ve sertifikalandırılmalarını sağlamak,
- Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Bakanlığın görevlerine ilişkin temel mevzuat aşağıda belirtilmiştir.

- 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu
- 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 4857 sayılı İş Kanunu
- 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu
- 854 sayılı Deniz İş Kanunu
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
- 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun
- İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik
- İşyerlerinde İşveren veya İşveren Vekili Tarafından Yürütülecek İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik
- İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik
- İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği
- İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği
- Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

73 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, Bakanlık merkez ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlık, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürütebilir.

Kararnameye göre Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- Çalışma Genel Müdürlüğü
- İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü
- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü
- Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı
- Personel Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Özel Kalem Müdürlüğü.

Ayrıca, Bakanlığın internet sitesinde, İç Denetim Başkanlığı da merkez teşkilatı içinde sayılmasına rağmen, 73 numaralı Kararnamede yer almamaktadır.

Bakanlığın yurtdışı teşkilatı, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Azerbaycan, Belçika, Birleşik Arap Emirlikleri, Cezayir, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, Kanada, Katar, Kazakistan, Kuveyt, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Libya, Rusya, Suudi Arabistan, Türkmenistan olmak üzere 23 ülkede, 26 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği ve 21 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ateşeliklerinden oluşmaktadır. Söz konusu müşavirlik ve ateşeliklerden 35 tanesi faal durumdadır.

2021 yılı sonu itibarıyla Bakanlık merkez ve yurtdışı teşkilatında 2.618'i memur, 57'si sözleşmeli ve 308'i sürekli işçi olmak üzere toplam 2.983 personel görev yapmaktadır. Memurların %89,3 ile en büyük bölümü genel idari hizmetler sınıfında görev yapmaktadır. Kalan kısmı ise teknik hizmetler, sağlık hizmetleri, yardımcı hizmetler ve avukatlık hizmetleri sınıfında çalışmaktadırlar.

Bakanlığın bağlı kuruluşları, Ereğli Kömür Havzası Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı Başkanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığıdır. İlgili kuruluşları ise, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Mesleki Yeterlilik

1.3. Mali Yapı

Bilindiği üzere, 73 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mülga AÇSHB bölünerek ASHB ile ÇSGB olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır.

Mülga AÇSHB 2021 yılı bütçesi 1 Temmuz 2021 tarihi itibarıyla söz konusu iki Bakanlık için ayrıştırılmış olduğundan, 2021 yılı ödenek verileri Temmuz-Aralık dönemine ilişkindir ve ÇSGB'nin yeniden teşkilatlanması nedeniyle de kesintili başlangıç ödeneği verisi bulunmamaktadır.

Tablo 1: Bakanlık 2021 Yılı Ödenek Durumu

Bakanlık Başlangıç Ödeneği (TL)	Eklene (TL)	Düşülen (TL)	Toplam Ödenek (TL)
0,00	26.074.441.216,00	72.137.800,00	26.002.303.416,00
Kaynak: Strateji Geliştirme Başkanlığından alınan 2021 Yılı Bütçe Tertiplerin Ödenek Durum Listesi			

Strateji Geliştirme Başkanlığından alınan 2021 Yılı Bütçe Tertiplerin Ödenek Durum Listesine göre, ÇSGB'nin, yıl içinde eklenen 26.074.441.216,00 TL ve düşülen 72.137.800,00 TL ödenek ile birlikte, 2021 yılı toplam ödeneği 26.002.303.416,00 TL'dir. 2021 yılında genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine verilen toplam ödenek 1.328.254.386.000 TL olup, ÇSGB'ye verilen ödenek, bu tutarın %2'sine tekabül etmektedir.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)

Ekonomik Kod	Harcama (TL)
01 Personel Giderleri	184.038.924,77
02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.572.969,69
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	33.573.160,21
05 Cari Transferler	25.636.062.729,63
06 Sermaye Giderleri	13.775.193,80
07 Sermaye Transferleri	42.765.572,99
Genel Toplam	25.934.788.551,09

Kaynak: Strateji Geliştirme Başkanlığı Bütçe Dairesi verileri

ÇSGB'nin 26.002.303.416,00 TL olan toplam ödeneğinin 25.934.788.551,09 TL'si bütçe gideri olarak gerçekleşmiştir. Bütçe giderinin %98,84'ü olan en büyük kısmını cari transferler oluşturmaktadır. Bütçe giderinin %0,71'i personel giderleri, %0,17'si sermaye transferleri, %0,13'ü mal ve hizmet alım giderleri, %0,10'u sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile %0,05'i ise sermaye giderleri olarak gerçekleşmiştir.

2021 Yılı Faaliyet Raporuna göre, 2021 yılında gerçekleşen cari transferlerin, 344.790.122,00 TL'si İŞKUR'a, 4.345.787.848 TL'si İşsizlik Sigortası Fonuna, Emeklilik Sigortası finansman açığı kapsamında 5.700.000.000 TL, işveren prim indirimi kapsamında 15.208.715.598 TL, özel sandıklar prim indirimine ilişkin 7.204.603 TL olmak üzere toplam 20.915.920.201 TL'si SGK'ya yapılmıştır.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, 2021 yılında Bakanlığın bütçe gelirleri toplamı 30.530.498,50 TL olarak gerçekleşmekle birlikte, 5.726.759,55 TL tutarındaki bütçe gelirlerinden ret ve iadeler düşüldükten sonra net bütçe gelirleri toplamı 24.803.738,95 TL olarak gerçekleşmiştir. Tablo, geçici mizan verileri esas alınarak hazırlanmış olup, Bakanlığın işçi ceza paraları ve hakem ücreti dışında kendi geliri bulunmamaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)

Ekonomik Kod		Bütçe Geliri (TL)
800	Bütçe Gelirleri	30.530.498,50
01	Vergi Gelirleri	29.656.166,27
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	28.095,22
05	Diğer Gelirler	846.237,01
810	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	5.726.759,55
01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	5.669.094,50
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.435,35
05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	56.229,70
Net Bütçe Gelirleri Toplamı		24.803.738,95

Kaynak: 2021 Yılı Geçici Mizan verileri.

Bakanlık bünyesinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) Döner Sermaye İşletmesi ile Çalışma Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi (mülga Devlet Personel Başkanlığı Döner Sermaye İşletmesi) bulunmaktadır.

2021 Yılı Faaliyet Raporuna göre, ÇASGEM Döner Sermaye İşletmesi 2021 yılında 496.146,00 TL gelir elde etmiş, giderleri ise 268.785,79 TL olarak gerçekleşmiştir. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2021 yılı gelirleri 26.197.815,90 TL, giderleri 17.903.354,04 TL olarak gerçekleşmiş olup, İşletme 2021 yılında 8.294.461,86 TL kar elde etmiştir. Çalışma Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi verileri VERA'da (Sayıştay Veri Analizi Sistemi) ve 2021 Yılı Faaliyet Raporunda yer almamaktadır. Çalışma Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2021 yılı dönem sonu mali tablolarına göre, İşletme 2021 yılında 211.208,91 TL gelir elde etmiş, giderleri 140.191,59 TL olarak gerçekleşmiş, dönem sonu karı da 71.017,32 TL olmuştur.

2021 Yılı Faaliyet Raporuna göre, ÇASGEM Sosyal Tesis İşletmesinin 2021 yılı gelir toplamı 1.490.542 TL ve gider toplamı 1.412.778 TL olup, 2021 yılında 77.763,94 TL gelir fazlası gerçekleşmiştir.

Ayrıca, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında, Bakanlık birimlerinin faydalanıcısı olduğu sözleşmelere ilişkin olarak 2021 yılında 8.512.227,73 avro AB katkısı, 1.502.157,84 avro TR katkısı olmak üzere toplam 10.014.385,57 avro ödemede bulunulmuştur.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık, mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Kanun'un 49'uncu maddesi gereğince, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğiyle (GYMY); muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin hususlar ise Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) ile belirlenmiştir.

İdare hesaplarında tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır. Muhasebe kayıtları, mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Muhasebe işlemleri, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, İş Teftiş Grup Başkanlıkları ile İş Sağlığı ve Güvenliği Bölge Laboratuvar Müdürlüklerine genel bütçeden ödenek gönderilmekte ve bu birimlere ilişkin işlemler, gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi tarafından Muhasebat Genel Müdürlüğüne ait Mali Yönetim Sistemi (MYS) üzerinden muhasebeleştirilmektedir.

İdare 5018 sayılı Kanun'a göre çıkarılan GYMY ile MYMY hükümlerine göre tek düzen muhasebe sistemi uygulamaktadır.

İdarenin bütçe işlemleri Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Muhasebat Genel Müdürlüğüne kurulan e-bütçe sistemi ve Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) aracılığı ile yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma 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 tablolarından 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 yansıtmış 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions - Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) “Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi”ne göre iç kontrol; kurumun üstlenmiş olduğu misyon doğrultusunda, kamu kaynaklarının kaybolma, çalınma, yanlış kullanım vb. zarar görme risklerine karşı korunması, kurum faaliyetlerinin etik kurallar, etkinlik, ekonomiklik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde, hesap verebilir şekilde yürütülmesi ve ilgili kanun ve düzenlemelere uyularak kurum amaçlarının gerçekleştirilmesi konusunda makul bir güvence sağlayan, riskleri karşılamak amacıyla tasarlanan ve kurum yönetimi ve çalışanları tarafından etkilenen bütüncül bir süreçtir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3) mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “*İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.*” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine rehberlik etmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi hazırlanmıştır.

Bu çerçevede, Bakanlığın iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirildiği, iş akış süreçlerinin belirlendiği, ancak güncellemelerin devam ettiği, Bakanlık İmza Yetkileri ve Yetki Devri Yönergesinin hazırlandığı ve uygulandığı, yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesinin dikkate alındığı, ancak uygulamada yetersizliklerin mevcut olduğu,

- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının, Bakanlığın yeniden teşkilatlanması sonrası her iki Bakanlığın görev alanları ile ilgili ayrılma işlemleri nedeniyle hazırlanamadığı,

- Bakanlıkta personelin görebileceği alanlara, ilan panolarına Etik Davranış İlkeleri ile ilgili broşür asılarak bilgilendirme yapıldığı, personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının düzenlendiği ve kurum çalışanlarına duyurulduğu, hassas görevlere ilişkin prosedür belirleme çalışmalarının sürdürüldüğü, eğitim analizinin yapıldığı ve eğitim planının hazırlandığı,

- 2022-2023 dönemi Stratejik Planının Kurum misyon ve vizyonunu içerir şekilde, ölçülebilir hedefler saptamak, performansı ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla Bakanlık tarafından mevzuata uygun olarak hazırlandığı ve yürürlüğe girdiği,

- 2021 Yılı Performans Programının, Bakanlıkların ayrılması öncesinde mülga AÇSHB için hazırlandığı, 2021 yılı ocak ayında yayımlandığı, içerik olarak mevzuata uygun olduğu,

- 2021 Yılı Faaliyet Raporunun içerik olarak mevzuata uygun hazırlandığı, faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerin İdare Faaliyet Raporunda gösterildiği, Faaliyet Raporunun Kurumun web sitesinde yayınlandığı,

- Süreç hiyerarşisinde yer alan alt süreçlerde iş akışlarının oluşturulduğu, faaliyet düzeyinde risklerin belirlendiği risk tanımlarında güncelleme, ölçme ve analiz, önceliklendirme çalışmalarının sürdürüldüğü, risk değerlendirme çalışmalarının yapıldığı güncellenmenin devam ettiği, mevcut kontrol faaliyetlerinin değerlendirilmesi, ilave kontrol faaliyetleri ve risk eylem planı çalışmalarının sürdürüldüğü,

- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar kapsamında hazırlanan mülga AÇSHB Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi doğrultusunda ön mali kontrol işlemlerinin gerçekleştirildiği, Bakanlığın yeniden teşkilatlanması sonrası yeni Yönerge hazırlık çalışmalarının devam ettiği, bu kapsamda Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesinin

10'uncu maddesi gereği merkezde harcama birimlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesi f bendinde belirtilen parasal limite eşit ve aşan taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarının sözleşme imzalanmadan önce; Yönergenin 20'nci maddesi gereğince ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerden tutarı 50.000 TL'nin üzerinde yapılan harcamalara ait ödeme belgelerinin harcama yetkilisi tarafından imzalanmadan önce; 3.3.3.01 ekonomik ayrıntı kodundan ödemesi yapılan yurt dışı geçici görevlendirmelere ait gerçekleştirme belgelerinin, limit sınırlaması olmaksızın ön mali kontrole tabi tutulduğu,

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin olduğu, birimlerin kendileri için geliştirilmiş olan uygulamalar ile verileri kayıt altına aldığı,

- Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın Bilgi Güvenliği birimi ile koordineli olarak bilgi güvenliği çalışmalarını yürüttüğü, mevcut bilgi sistemleri ile kullanıcıların kendilerine verilen yetkileri oranında veriye erişim ve işlem yapabildiği, belirlenen aralıklarla veritabanı ve uygulama sunucularının yedeklendiği,

- Mülga AÇSHB İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulduğu ancak Bakanlığın yeniden teşkilatlanması sonrası güncelleme çalışmalarının devam etmesi nedeniyle henüz İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmadığı,

- İç denetim fonksiyonunun etkin yerine getirilebilmesi için iç denetçi sayısının yeterli olduğu, ancak uygulamada yetersizliklerin mevcut olduğu, birimden yeterince yararlanılmadığı, yeniden teşkilatlanma sonrası mülga AÇSHB döneminde var olan iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmalarının mevcut olmadığı ancak İç Denetim Biriminden 2022 yılında iç kontrol çalışmalarının parçası olan Risk Yönetimi ile ilgili danışmanlık hizmeti alınmaya başlandığı,

- Üst yönetici ve harcama birimlerinin iç kontrol güvence beyanını imzaladığı, tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, idare tarafından uluslararası standartlar temelinde iç kontrolün kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri çerçevesinde ulusal mevzuat hükümlerinde öngörülen bir takım gereklilikler yerine getirilmiş olmakla birlikte, Bakanlığın yeniden teşkilatlanması sonrası henüz iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları tamamlanmamış ve iç kontrol belirlenen şartlar ve işleyiş açısından yeterli seviyeye tam olarak ulaşamamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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: Bakanlığa Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

Bakanlığa tahsisli taşınmazların, cins tashihlerinin yapılmadığı; Taşınmaz İcmal Cetveli ile 2021 yılı bilançosunda yer alan 252 nolu hesap tutarlarının farklı olduğu ve 500 Net Değer Hesabının ilgili alt kodunda izlenmedikleri tespit edilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, cins tashihi, binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Diğer İşlemler" başlıklı üçüncü bölümünde ise cins tashihlerinin yapılması hususu düzenlenmiştir. Madde gereğince, kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması gerekmektedir. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu

tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır. Cins tashihi durumunda kayıtlarda meydana gelen değişikliklerin en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar maliki kamu idaresine gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

a) Taşınmazların cins tashih işlemlerinin yapılmaması

Bakanlık Hizmet Binası: 13648 ada 11 parsel nolu olup, niteliği tarla olarak gözükmektedir. Kullanım amacı, hizmet binası olup, ÇSGB'ye tahsis edilmiştir. İskanı alınmıştır. Cins tashihi yapılması gerekmektedir.

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü Binası: 13648 ada 5 parsel nolu olup, niteliği kargir okul binası ve tarla olarak gözükmektedir. 24.5.2017 tarih 34460 sayılı kararla, hizmet süresince ÇSGB'ye tahsis edilmiştir. 21.6.2017 tarih ve 53585 sayılı yazı ile Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü (UİGM) kullanımına verilmiştir. Kullanım amacı, hizmet binası olup, cins tashihi yapılması gerekmektedir.

ILO Binası: 25027 ada 6 parsel nolu olup, niteliği arsa olarak gözükmektedir. Diplomatik saha olarak Dışişleri Bakanlığınca kamulaştırılmıştır. 05.11.1999 tarihli kararla, Çalışma Genel Müdürlüğü'ne tahsis edilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Ankara Ofisi olarak kullanılmaktadır. Dışişleri Bakanlığı ile iletişime geçilip tapu çıkarılması ve cins tashihi yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaları başlatmıştır.

Taşınmazların cins tashih işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

b) Taşınmaz İcmal Cetveli ile 2021 Yılı Bilançosunda yer alan Binalar Hesabının tutarının farklı olması

Strateji Geliştirme Başkanlığından alınan Taşınmaz İcmal Cetvelinde, 483.425,00 TL tutarlı 1 adet kamu konutu yer almasına rağmen, 2021 yılı bilançosunda yer alan 252 nolu Binalar hesabının kamu konutları alt kodunda toplam tutarı 11.062.543,50 TL olan 36 adet kamu konutu bulunmaktadır. Söz konusu farklılığın nedeni, Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından, söz konusu kamu konutlarının iki Kurum ayrılmadan önce satılması olarak

açıklanmış ancak satışa ilişkin herhangi bir bilgi/ belge tarafımıza sunulmamıştır. Kamu konutlarına ilişkin söz konusu farklılık tutarı, 10.579.118,5 TL'dir.

Kamu idaresi, söz konusu farkın, 33 adet kamu konutunun satılması, 2 adet kamu konutunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmesinden kaynaklandığını ifade ederek, bulgu doğrultusunda gerekli düzeltme kayıtlarını yapmıştır. Ancak düzeltme işleminin 2021 yılı kapanış kayıtlarından sonra yapılması nedeniyle 2021 yılı bilançosunda binalar hesabı hatalı raporlanmaktadır.

Bilançoda yer alan taşınmaz tutarlarının, Taşınmaz İcmal Cetvelleri ile tutarlılığının sağlanması gerekmektedir.

c) Bakanlığa tahsisli taşınmazların, Net Değer Hesabının ilgili alt kodunda izlenmemesi

2021 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde, Bakanlığa tahsisli taşınmazların, Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planına göre ilgili maddi duran varlık hesabına 03 detay koduyla kaydedildiği ancak aynı tutarın 500 Net Değer Hesabının 500.12. Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar alt koduna kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, her ne kadar Saymanlık Müdürlüğünün tahsisli taşınmazların ilk muhasebeleştirilmesi sırasında 500.12 alt kodunu kullandığı ancak ASHB tarafından söz konusu devrin 500.14 alt koduyla yapıldığı ifade edilmişse de Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından daha sonra bir düzeltme işleminin yapılmaması nedeniyle, tahsisli kullanılan taşınmazlar Net Değer Hesabının ilgili alt kodunda izlenmemektedir.

Bakanlığa tahsisli taşınmazların Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planına göre ilgili hesaplara ve alt kodlara kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınırlara İlişkin Hesapların Taşınır İcmal Cetvelleri ile Teyit Edilememesi ve Taşınırların Amortismanlarının Doğru Raporlanmaması

Bakanlığın, taşınırlara ilişkin hesaplarının Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilemediği ve taşınırların amortismanlarının doğru raporlanmadığı tespit edilmiştir.

a) Taşınırlara ilişkin hesapların Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilememesi

ÇSGB 2021 Yılı Bilançosunda yer alan 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabı bakiyeleri, İdare Taşınır Mal Yönetim

Hesabı İcmal Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetvelindeki tutarlardan farklıdır.

5018 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinde, taşınırların kaydı, muhafazası, kullanımı ve mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usûl ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirleneceği hususu düzenlenmiştir.

Maddeye istinaden çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliğinde, kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi ile bu işlemlere ilişkin sorumluluklar düzenlenmiştir.

Buna göre, taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla tutulur. Taşınır mal yönetim hesabı, taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanır ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanır. Taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanlar gösterilir. Taşınır kontrol yetkilisi tarafından da imzalanan cetveller muhasebe kayıtlarına uygunluğu yönünden kontrol edilerek onaylanmak üzere muhasebe yetkilisine gönderilir. Muhasebe yetkilisince muhasebe kayıtlarına uygunluğu onaylanan cetvellerin ekine Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli ile varsa sayımda noksan ve/veya fazla bulunanların çıkış ve/veya girişine ilişkin Taşınır İşlem Fişleri eklenir ve bir dosya halinde harcama yetkilisine sunulur. Taşınır mal yönetim hesabı; harcama yetkilisince, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı anlaşıldıktan, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinin Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline uygunluğu görüldükten sonra onaylanır.

Muhasebe kayıtlarıyla uyumlu olarak harcama birimleri itibarıyla düzenlenen harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetvelleri öncelikle I inci düzey detay kodu itibarıyla ayrı ayrı birleştirilmek suretiyle İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli, taşınır hesap grupları itibarıyla birleştirilmek suretiyle de İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli hazırlanır.

Yönetmeliğin 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonlarında en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından sayılacağı, sayım kurulunun öncelikle ambarlardaki taşınırları fiilen sayması gerektiği, ardından ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların Dayanıklı Taşınırlar Listeleri esas alınarak sayılacağı ve sayım sonuçlarının Sayım Tutanağında gösterileceği, kullanım amacıyla kamu görevlilerine verilen taşınırlar için sayım

yapılmaksızın daha önceden düzenlenen Taşınır Teslim Belgeleri ile oluşan kayıtların esas alınacağı, sayımda bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark bulunması halinde miktarlarında farklılık bulunan taşınırların sayımının bir kez daha tekrarlanacağı, yine farklı çıkarsa bu miktarın "Fazla" veya "Noksan" sütununa kaydedileceği, sayım kurulunca, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik olduğunun tespit edilmesi halinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise Taşınır İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlık 2021 Yılı Bilançosundaki 150, 253 ve 255 nolu taşınır hesaplarına ait kayıtlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetvelinde yer alan taşınır kayıtlarının uyumsuz olduğu, taşınır işlemlerinin muhasebe kayıtlarıyla teyit edilemediği tespit edilmiştir.

Bakanlık bilançosunda kayıtlı tutarlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli hesap kodları itibarıyla karşılaştırılmış olup, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilmiştir.

Tablo 4: Bilanço ve İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu

Hesap Kodu	Bilançodaki Tutar (TL)	İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Fark (TL)
150	4.907.468,42	4.513.608,55	393.859,87
253	7.674.045,06	7.603.204,54	70.840,52
255	63.095.776,60	59.578.166,70	3.517.609,90
TOPLAM	75.677.290,08	71.694.979,79	3.982.310,29
Kaynak: ÇSGB 2021 Yılı Bilançosu ve İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli			

Yukarıdaki tabloya göre, ÇSGB 2021 yılı bilançosunda toplam 75.677.290,08 TL taşınır yer almakta iken, İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde aynı taşınırlar için kayıtlı tutar 71.694.979,79 TL olup, fiili sayımlar sonucunda düzenlenen taşınır kayıtlarına göre, 3.982.310,29 TL fazla taşınır raporlanmıştır.

Bilançonun incelenmesinde 197 Sayım Noksanları Hesabının da kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Örnek olarak seçilen harcama birimlerinden, Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelleri alınmış ve yapılan incelemede, yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanaklarında, çoğu harcama biriminde, "Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar" ile "Ortak Kullanım Alanlarında Bulunan

Miktar” sütunlarının boş olduğu görülmüştür. Söz konusu sütunların boş olduğu harcama birimlerinde taşınırların tamamı ambarda görüldüğünden, yıl sonu sayım tutanakları doğru bilgi vermemektedir.

Bu itibarla, Bakanlığın taşınır işlemlerinin yürütülmesinde, Taşınır Mal Yönetmeliği’nde yer alan düzenlemelere riayet edilmesi ve mali tablolar ile taşınır mal yönetim hesap cetvelleri arasındaki tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.

b) Taşınırların amortismanlarının doğru raporlanmaması

73 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ÇSGB yeniden teşkilatlandırılmıştır. Kararnamenin geçici 1’inci maddesinde; taşınmaz, taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanların devrine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

Bu kapsamda ASHB'den taşınırlar devredilmiş ancak devir işlemleri yapılırken 253 Tesis, Makine ve Cihazlar, 254 Taşıtlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabında izlenen duran varlıklara ilişkin amortismanlar devredilmemiştir.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği gereğince, 253, 254 ve 255 nolu hesaplarda izlenen duran varlıklar, amortisman ve tükenme payına tabidir.

MYMY gereğince, farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan genel bütçe kapsamındaki farklı kamu idareleri arasında bedelsiz olarak devredilen 253, 254 ve 255 nolu hesaplara ilişkin amortismanların da devredilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, 2021 yılı mali tablolarında, 253, 254 ve 255 nolu hesaplara ilişkin amortismanlar doğru tutarla raporlanmamaktadır.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususlara katılmakta olup, Devlet hesaplarının kayıtlarını tutma, uygulamaları izleme, dönem sonuçlarını çıkarma, değerlendirme ve yayımlama görevinin Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne verilmesi nedeniyle, ilgili Genel Müdürlüğe yazı yazmış ve Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılacağını ifade etmiştir.

Bakanlığın, taşınırlara ilişkin hesaplarının Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilmesi ve taşınırların amortismanlarının doğru raporlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması

Bakanlığın dönem sonu işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler olduğu görülmüştür.

MYMY'nin 535'inci maddesinde, dönem sonu işlemlerinin mali yılın sonunda geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu ifade edilmiş ve dönem sonu işlemlerinin neler olduğu bentler halinde sayılmıştır.

Bakanlık tarafından hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilen defter, mali tablo ve belgelerin incelenmesi sonucunda, MYMY'nin mezkûr maddesi uyarınca yapılması gereken dönem sonu işlemlerine ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 963.183,07TL borç toplamı 104 Proje Özel Hesabı bakiyesi ile 68.645,52 TL alacak toplamı 600.11.01 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur bakiyesi geçici ve kesin mizan itibarıyla aynıdır. Bu durum, dönem sonunda ilgili varlık hesabında kayıtlı olup yabancı para cinsinden izlenen tutarların değerlemeye tabi tutulup gerçek değerleri ile raporlanmadığını,

- 19.000,00 TL borç toplamı 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı bakiyesinin geçici ve kesin mizan itibarıyla aynı olması bu hesapta kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inen tutarların 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılmadığını,

- 792,35 TL alacak toplamı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 4.300.291,17 TL alacak toplamı 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabındaki bakiyeler; geçici ve kesin mizan itibarıyla aynıdır. Bu durum, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisindeki hesaplarda kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşen ve kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gereken tutarların aktarılmadığını,

göstermektedir.

Dönem sonu işlemlerinin geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu göz önünde bulundurulduğunda ve yukarıda da ifade edildiği üzere, geçici mizan bakiyeleri ile kesin mizan bakiyeleri arasında tutar itibarıyla herhangi bir fark olmaması mevzuat gereği yapılması gereken ilgili dönem sonu işlemlerinin yapılmadığının göstergesidir.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususlara katılmakta olup, konuya ilişkin olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bir yazı göndermiştir.

Bu itibarla, dönem sonu işlemlerinin muhasebe düzenlemelerine uygun olarak yapılmaması sonucu, Bakanlık 2021 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu yukarıda yer verilen hesaplar itibarıyla hatalı bilgi sunduğundan mali tabloların tam ve doğru şekilde bilgi sunmasını teminen dönem sonu işlemlerinin MYMY hükümlerine uygun şekilde yapılarak muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması

Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) aktarılmak üzere Bakanlık bütçesine tahsis edilen ödenekler dahilinde yapılan prim teşvik ödemeleri, harcamalarda aranacak kanıtlayıcı belgelere dayanmaksızın gerçekleştirilmektedir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Hazinece karşılanacak olan prim teşvikleri hüküm altına alınmış olup Hazinece karşılanacak olan tutarlar, Bakanlığın transfer ödemeleri kaleminden yapılmaktadır.

Uygulamada, yasal olarak Hazinece karşılanması gereken 4857 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi (Engelli Sigortalı İstihdamına Yönelik Sigorta Primi Teşviki), 2828 sayılı Kanun'un ek 1'inci maddesi (Sosyal Hizmetlerden Faydalananların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik) ve 5510 sayılı Kanun'un 81'inci maddesi (4/b (Bağ-Kur) 5 Puan Teşviki, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları Primleri İşveren Hissesi 5 Puanlık İndirim Teşviki, İlave 6 Puanlık İndirim Teşviki, Genç Girişimci Teşviki) kapsamında yukarıda bahsi geçen teşvikler, SGK tarafından tespit edilmekte ve bu tespit sonucunda hesaplanan prim toplamları bir yazı ile Bakanlıktan talep edilmektedir. SGK'nın Bakanlığa gönderdiği yazıya ekli tabloda ise, teşvikin dayandığı kanun maddesi ile toplam tahakkuk tutarından iptal edilen tutarların çıkarılmasıyla

bulunan teşvik bazında talep edilen tutarlar yer almaktadır. 2021 yılında aylar itibarıyla tahakkuk eden, iptal edilen ve talep edilen teşvik toplamları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tabloda görüleceği üzere, 2021 yılında 34.285.012.925,20 TL prim teşviki tahakkuk etmiş, 7.092.485.592,59 TL tutarında teşvik iptal edilmiş ve Bakanlıktan 29.729.817.648,26 TL talep edilmiş ve ödenmiştir. Talep edilen ve iptal edilen teşvik tutarlarının yüksekliği de göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu teşviklerin kanıtlayıcı belgelere dayanılarak ödenmesi daha da önem kazanmakta olup, bu nedenle idarelerin tasarrufuna bırakılamaz.

Tablo 5: 2021 Yılında Ödenen Prim Teşvikleri

Aylar	Tahakkuk Eden Teşvik Toplamı	İptal Edilen Teşvik Toplamı	Talep Edilen Teşvik Toplamı
1	4.908.660.475,31	637.478.733,70	4.271.181.741,61
2			666.713.141,00
3	2.584.401.762,62	525.160.018,20	2.059.241.744,42
4	2.977.879.749,22	712.263.426,06	2.265.616.323,16
5	3.055.236.578,38	306.157.237,88	2.749.079.340,50
6	2.745.021.991,59	235.752.230,64	2.509.269.760,95
7			2.380.402.833,00
8	4.207.274.476,47	2.353.583.575,26	1.853.690.901,21
9	2.924.569.287,12	362.766.903,42	2.561.802.383,70
10	3.610.725.626,91	579.793.447,84	3.030.932.179,07
11	3.191.007.569,33	301.978.255,44	2.382.710.774,83
12	4.080.235.408,25	1.077.551.764,15	2.999.176.524,81
TOPLAM	34.285.012.925,20	7.092.485.592,59	29.729.817.648,26
Kaynak: Bu tabloda yer alan bilgiler, ÇSGB Strateji Geliştirme Başkanlığından temin edilmiştir.			
Aralık ayında talep edilen teşvik toplamı hesaplanırken, sehven yapılan ödeme de düşülmüştür.			
2. ve 7. aylarda SGK tarafından sadece talep edilen teşvik toplamı bildirilmiştir.			

5018 sayılı Kanun'a göre, Merkezi Yönetim Bütçesi; anılan Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Anılan Kanun'un 13'üncü maddesinde bütçelerdeki ödeneklerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edileceği ve kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde

bütçeye belli amaçla konulan ödeneklerin amacına uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin de belgeyle doğrulanması gerektiği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Görev zararları ve hazine yardımları" başlıklı 56'ncı maddesine göre ise; sosyal güvenlik kurumlarına kendi mevzuatları ile verilen görevler dışında bir görev verilmesi durumunda verilen bu görevin ifası sonucu oluşan bedelin Hazinece karşılanması için yapılacak ödemelerde; harcama talimatı, ödenecek miktarın hesaplanmasını gösteren, ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca düzenlenmiş belgenin, ödeme belgesine bağlanması gerekmektedir. Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise harcama talimatı; kamu ihale mevzuatına tabi olmayan bir giderin idare adına geçici veya kesin olarak ödenebilmesi için giderin konusunu, gerekçesini, yapılacak iş veya hizmetin süresini, hukuki dayanaklarını, tutarını, kullanılabilir ödeneğini, tertibini, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgileri gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belge olarak tanımlanmıştır.

Konuya ilişkin olarak Bakanlık, SGK'nın görüşünü talep etmiş olup, SGK tarafından gönderilen 13.07.2021 tarih ve 27925484 sayılı yazıda, prim teşvik ödemelerine ilişkin olarak yazdıkları resmi yazı ile eki icmal listesinin harcama talimatı ve eki belge olarak değerlendirilebileceğini; ilgili ödemelere esas tüm verilerin SGK kayıtlarında yer aldığını ancak söz konusu verilerin sayısal olarak büyüklüğü nedeni tamamen aktarımının mümkün olmayacağını; aynı gerekçeyle ilgili tutarların ödemesi ile eş zamanlı olarak gerçekleştirilemeyeceğini; ödemelere esas teşkil eden verilerin görüntülenebilmesine yönelik olarak istatistiki verilerin SGK kaynak sistemi olan İşveren Sisteminden alınmasına yönelik olarak ÇSGB ve SGK arasında entegrasyona dayalı haricen bir çalışma yapılabileceğini ifade etmiştir.

Söz konusu bulgu 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almıştır. ÇSGB, bulgular kapsamında, SGK'dan, prim teşvik ödemelerine ilişkin teşvik ve desteklerden yararlanan özel sektör işyeri sayısının, teşvik tutarına isabet eden miktarın hesaplandığı matrahın ve isabet ettiği sigortalı sayısının, ilave puanların hangi iller itibarıyla hangi oranlar üzerinden ve kaç sigortalı için uygulandığının, Bakanlıktan alınan teşviklere ilişkin sonradan SGK'ca yapılan periyodik kontroller sonrası teşvikten yararlanma hakkını kaybeden işveren ya da sigortalıya uygulanan iade ve düzeltme işlemlerine ait matrah bilgilerinin, Bakanlıktan talep edilen teşvik ödemesi miktarları ile teyit edilebilecek bir biçimde

hazırlanarak gönderilmesini istemiştir. SGK, İşveren Sisteminden alınan teşvik verileri ile, MOSİP (Mali Yönetim Sistemi Otomasyon Projesi) raporlarında yer alan tutarların uyumlaştırılması sonucu bilgi verileceğini belirtmiş ancak şimdiye kadar bu kapsamda herhangi bir bilgi verilmemiştir.

Hazinece karşılanması gereken bu teşvik ve desteklerden yararlanan kaç tane özel sektör işyeri olduğu, 5 puanlık kısma isabet eden tutarın hangi matrahtan çıktığı ve ne kadar sigortalıya isabet ettiği, ilave puanların hangi iller itibarıyla hangi oranlar üzerinden ve kaç sigortalı için uygulandığı, Bakanlıktan alınan teşviklere ilişkin sonradan SGK’ca yapılan periyodik kontroller sonrası teşvikten yararlanma hakkını kaybeden işveren ya da sigortalıya uygulanan iade ve düzeltme işlemlerine ait matrahın ne kadar olduğu sonuçlarını kapsayacak şekilde düzenlenecek belgelere dayanarak ödemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İstihdam politikasının yürüten ÇSGB’nin, yürüttüğü bu politikalarından elde ettiği sonuçları (kaç engelli işçi istihdam edilerek yürütülen politikaya katkı sağlandı yahut hangi illerde ve hangi oranlarda yapılan teşvikle yürütülen politikaya katkı sağlandı gibi) ayrıntılı olarak bilmesi; Bakanlık bütçesine bu hizmetler için konulan ödeneğin hem kontrolünün sağlanması, hem de alınan sonuçların Faaliyet Raporuna dercedilmesiyle, yürütülen politikanın sonuçlarının değerlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu idaresi, bulgu üzerine, konuya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bir yazı yazmıştır.

Bu itibarla, Bakanlığın ödeyicisi olduğu söz konusu teşviklere ilişkin olarak ödemelerin kanıtlayıcı belgelere dayanarak yapılması ve gerekli kontrollerin periyodik olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Sayıştayın İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması

Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Sayıştayın istisari görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu tespit edilmiştir.

ÇSGB UİGM’nin 21.12.2021 tarih ve E-14836613-010.03-73018 sayılı yazısı ile “Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği Taslağı” hakkında Sayıştay Başkanlığı görüşü istenilmiştir. Yazı ekinde gerekçe ile Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü de bulunmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesinde yer alan, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur, hükmü uyarınca, Denetim Grup Başkanlığı tarafından Yönetmelik Taslağı incelenmiş olup, anılan Taslağın söz konusu fıkra kapsamında olduğu kanaatine varılmış ve Yönetmelik taslağı ile ilgili tespitler, Sayıştay görüşünün belirlenebilmesi için Daireler Kuruluna sunulmuştur.

Daireler Kurulunun 30.12.2021 tarih ve 1690/3 sayılı kararı ile, *“Taslak ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının 08.02.2017 tarihli yazısıyla anılan Bakanlıktan görüş alındığı, ancak dört yıl önce alınan söz konusu görüşten sonra Taslakta değişiklik yapıldığı, bazı maddelerin çıkarılıp yeni maddeler eklendiği ve Taslağın nihai hali üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığından görüş alınmadığı anlaşıldığından, Taslağın nihai hali üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alındıktan sonra görüşülmek üzere, Taslağın Kurumuna iade edilmesinin uygun olacağına”* karar verilmiştir.

Ancak Bakanlık tarafından Taslağın nihai hali üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığından görüş alınmadan ve Sayıştay Başkanlığına da yeniden istişari görüş için sunulmadan, Yönetmelik 02.02.2022 tarih ve 31738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

17.02.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Görüş Alma başlıklı 6'ncı maddesinde, kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının; Bakanlıklar ile Sayıştayın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının, görüşlerinin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Kamu idaresi her ne kadar Taslağın mali hükümler içermediğini ifade etmişse de, bulguda da ifade edildiği üzere, UİGM'nin Taslağı 21.12.2021 tarihinde görüş için Sayıştaya göndermesi; Denetim Grup Başkanlığı tarafından Taslağın mali hüküm içerdiğinin değerlendirilmesi neticesinde Sayıştay görüşünün belirlenebilmesi için Daireler Kuruluna sunulması ve Daireler Kurulunun da, Taslağın nihai hali üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünün alınmaması nedeniyle Taslağı Kurumuna iade etmesi, Taslağın mali

hüküm içermediğine ilişkin herhangi bir tespitte bulunmaması gözönünde bulundurulduğunda, Taslağın mali hükümler içerdiği açıktır.

Bu itibarla, hem Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hem de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesinde yer alan hüküm uyarınca, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştayın görüşü alınarak yönetmeliklerin yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Temin İşlemlerinde Yasaklılık Sorgulaması ve EKAP Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması

Bakanlıkça yapılan bazı satın alımlarda, isteklilerin yasaklılık sorgusu yapılmadığı ve alıma ilişkin Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kaydı oluşturulmadığı halde doğrudan temin yönteminin kullanıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde 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 belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin EKAP üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde ise, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Bakanlık birimlerinin doğrudan temin işlemlerinin incelenmesi neticesinde, işlem dosyalarından bazılarında yasaklılık sorgusunun, bazılarında ise EKAP kayıtlarına ilişkin belgelerin olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi, bulgu doğrultusunda, Bakanlık birimlerinden, doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığına ilişkin sorgulamanın düzenlenen piyasa fiyat araştırma tutanağı tarihi itibarıyla yapılmasını istemiştir. Ancak kamu

idaresi cevabında, bulguda bahsedilen alımlara ilişkin EKAP kaydı oluşturulmasına ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Bu itibarla, doğrudan temin yöntemi kullanılarak yapılacak satınalma işlemlerinde Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 4: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin Bütçesinin Bağlı Kuruluş Statüsüne Uygun Olarak Hazırlanmaması

ÇSGB'nin bağlı kuruluşu olan ÇASGEM'in bütçesinin, bağlı kuruluş statüsüne uygun olarak hazırlanmadığı, Bakanlık hizmet birimleri gibi hazırlandığı tespit edilmiştir.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 66'ncı maddesi ile, 27.02.1960 tarih ve 7460 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Teşkilat Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 7460 sayılı Kanun mülga olduktan sonra, Merkezin faaliyetlerini düzenlemek üzere müstakil bir kanun çıkarılmamıştır.

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin yedinci bölümünde ÇASGEM'in, ÇSGB'ye bağlı olduğu belirtilmiş ve Merkezin kurulmasına, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Buna göre ÇASGEM, çalışma hayatı ve sosyal güvenlik konularında, ulusal ve uluslararası düzeyde eğitim, araştırma, inceleme, yayın, dokümantasyon ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak amacıyla kurulmuştur.

5018 sayılı Kanun'un "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Genel bütçe, (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

ÇASGEM, ÇSGB'ye bağlı olarak, belli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan; kuruluş ve çalışma esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenen bir kurum olmasına rağmen, 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı cetvelde yer almamaktadır.

Uygulamada, ÇASGEM'in bütçesi, Bakanlık bütçesiyle birlikte yapılmakta ve uygulanmaktadır. Bu durum uygulamada harcama yetkisinin belirlenmesinde de sorunlara neden olmaktadır. Konuyla ilgili olarak, mülga AÇSHB 2020 Yılı Kesin Hesabı incelendiğinde de, ÇASGEM'in 24.68 kurumsal koduyla gösterildiği ve ÇASGEM'e ait olan ödeneğin mülga AÇSHB toplam ödeneği içerisinde yer aldığı görülmektedir. Söz konusu ödenek, mülga AÇSHB'den ödenek aktarma yoluyla ÇASGEM'e aktarılmakta ve ÇASGEM tarafından kullanılmaktadır. ÇSGB 2022 Yılı Bütçe Teklifi incelendiğinde de, ÇASGEM'in 105.80 kurumsal koduyla gösterildiği görülmektedir. Dolayısıyla ÇASGEM, bağlı kuruluş olmasına rağmen, 73 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde sayılan Bakanlık hizmet birimleri gibi değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde ÇASGEM'in statüsüne ilişkin olarak detaylı inceleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda yapılan incelemede, ÇASGEM'de harcama yetkilisi ve üst yöneticinin kim olacağına ilişkin olarak duyulan tereddütün giderilmesi amacıyla Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne (BÜMKO) görüş sorulduğu tespit edilmiştir. BÜMKO tarafından yazılan 20.08.2007 tarihli cevabi yazıda, 5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi gereğince, Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin üst yönetici olduğu; aynı Kanun'un 31'inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu ile 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in 2'nci maddesinde, kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimlerin, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerini, bu birimlerin en üst yöneticilerinin de harcama yetkililerini ifade ettiği belirtilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra, yazıda, 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda, ÇSGB bütçesinde kurumsal sınıflandırmanın ikinci düzeyinde ödenek tahsis edilen ÇASGEM'in en üst yöneticisi olan Merkez Başkanının üst yönetici olarak tanımlanmasının ve kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin olmaması da dikkate alınarak, harcama yetkililerinin de üst yönetici olan

Merkez Başkanı tarafından belirlenmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir. Uygulamada, Merkez Başkanı hem üst yönetici hem de harcama yetkilisidir.

Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara katılmıştır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, ÇASGEM'in hesap verilebilirliğinin sağlanabilmesi için,

- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde öngörülen bağlı kuruluş statüsüne uygun olarak, ayrı bir kamu idaresi bütçesi olarak hazırlanması, uygulanması ve 5018 sayılı Kanundaki cetvellere eklenmesi, ya da;

- Statüsünün yeniden ele alınarak, Bakanlığın birimi olacak şekilde değiştirilmesi için yasal düzenleme yapılması, gerekmektedir.

BULGU 5: İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığının Statüsünün Teşkilat ve Vazifelerine Göre Düzenlenmemesi

İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı (İSGÜM)'ün kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenleyen bir teşkilat kanunu bulunmamaktadır.

İSGÜM'ün kuruluşu, 21.10.1965 tarihinde, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler ve ona bağlı Ekonomik ve Sosyal İhtisas Kuruluşları arasında akdedilen bir anlaşmaya dayanmaktadır.

Anlaşma çerçevesinde, 2 Eylül 1968 tarihinde, İşçi Sağlığı ve Güvenliği Özel Fon Projesi Ön Uygulama Anlaşması imzalanmış ve bu anlaşma Bakanlar Kurulunca 6/11568 sayılı karar ile 26.03.1969 tarihinde onaylanmıştır.

Bakanlar Kurulu Kararı ekinde, Özel Fon faaliyet planı yer almaktadır. Faaliyet planına göre, projenin amacı, İş Güvenliği ve İşçi Sağlığı Merkezinin (şimdiki adıyla İSGÜM) kurulmasıdır. Projenin süresi 4 yıldır. 4 yılın sonunda, işler tamamen Türk Hükümetine devredilecektir. Projeye göre, Türk Hükümetinin, İş Güvenliği ve İşçi Sağlığı Merkezinin kuruluşunu ilan etmek üzere bir kanun veya diğer bir kanuni işlem yapması gerekmektedir.

Ancak, Türk Hükümeti tarafından İSGÜM'ün kuruluşunu ilan etmek üzere bir kanun çıkarılmamıştır. İlki 1972 yılında olmak üzere 1973, 1974, 1975 ve 2015 yıllarında çıkarılan yönetmelikler ile iş ve işlemler yürütülmüştür.

15.07.2015 tarih ve 29417 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelikte en geniş kapsamlı düzenleme yapılmıştır. Bu Yönetmeliğin dayanağı, 09.01.1985 tarihli ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 12'nci maddesi ile 20.06.2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 24'üncü ve 30'uncu maddeleridir.

2015 tarihli Yönetmelikte, İSGÜM Bölge Laboratuvar Müdürlüklerine ilişkin olarak da en geniş kapsamlı düzenleme yapılmıştır. Yönetmelikte, Bölge Laboratuvar Müdürlüklerinin İSGÜM'e bağlı olduğu belirtilerek, teşkilat yapısı ve görevleri ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

2015 tarihli Yönetmeliğin dayanağı olarak belirtilen 3146 sayılı Kanunun ilgili maddeleri 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile mülga olmuştur. 6331 sayılı Kanunun atıfta bulunulan maddeleri de teftiş ve yönetmelik çıkarılmasına ilişkin olup, dayanak mahiyetinde değildirler.

73 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, ÇSGB yeniden teşkilatlandırılmıştır. Kararname'nin 28'inci maddesinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, Bakanlık hizmet birimleri arasında sayılmış olup; Kararname'nin 30'uncu maddesi d bendinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı ile İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü bölge laboratuvar müdürlüklerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek, bunları yönetmek ve denetlemek, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır.

İSGÜM ve Bölge Laboratuvar Müdürlüklerinin kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenleyen bir teşkilat kanunu olmaması; düzenlemelerin yönetmelikler ile yapılması; söz konusu birimlerin 73 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de net olarak tanımlanmaması; bağımsız bir birim gibi de düzenlenmemeleri, İSGÜM ve Bölge Laboratuvar Müdürlüklerinin, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün bir birimi mi yoksa ondan bağımsız bir birim mi olduğunun anlaşılmasına neden olmaktadır.

Ancak, fiiliyatta İSGÜM ve Bölge Laboratuvar Müdürlükleri, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nden ayrı, taşra teşkilatı gibi iş ve işlemlerini yürütmektedir. İSGÜM Bölge Laboratuvar Müdürlükleri, Bakanlık merkez saymanlığı dışında buldukları illerdeki muhasebe müdürlükleri (Adana, Bursa, İzmir, Kayseri, Kocaeli Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri ile Maltepe Malmüdürlü) vasıtasıyla saymanlık hizmetlerini almaktadırlar. Bölge Laboratuvar Müdürlüklerinin ödenek ihtiyaçları İSGÜM tarafından İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğüne bildirilmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından ilgili Bölge Müdürlüğü için ihtiyaç duyulan tertiplerde ödenek gönderme belgesi düzenlenerek Strateji Geliştirme Başkanlığı'na iletilmektedir. Başkanlık tarafından gerekli onay verildikten sonra ilgili saymanlıklara ödenek gönderilmektedir. Bu aşamadan sonra Bölge Laboratuvar Müdürlükleri ödeneklerini kullanabilmektedirler. Bu kapsamda, Bölge Laboratuvar Müdürlüklerine harcama yetkisi de devredilmektedir. Bölge Laboratuvar Müdürlüklerinde ayrı harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi de bulunmaktadır.

73 nolu Kararname'nin 27'nci maddesinde; ÇSGB'nin merkez ve yurtdışı teşkilatından oluştuğu; Bakanlığın, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürütebileceği belirtilerek; bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre; Bakanlığın bağlı kuruluşu, ÇASGEM; ilgili kuruluşları ise, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu'dur.

Yukarıdaki maddeler birlikte düşünüldüğünde, Bakanlığın, taşrada yürütülmesi gereken görevlerini, Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürütmesi gerektiği açıktır.

Bu kapsamda, İSGÜM ve Bölge Laboratuvar Müdürlükleri, Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatı içinde de sayılmamıştır.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususlara katılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde,

- İSGÜM'ün uygulamadaki statüsüne uygun mevzuat geliştirilmesi ya da

- Mevcut mevzuatta İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün bir birimi olacak biçimde düzenleme yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Davalar ile Davalara İlişkin Tahsilat ve Ödemelerin Bakanlık Tarafından Etkin Bir Biçimde Takip Edilmemesi

Bakanlığın herhangi bir dava takip sisteminin bulunmaması ve yeniden teşkilatlanması nedeniyle, davaları ve davalara ilişkin tahsilat ve ödemeleri etkin bir biçimde takip edemediği tespit edilmiştir.

Bakanlıkta hali hazırda bir dava takip sistemi bulunmamaktadır. Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği tarafından İSDEP (İstihdam Desteği Projesi) kapsamında satın alınan Hukuk Bilgi Yönetim Sistemi (HBYS) yazılım kodlarının Bakanlığa bedelsiz devri ile sistem yazılım çalışmalarına başlanılmış ancak henüz tamamlanmamıştır.

Bakanlığı temsile yetkili olarak Genel Müdürlük tarafından davalar 1 Genel Müdür, 1 Genel Müdür Yardımcısı, 7 Hukuk Müşaviri, 2 Avukat; Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinde ise toplamda 41 Avukat olmak üzere toplam 52 kadrolu Avukat ve Hukuk Müşaviri eliyle yürütülmektedir. Davaların neredeyse yüzde 80'i taşrada görevli avukat ve hukuk müşavirleri tarafından takip edilmektedir. Dava takip sisteminin bulunmaması nedeniyle de avukat üzerindeki güncel dosya sayısı, davaların hangi aşamada olduğu, istinafa gidilip gidilmediği, tahsil edilecek ya da ödenecek vekalet ücreti vb. olup olmadığı sistem üzerinden raporlanamamaktadır, dosya bazında tek tek incelenmesi gerekmektedir.

73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Bakanlığın yeniden teşkilatlandırılması; ASHB'ye ait dava dosyalarının tam olarak ayıklanmaması; yeniden teşkilatlanma kapsamında mevcut Saymanlığın ASHB'ye devredilmesi ve Bakanlığa yeniden Saymanlık kurulmuş olması nedeniyle, Bakanlık tarafından takip edilen davalara ilişkin tahsilat ve ödemelerin Saymanlıklar arası transferinin devam etmesi; mülga Başbakanlık tarafından Bakanlığa devredilen; mülga Devlet Personel Başkanlığı görev alanı itibarıyla yönlendirilen dosyaların bulunması ayrıca mahkemeler tarafından husumetin hatalı yönlendirilmesi, dava dosyalarında husumet değişikliği gibi nedenler de, Bakanlığın taraf olduğu dava sayısının ve safahatinin tam olarak bilinmemesine neden olmaktadır. UYAP verilerine göre halihazırda Bakanlık tarafından takip edilen dava sayısı 8506'dır. Ancak yukarıda açıklanan nedenlerle bu sayı, Bakanlığın taraf olduğu dava sayısını tam olarak yansıtmamaktadır.

Dava takip sisteminin olmaması ve yukarıda açıklanan nedenlerle Bakanlık tarafından yıllar itibarıyla kaybedilen dava sayısı tam olarak bilinmemektedir. Dosya no, açılış tarihi, ödenen masraflar (icra vekalet ücreti, icra masrafı, faiz vb.) bazında raporlanamamaktadır. Bu durum davaların en çok hangi nedenle kaybedildiğinin tespitini ve alınacak önlemlerin planlanmasını da zorlaştırmaktadır.

Ayrıca kazanılan davalar nedeniyle tahsil edilmesi gereken vekalet ücretleri de raporlanamamaktadır. Dolayısıyla 2021 yılı ve önceki yıllara ilişkin tahsil edilmesi gereken vekalet ücretlerinin tamamının tahsil edilip edilmediği de bilinmemektedir.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususa katılmış olup, söz konusu yazılım çalışmalarının tamamlanmasıyla, davalar ile davalara ilişkin tahsilat ve ödemelerin Bakanlık tarafından etkin bir biçimde takip edilebileceğini ifade etmiştir.

Bakanlığın dava takip sistemini kurarak, davaları ve davalara ilişkin tahsilat ve ödemeleri etkin bir biçimde takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Kaybedilen Davalar Nedeniyle Ödenen Vekalet Ücretlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması ve Ödeme Aşamasında Nazım Hesapların Kullanılmaması

Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretlerinin tahakkuk kayıtlarının zamanında yapılmadığı ve ödeme aşamasında nazım hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretleri, mahkeme kararının kesinleşmesinden sonra, avukatın talebi üzerine ödenmektedir. Yapılan incelemede, 2017, 2018, 2019, 2020 yılında mahkeme kararının kesinleştiği ancak avukatın başvurusu üzerine 2021 yılında ödemenin yapıldığı dosyalar ile hatta 2016 yılında mahkeme kararının kesinleştiği ancak avukatın başvurusu üzerine 2021 yılında ödemenin yapıldığı bir dosya bulunduğu tespit edilmiştir.

Dosya incelemesi sonucunda tespit edilen örnekler aşağıdaki gibidir:

- Yevmiye tarihi 16.09.2021, yevmiye numarası 1752, HYS-2021-26185333 olan ödeme emri belgesinde karar 15.06.2019 tarihinde kesinleşmiştir. Karşı taraf avukatı 26.08.2021 tarihinde yargılama gideri ve vekalet ücretini talep etmiş ve ödenmiştir. 2019 yılı

gideri 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Ankara 5. İdare Mahkemesi Esas no: 2018/1221, Karar no: 2018/2396, Paket no: 2646.)

- Yevmiye tarihi 16.09.2021, yevmiye numarası 1752, HYS-2021-26186242 olan ödeme emri belgesinde karar 02.12.2020 tarihinde kesinleşmiştir. Karşı taraf avukatı 28.07.2021 tarihinde yargılama gideri ve vekalet ücretini talep etmiş ve ödenmiştir. 2020 yılı gideri 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İdari Dava Dairesi Esas no: 2020/3214, Karar no: 2020/2700.)

- Yevmiye tarihi 23.09.2021, yevmiye numarası 1915, HYS-2021-26185844 olan ödeme emri belgesinde karar 26.02.2020 tarihinde kesinleşmiştir. Karşı taraf avukatı 18.08.2021 tarihinde yargılama gideri ve vekalet ücretini talep etmiş ve ödenmiştir. 2020 yılı gideri 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Kesinleşme şerhi- Ankara 23. İdare Mahkemesi Esas no: 2018/218, Karar no: 2019/1346.)

- Yevmiye tarihi 18.08.2021, yevmiye numarası 1074, HYS-2021-25588723 olan ödeme emri belgesinde mahkeme kararı 25.12.2017 tarihinde kesinleşmiştir. Karşı taraf avukatı 02.07.2021 tarihinde tazminat ve vekalet ücretini talep etmiş ve ödenmiştir. 2017 yılı gideri, 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (İstanbul 9. İdare Mahkemesi Esas no: 2014/1081, Karar no: 2016/799.)

- Yevmiye tarihi 10.08.2021, yevmiye numarası 867, HYS-2021-25492084 olan ödeme emri belgesinde karar 07.07.2020 tarihinde kesinleşmiş, karşı taraf avukatı 10.06.2021 tarihinde yargılama gideri ve vekalet ücretini talep etmiş ve ödenmiştir. 2020 yılı gideri, 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Danıştay 2. Daire Esas no: 2017/4050, Karar no: 2020/2113.)

- Yevmiye tarihi 10.08.2021, yevmiye numarası 867, HYS-2021-25493086 olan ödeme emri belgesinde Bölge İdare Mahkemesi 30.11.2016 tarihinde alt derece mahkemesinin kararını onamıştır. 15 gün içinde karar düzeltme yolunun açık olduğu belirtilmiştir. 21.12.2016 tarihinde olur alınarak, karar düzeltme yoluna gidilmemiştir. 2016 yılında karar kesinleşmiştir. Karşı taraf avukatı 10.06.2021 tarihinde yargılama gideri ve vekalet ücretini talep etmiştir. 2016 yılı gideri, 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi 30.11.2016 tarih, Esas no: 2016/351, Karar no: 2016/288.)

- Yevmiye tarihi 18.08.2021, yevmiye numarası 1074, HYS-2021-25567657 olan ödeme emri belgesinde Danıştay 2. Dairesinin kararı 24.04.2018 tarihlidir. Danıştaya karar düzeltmeye gidilmiştir. Düzeltme istemi 21.11.2018 tarihinde reddedilmiştir. Karşı taraf avukatı 10.06.2021 tarihinde vekalet ücreti ve yargılama giderini talep etmiş ve ödenmiştir.

2018 yılı gideri, 2021 yılında muhasebeleştirilmiştir. (Danıştay İkinci Dairesi 24.04.2018 tarih, Esas no: 2016/2652, Karar no: 2018/2766.)

Ödeme aşamasında, 325 Nakit Talep ve Tahsisleri, 600 Gelirler, 630 Giderler, 800 Bütçe Gelirleri, 805 Gelir Yansıtma, 830 Bütçe Giderleri, 835 Gider Yansıtma, 903 Kullanılacak Ödenekler, 905 Ödenekli Giderler Hesaplarının kullanıldığı ancak 998 ve 999 nolu nazım hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

Konuyla ilgili olarak, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 22.06.2016 tarih ve 90192509-220.05-12007 sayılı “Avukatlık Vekalet Ücreti Ödemeleri” konulu yazısında; Genel bütçeli bir idarenin taraf olduğu ve kaybettiği bir dava sonucunda mahkeme karşı taraf avukatına vekalet ücreti ödenmesine karar verilmesi durumunda, 998.01.01 Diğer Nazım Hesaplar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. Maliye Bakanlığının 2018 Yılı Genel Bütçe Detaylı Hesap Planı’nda da 998 Diğer Nazım Hesaplar Hesabının ekonomik kod 01 düzeyinde Avukatlık Vekâlet Ücretleri alt kodunun tanımlandığı görülmektedir.

Kamu idaresi, kaybedilen davalar nedeniyle ödenen vekalet ücretlerinin tahakkuk kayıtlarının zamanında yapılmaması hususuna katılmamıştır. Kararın kesinleşmesi beklenmeden talep edilen ve ödenen vekalet ücretlerinin bulunduğu ve vekalet ücretlerinin ödenmesi için kararın kesinleşmesinin zorunlu olmadığı gerekçeleriyle söz konusu muhtemel ödemelerin nazım hesaplara aktarılmasının mevzuat ve uygulama açısından karmaşaya neden olacağını ifade etmiştir. Kamu idaresi ayrıca MYMY’de konuya ilişkin açık bir düzenleme olmadığını, Hazine ve Maliye Bakanlığı talimatı olmadığını ve söz konusu tespitin Bakanlıkların yeniden teşkilatlandırılması dönemine ilişkin ve sınırlı sayıda olduğunu da belirterek, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından söz konusu tahakkuk işlemine ilişkin talimat ve sistem oluşturulması durumunda ancak bu işlemin yapılabileceğini ifade etmiştir. Kamu idaresi cevabında kararın kesinleşmesi beklenmeden talep edilen ve ödenen vekalet ücretlerinin bulunduğu gerekçesiyle bulguda belirtilen hususa itiraz etmiş olsa da, bulguda belirtilen husus, karar kesinleşmeden önce ödenen vekalet ücretlerine ilişkin olmayıp, karar kesinleştikten yıllar sonra talep edilen ve ödenen vekalet ücretlerine ilişkindir. Kamu idaresi ayrıca konuya ilişkin MYMY’de açık bir düzenleme ve/veya talimat da olmadığını ifade etmişse de, bulguda yer verilen Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 22.06.2016 tarih ve 90192509-220.05-12007 sayılı yazısı ve 2018 Yılı Genel Bütçe Detaylı Hesap Planı’nda da konu net bir

biçimde açıklanmıştır. Ayrıca, dosya incelemesi sonucunda tespit edilen ve bulguda yer verilen örnekler konuyu açıklama amacıyla konulmuş olup, sadece örnek mahiyetindedir.

Kamu idaresi, ödeme aşamasında nazım hesapların kullanılmaması hususuna katılmış ve bulgu doğrultusunda işlem başlatacağını ifade etmiştir.

Bu itibarla,

- Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretlerinin, mahkeme kararının kesinleşmesinden sonra, ilgili olduğu dönemde tahakkuk kayıtlarının yapılması suretiyle, ilgili olduğu dönemde mali tablolara yansıtılması,
- Kaybedilen davalar nedeniyle ödenen avukatlık vekalet ücretlerinin 998 ve 999 nolu nazım hesaplarda izlenmesi, gerekmektedir.

BULGU 8: Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Bakanlık tarafından, uluslararası kuruluşlara yapılan katkı taahhüt ve ödemelerinin 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabında izlenilmediği görülmüştür.

GYMY'nin “Nazım hesaplara ilişkin ilkeler” başlıklı 12'nci maddesinin birinci 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 yükümlülüklerle ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı belirtilmiştir.

MYMY'nin “932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı” başlıklı 487'nci maddesinde ise; uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen taahhütlerin izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabı”nın düzenlendiği 490'ıncı maddesinde; verilen taahhüt belgeleri karşılığı hesabına, verilen taahhüt belgeleri hesabına yazılan tutarların kaydedileceği belirtilmektedir.

Bakanlık, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) üyesi olup, Örgüte üyelik nedeniyle katkı payı ödemektedir. ILO'nun bütçesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından belirlenerek onaylanmaktadır. ILO Anayasasının 13'üncü maddesine göre, ILO'nun giderleri üye devletler tarafından karşılanmaktadır. Üye devletler tarafından her yıl ILO'ya ödenecek katkı miktarları, ILO'nun her yıl düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansı bünyesindeki Finans Komitesi tarafından belirlenmektedir. Finans Komitesi, ILO bütçesini ikişer yıllık periyotlar halinde belirlemektedir. 2020-2021 yılları için Türkiye'nin katkı payı, ILO bütçesinin %1,372'si olarak belirlenmiş olup, bu orana denk gelen tutar, 2020 yılı için 5.423.742 İsviçre frangı, 2021 yılı için 5.423.791 İsviçre frangıdır.

2021 yılına ait katkı payı tutarı, Birleşmiş Milletler Cenevre Ofisi Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği'nin mülga AÇSHB'ye yazdığı 16.07.2020 tarih ve 2020/31522168 sayılı yazı ile bildirilmiş olup, yazıda, 2021 yılına ait katkı payı tutarının 5.423.791 İsviçre frangı olduğu ve 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren ödenebileceği ifade edilmiştir.

MYMY gereğince, uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri tutarlarının işlem tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 932 nolu hesaba borç, 933 nolu hesaba alacak kaydedilmesi; yerine getirilen taahhüt tutarlarının ise, işlem tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bir taraftan 630 Giderler Hesabına borç, 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabına, ulusal para cinsinden olanlar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi; söz konusu tutarın aynı zamanda 932 nolu hesaba alacak, 933 nolu hesaba borç kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu tutarın, ödeneğine dayanılarak, tahakkuk ettirilip ödeme emri belgesine bağlanarak bütçeye gider kaydedilen bir tutar olması nedeniyle de 903 Kullanılacak Ödenekler Hesabına alacak, 905 Ödenekli Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, MYMY'ye uygun olarak kayıtların yapıldığı ancak 932 ve 933 nolu hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

2021 yılına ait katkı payı tutarının, yukarıda bahsedilen yazı ile 16.07.2020 tarihinde kesinleştiği göz önüne alındığında, katkı payının tahakkuk ettiği tarihte 932 nolu hesaba borç ve 933 nolu hesaba alacak kaydedilmesi ve ödeme yapıldığı zaman da söz konusu nazım hesapların kapatılması gerekmektedir.

Uluslararası kuruluşlara ödenen bu tutarlar taahhüt olarak hesaplarda izlenmediğinden; yalnızca yapılan giderler ölçüsünde mali tablolara yansımaktadır. Söz konusu taahhütlerin ilgili nazım hesaplara kaydedilmesi ve bu kapsamda yapılan ödemelerin de taahhütlerden düşülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguda belirtilen hususa katılmakta olup, 2022 yılında nazım hesapların kullanılabilmesi için gerekli işlemleri başlatmıştır.

Bu itibarla; MYMY 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.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Doğrudan Temin İşlemlerinde Yasaklılık Sorgulaması ve EKAP Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması	2020	Yerine getirilmemiştir.	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular Bölümünde 3 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.
Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması	2020	Yerine getirilmemiştir.	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular Bölümünde 1 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.
Amortisman Kayıtlarında Hatalı İşlemlerde Bulunulması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılında yapılan denetimlerde, geçen yılki bulgu devam etmemekle birlikte, 73 nolu Kararname

			<p>sonrasında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında taşınırlar devredilirken, amortismanlarının devredilmediği tespit edilmiş ve konuya ilişkin olarak yeni bir bulgu yazılmıştır.</p> <p>Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Taşınırlara İlişkin Hesapların Taşınır İcmal Cetvelleri ile Teyit Edilememesi ve Taşınırların Amortismanlarının Doğru Raporlanmaması" başlığı ile 2 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.</p>
--	--	--	---