



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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

İÇERİK

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	31



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI**

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	29

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bakanlık 2022 Yılı Ödenek Durumu	5
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)	5
Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1. Düzey)	6
Tablo 4: 2022 Yılında Ödenen Prim Teşvikleri	17

KISALTMALAR

ÇASGEM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
HBYS	Hukuk Bilgi Yönetim Sistemi
IPA	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
MOSİP	Mali Yönetim Sistemi Otomasyon Projesi
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
UİGM	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü
VERA	Sayıştay Veri Analizi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır İşlemlerine İlişkin Hesapların Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması
2. Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması
3. Değer Artırıcı Nitelikteki Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerine Kanıtlayıcı Belgelerin Eklenmemesi
2. İdari Para Cezalarının Tarh, Tahakkuk ve Tahsil Süreçlerinin Bakanlık Tarafından İzlenmemesi
3. Kaybedilen Davalar Nedeniyle Ödenen Vekalet Ücretlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması
4. Kazanılan Davalara İlişkin Tahsil Edilmesi Gereken Vekalet Ücretlerinin Sistem Üzerinden Raporlanmaması ve Kazanılan Davalar Nedeniyle Kesinleşen Vekalet Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Tarafından Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının tabi olduğu temel mevzuat aşağıda yer almaktadır.

- 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun
- 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu
- 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
- 5544 sayılı Meslekî Yeterlilik Kurumu İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
- 4857 sayılı İş Kanunu
- 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
- Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği
- İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği
- Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği

Yukarıda sayılanlar dışında, Kurum genelgesi, esas usuller ve çok sayıda tebliğ de bulunmaktadır.

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 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur.

Kararnameye göre Bakanlığın temel görevleri çalışma hayatını düzenlemek ve denetlemek; çalışma hayatındaki sorunları ve çözüm yollarını araştırmak; çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak; iş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını izlemek; sosyal güvenliğı yaygınlaştıracak tedbirler almaktır.

Kararnamede Bakanlığın 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 gerektirdiğı 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 mesleki 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 imkanını 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.

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.

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, İç Denetim Başkanlığı da merkez teşkilatı içinde yer almaktadır.

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.

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

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) 2022 Yılı Faaliyet Raporuna göre, 2022 yılı Aralık ayı sonu itibarıyla Bakanlık merkez ve yurtdışı teşkilatında toplam 3.049 personel görev yapmaktadır. Toplam personelin 2.695'i memur, 354'ü işçi ve sözleşmeli personelden oluşmaktadır. Toplam personel içerisinde genel idare hizmetleri sınıfında çalışan personel oranı %79,4'tür.

Toplam personel içerisinde Daire Başkanı ve üstü yönetici oranı %3,1; Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı oranı %30,8; Uzman ve Uzman Yardımcısı oranı %20,4; Şube Müdürü oranı %2,5'tur.

1.3. Mali Yapı

2022 Yılı Masraf Cetveline göre, ÇSGB'nin, 2022 yılı başlangıç ödeneği 83.851.907.000,00 TL olup; yıl içinde eklenen 115.979.361.153,52 TL ve düşülen 76.565.154.893,00 TL ödenek ile birlikte, 2022 yılı toplam ödeneği 123.266.113.260,52 TL'dir. 2022 yılında genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine verilen toplam ödenek 1.728.401.621.000 TL olup, ÇSGB'ye verilen ödenek, bu tutarın %7'sine tekabül etmektedir.

Tablo 1: Bakanlık 2022 Yılı Ödenek Durumu

Bakanlık Başlangıç Ödeneği (TL)	Eklene (TL)	Düşülen (TL)	Toplam Ödenek (TL)
83.851.907.000,00	115.979.361.153,52	76.565.154.893,00	123.266.113.260,52
Kaynak: 2022 Yılı Masraf Cetveli			

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

Ekonomik Kod	Harcama (TL)
01 Personel Giderleri	632.667.138,62
02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	83.640.125,15
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	99.353.900,77
05 Cari Transferler	122.328.088.935,40
06 Sermaye Giderleri	28.641.312,47
07 Sermaye Transferleri	37.188.559,45
Genel Toplam	123.209.579.971,86
Kaynak: ÇSGB 2022 Yılı Faaliyet Raporu	

ÇSGB'nin 123.266.113.260,52 TL olan toplam ödeneğinin 123.209.579.971,86 TL'si bütçe gideri olarak gerçekleşmiştir. Bütçe giderinin %99,28'i olan en büyük kısmını cari transferler oluşturmaktadır. Bütçe giderinin %0,51'i personel giderleri, kalan kısmı ise sermaye transferleri, mal ve hizmet alım giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile sermaye giderlerinden oluşmaktadır.

2022 Yılı Faaliyet Raporuna göre, 2022 yılında Bakanlık bütçesinden bağlı ve ilgili kuruluşlara aktarılan transferler şu şekildedir. İŞKUR'a, 1.072.084.128,00 TL; İşsizlik Sigortası Fonuna, 13.181.169.316,00 TL; Sosyal Güvenlik Kurumu'na, Emeklilik Sigortası finansman açığı kapsamında, 49.055.000.000,00 TL; işveren prim indirimi kapsamında 51.824.374.908,00 TL; özel sandıklar prim indirimi kapsamında 10.592.138,00 TL; Mesleki Yeterlilik Kurumu'na, üyelik aidatı kapsamında, 15.000,00 TL; üniversite sağlık hizmeti sunucularının Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından terkin edilen tutarları karşılığı 1.261.134.547 TL ve Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında İşsizlik Sigortası Fonuna 5.850.429.288,00 TL ödenmiştir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, 2022 yılında Bakanlığın bütçe gelirleri toplamı 61.703.064,91 TL olarak gerçekleşmekle birlikte, 83.060,11 TL tutarındaki bütçe gelirlerinden ret ve iadeler düşüldükten sonra net bütçe gelirleri toplamı 61.620.004,80 TL olarak gerçekleşmiştir. Tablo, geçici mizan verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

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

Ekonomik Kod		Bütçe Geliri (TL)
800	Bütçe Gelirleri	61.703.064,91
01	Vergi Gelirleri	57.722.891,79
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	81.837,52
05	Diğer Gelirler	3.898.335,60
810	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	83.060,11
01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	9.028,22
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	624,12
05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	73.407,77
Net Bütçe Gelirleri Toplamı		61.620.004,80
Kaynak: 2022 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.

2022 Yılı Faaliyet Raporuna göre, ÇASGEM Döner Sermaye İşletmesi 2022 yılında 921.128,57 TL gelir elde etmiş, giderleri ise 660.875,27 TL olarak gerçekleşmiştir. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılı gelirleri 35.254.583,57 TL, giderleri 30.285.367,85 TL olarak gerçekleşmiş olup, İşletme 2022 yılında 4.969.215,72 TL kar elde etmiştir. Çalışma Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi verileri VERA'da (Sayıştay Veri Analizi Sistemi) ve 2022 Yılı Faaliyet Raporunda yer almamaktadır. Çalışma Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2022 yılı dönem sonu mali tablolarına göre, İşletme 2022 yılında 53.330,52 TL gelir elde etmiş, giderleri 32.341,45 TL olarak gerçekleşmiş, dönem sonu karı da 20.989,07 TL olmuştur.

2022 Yılı Faaliyet Raporuna göre, ÇASGEM Sosyal Tesis İşletmesinin 2022 yılı gelir toplamı 4.870.311,75 TL ve gider toplamı 3.851.999,07 TL olup, 2022 yılında 1.018.312,68 TL gelir fazlası gerçekleşmiştir.

Ayrıca, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında, Bakanlık birimlerinin faydalanıcısı olduğu sözleşmelere ilişkin olarak 2022 yılında 27.303.164,81 Avro AB katkısı, 4.818.205,58 Avro TR katkısı olmak üzere toplam 32.121.370,39 Avro ödemede bulunulmuştur.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

ÇSGB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli 1 sayılı cetvelde

genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmakta olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Bakanlık, mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun 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 üzerinden muhasebeleştirilmektedir.

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 aracılığı ile yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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 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 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas Görev Envanteri, 2022-2023 Yılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında güncellenecektir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur ancak güncelleme çalışmaları devam etmektedir. İdare tarafından yetki devirleri

mevzuata uygun yapılmıştır. Yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Mevcut kontrol faaliyetlerinin değerlendirilmesi ile ilave kontrol faaliyetleri de tanımlanmıştır. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 18 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 15’i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2022 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: Taşınır İşlemlerine İlişkin Hesapların Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması

Bakanlıkta, kayıtlardan çıkarılan taşınırların amortismanlarının kayıtlardan düşülmediği; İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde yer alan tutarların, birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtlarla tutarlı olmadığı ve yılsonu sayım tutanaklarının doğru bilgi vermediği görülmüştür.

a) Kayıtlardan Çıkarılan Taşınırların Amortismanlarının Kayıtlardan Düşülmemesi

253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabında izlenen taşınırların, bedelsiz devri veya kayıtlardan düşülmesi sırasında, bu varlıklara ait birikmiş amortismanların kayıtlardan düşülmediği tespit edilmiştir.

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

MYMY gereğince, bedelsiz olarak devredilen veya çeşitli nedenlerle kayıttan düşülen 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin amortismanların da devredilmesi gerekmektedir.

VERA'da yapılan incelemede, örneğin 28.12.2022 tarih ve 13374, 13452 ve 13455 nolu yevmiyelerde, 370.806,66 TL, 121.247,00 TL ve 1.248.150,00 TL tutarındaki taşınırlar kayıttan çıkarılırken, amortismanlarının kayıttan düşülmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle, 2022 yılı mali tablolarında, 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin amortismanlar doğru tutarla raporlanmamaktadır.

MYMY gereğince, bedelsiz olarak devredilen ya da kayıttan düşülen 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin amortismanların da kayıttan çıkarılması gerekmektedir.

b) İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde Yer Alan Tutarların, Birleştirilmiş Veriler Defterindeki Kayıtlarla Tutarlı Olmaması ve Yılsonu Sayım Tutanaklarının Doğru Bilgi Vermemesi

ÇSGB 2022 Yılı İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde yer alan tutarların, birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtlarla tutarlı olmadığı ve yılsonu sayım tutanaklarının doğru bilgi vermediği görülmüştür.

VERA'dan alınan Taşınır Ayrıntılı Hesap Cetveli Karşılaştırma Analizine göre, İdare

Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde yer alan geçen yıldan devir tutarı, yevmiyede taşınır hesap kodlarının açılış kayıtlarındaki tutarlarıyla; yıl içinde giren tutarı, yevmiyede taşınır hesap kodlarının dönem içi kayıtlarındaki toplam borç tutarlarıyla; yıl içinde çıkan tutarı, yevmiyede taşınır hesap kodlarının dönem içi kayıtlarındaki toplam alacak tutarlarıyla ve gelecek yıla devir tutarları, yevmiyede taşınır hesap kodlarının kapanış kayıtlarındaki tutarlarıyla karşılaştırılmış olup, aşağıdaki farklılıklar tespit edilmiştir:

150, 253 ve 255 nolu hesaplarda izlenen taşınırların, 150.01.01, 150.01.03, 150.01.04, 150.01.05, 150.01.06, 150.01.07, 150.01.08, 150.04.02, 150.05.01, 150.05.03, 150.06.01, 150.08.01, 150.12.02, 150.12.04, 150.12.06, 150.13.04, 150.13.99, 150.15.01, 253.02.03, 253.02.05, 253.02.10, 253.03.01, 253.03.02, 255.01.01, 255.01.02, 255.01.04, 255.02.01, 255.02.02, 255.02.03, 255.02.04, 255.02.05, 255.02.99, 255.03.01, 255.03.02, 255.04.01, 255.06.04, 255.07.02, 255.10.02, 255.10.03, 255.12.02 alt kodlarında, İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde yer alan yıl içinde giren tutarının, yevmiyede taşınır hesap kodlarının dönem içi kayıtlarındaki toplam borç tutarlarından farklı olduğu tespit edilmiş olup, gelecek yıla devir tutarlarının, yevmiyede taşınır hesap kodlarının kapanış kayıtlarındaki tutarlarıyla uyumlu olması amacıyla yapılan işlemler nedeniyle, yıl içinde çıkan tutarı da, yevmiyede taşınır hesap kodlarının dönem içi kayıtlarındaki toplam alacak tutarlarından farklıdır.

Ayrıca, örnek olarak seçilen harcama birimlerinin Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelleri üzerinde yapılan incelemede, yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanaklarında (Örneğin Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kırtasiye Ambarı Sayım Tutanağı, İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Kırtasiye Ambarı Sayım Tutanağı, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Tüketim Malzemesi Sayım Tutanağı, Personel Dairesi Başkanlığı Sarf Malzemesi Ambarı Sayım Tutanağı, ÇASGEM Tüketim Ambarı Sayım Tutanağı) “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.

Taşınır Mal Yönetmeliğine göre, 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. Muhasebe yetkilileri, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların

muhasabe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumludurlar.

Taşınır Mal Yönetmeliğine göre, kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonlarında sayımı yapılır. Sayım Kurulu önce ambar sayımını yapar. Ambar sayım işlemleri tamamlandıktan sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar Dayanıklı Taşınırlar Listeleri esas alınarak sayılır ve sayım sonuçları Sayım Tutanağında gösterilir. Kullanım amacıyla kamu görevlilerine taşınır teslim belgesiyle verilmiş olan taşınırlar için, sayım yapılmaksızın Sayım Tutanağının “Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar” sütunundaki bilgiler dikkate alınır.

Sayımında bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark bulunması halinde miktarlarında farklılık bulunan taşınırların sayımı bir kez daha tekrarlanır. Yine farklı çıkarsa bu miktar "Fazla" veya "Noksan" sütununa kaydedilir. Sayım kurulunca, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik oluşunun tespit edilmesi halinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise Taşınır İşlem Fişi düzenletirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlanır. Düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin bir örneği, muhasabe kayıtlarının yapılması için muhasabe birimine gönderilir. Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur.

Kamu idaresi bulguya katılmış olup, bulgu doğrultusunda, Bakanlık birimlerine gerekli bilgilendirme yapılmıştır.

İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'nde yer alan tutarların, birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtlarla tutarlı olmasının sağlanması ve Taşınır Mal Yönetmeliğinde yer alan düzenlemelere riayet edilerek, sayım tutanaklarının doğru bilgi vermesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması

Bakanlığın dönem sonu işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde, kur farkı ve kıdem tazminatına ilişkin 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.

Yapılan incelemede, dönem sonu işlemlerine ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 4.729.939,23 TL borç toplamı 104 Proje Özel Hesabı bakiyesi ile 1.774.281,10 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,

- 792,35 TL alacak toplamı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 13.418.503,64 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, proje özel hesabındaki dövizler için ay sonunda değerlendirme yapılması hususuna katılmıştır. Ancak, bulguda yer alan husus, proje özel hesabındaki dövizler için dönem sonunda yapılması gereken değerlendirme işlemine ilişkin olup, kamu idaresi tarafından bu hususa ilişkin olarak herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Kamu idaresi kıdem tazminatı karşılığına ilişkin olarak ise bulguda yer alan tespite katılmış ve cevap ekinde belirtilen muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapmıştır. Ancak, ilgili muhasebe işlem fişi incelendiğinde, 372 nolu hesaptaki bakiyenin 472 nolu hesaba aktarıldığı görülmüştür. Oysa ki, bulguda kastedilen husus, gelecek yıl emekli olacaklara ilişkin karşılık tutarının, yıl sonunda 472 nolu uzun vadeli hesaptan, 372 nolu kısa vadeli hesaba aktarılmasına ilişkindir.

Dönem sonu işlemlerinin muhasebe düzenlemelerine uygun olarak yapılmaması sonucu, Bakanlık 2022 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 MYYM hükümlerine uygun şekilde yapılarak muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Değer Artırıcı Nitelikteki Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabında Takip Edilmemesi

Binalar için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların, ilgili maddi duran varlığın 252 Binalar Hesabında kayıtlı değerine eklenerek aktifleştirilmesi gerekirken, ilgili harcamaların 630 ve 830 nolu gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

GYMY'nin 27'nci maddesi ile MYMY'nin 170'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendine göre; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilerek amortisman hesaplamasında dikkate alınmalıdır. Ayrıca, tahsis edilen taşınmazlara yapılan değer artırıcı harcamalar, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresinin muhasebe hizmetini yürüten muhasebe birimince ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edilecek ve ilave edilen değer, taşınmazı tahsis eden kamu idaresine muhasebe kayıtlarına alınmak üzere bildirilecektir.

MYMY'nin 176'ncı maddesi uyarınca Kurumun bina niteliğindeki taşınmazlarının iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan 252 Binalar Hesabına borç, diğer taraftan 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilecektir. Ayrıca ilgili bütçe hesaplarının da kullanılması gerekmektedir.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesine göre, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te yer alan taşınmazlar için 34.000,00 TL'yi aşan harcamalar değer artırıcı harcama olarak kabul edilecektir. Daha önceki dönemlerde tamamen amorti edilmiş olan duran varlıklar için yapılan harcamalar varlığın maliyet bedeline eklenmeksizin doğrudan giderleştirilecekken henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış olan duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar varlığın maliyet bedeline eklenip kalan amortisman süresince eşit olarak amortisman ayrılacaktır.

Uygulamada Bakanlık tarafından 34.000,00 TL'yi aşan değer artırıcı harcamaların yapıldığı; ancak söz konusu harcamaların 252 Binalar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi, bulguya katılmakta olup, bulgu doğrultusunda gerekli düzeltme işlemlerinin yapılabilmesi amacıyla girişimlerde bulunmuştur ancak 2022 yılı yılsonu işlemlerinin tamamlanması nedeniyle gerekli düzeltme kayıtları 2023 yılında yapılmıştır. Dolayısıyla, 2022 yılı mali tablolarında 252 Binalar ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesapları

eksik görünmektedir.

Henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış binalara yapılan 34.000,00 TL üzerindeki harcama tutarlarının anılan mevzuat hükümlerine göre 252 Binalar Hesabında aktifleştirilmesi ve yıl sonu itibariyle de amortismanına tabi tutulması 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 Ödemelerine Kanıtlayıcı Belgelerin Eklenmemesi

Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) aktarılmak üzere Bakanlık bütçesine tahsis edilen ödenekler dahilinde yapılan prim teşvik ödemelerine, harcamalarda aranacak kanıtlayıcı belgelerin eklenmediği tespit edilmiştir.

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. 2022 yılında aylar itibarıyla tahakkuk eden, iptal edilen ve talep edilen teşvik toplamları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tabloda görüleceği üzere, 2022 yılında 45.811.224.930,52 TL prim teşviki tahakkuk etmiş, 80.660.405,07 TL tutarında teşvik iptal edilmiş ve Bakanlıktan 45.730.564.525,45 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 4: 2022 Yılında Ödenen Prim Teşvikleri

Aylar	Tahakkuk Eden Teşvik Toplamı	İptal Edilen Teşvik Toplamı	Talep Edilen Teşvik Toplamı
1	4.362.851.556,00	1.133.722,00	4.361.717.834,00
2	1.345.276.706,00	3.820.865,64	1.341.455.840,36
3	3.172.925.368,00	12.529.357,00	3.160.396.011,00
4	4.358.086.106,00	14.441.755,72	4.343.644.350,28
5	3.683.538.272,00	15.379.079,92	3.668.159.192,08
6	3.901.100.016,84	11.767.775,31	3.889.332.241,53
7	4.316.421.315,00	14.204.526,95	4.302.216.788,05
8	4.464.876.597,00	1.080.318,30	4.463.796.278,70
9	4.705.159.046,00	2.669.051,34	4.702.489.994,66
10	5.760.311.429,00	865.104,03	5.759.446.324,97
11	5.740.678.518,68	2.768.848,86	5.737.909.669,82
12	6.911.526.565,13	3.388.625,07	6.908.137.940,06
TOPLAM	45.811.224.930,52	80.660.405,07	45.730.564.525,45
Kaynak: Bu tabloda yer alan bilgiler, ÇSGB Strateji Geliştirme Başkanlığından temin edilmiştir.			

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.

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 politikalardan 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.

Bakanlık, konuya ilişkin olarak, 16.05.2022 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bir yazı yazmış olup, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından alınan 13.06.2022 tarih ve 47207069 sayılı cevabi yazıda, Başkanlık, 13.07.2021 tarihindeki görüşünü tekrarlamış ayrıca, SGK kaynak sistemleri ve teşviğe esas raporların alındığı mali sistem arasında bazı verilerin yansımamasına dayalı sorunların mevcut olduğunu, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından yürütülen Bütünleşik Gelir Yönetimi Projesi sona erdiğinde Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı sistemleri arasında oluşan sıkıntıların giderileceğini, ayrıca bulguda talep edilen bilgi ve belgelerle ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı paydaş daire başkanlıkları ile yazışmalar yapılmasının akabinde elde edilen verilerin paylaşılacağını ifade etmiştir.

Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara katılmıştır. Bulgu doğrultusunda, SGK’dan görüş istemiştir. SGK tarafından verilen cevapta da, bulguda belirtilen hususlara katıldıkları ifade edilmiştir. SGK cevabında, teşvik ödemeleri için gerekli ödeneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesine konulduğu; ilgili ödemelerin SGK’ya aktarılmasının, Kanundan doğan bir yükümlülük olduğu; her ay Bakanlığa gönderilen resmi yazı ve eki icmal listesinin, kanıtlayıcı belge olarak değerlendirilmesi gerektiği; teşviklere esas bilgilerin çok büyük veri içermesi nedeniyle, Bakanlığa ödeme ile eş zamanlı olarak aktarılamayacağı; bu verilerin görüntülenmesine yönelik ayrıca bir çalışma yapılabileceği; ödemeye ilişkin Bakanlıkça yapılacak bilgi takibinin, ödeme sonrasında da yapılabileceği; 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda talep edilen bilgilerin, SGK tarafından Bakanlığa gönderildiği; Sayıştay Başkanlığının teşvikler ile ilgili veri taleplerinin düzenli olarak karşılanması mümkün bulunmakla birlikte, söz konusu verilerin hem cari ayı izleyen ikinci ay içinde elde ediliyor

olması hem de konu ile ilgili yapılan toplantıda varılan ortak karar göz önünde bulundurularak bu taleplerin cari dönemden en az 2 ay geride olmak üzere 3'er veya 6'şar aylık periyotlarla karşılanmasının sistemin işleyişi bakımından uygun olacağı düşünülüyor belirtilmiştir.

Bakanlık tarafından ödemesi gerçekleştirilen teşviklere ilişkin olarak ödemelerin kanıtlayıcı belgeler eklenerek yapılması ve gerekli kontrollerin periyodik olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İdari Para Cezalarının Tarh, Tahakkuk ve Tahsil Süreçlerinin Bakanlık Tarafından İzlenmemesi

İdari para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin Bakanlık tarafından izlenmediği tespit edilmiştir.

Bakanlık bünyesinde, 4857 sayılı İş Kanunu; 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu; 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu; 854 sayılı Deniz İş Kanunu; 5953 sayılı Basın İş Kanunu uyarınca idari para cezaları uygulanmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 101 (Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılık) ve 106'ncı (İş ve işçi bulma hükümlerine aykırılık) maddelerinde düzenlenen idari para cezaları doğrudan Türkiye İş Kurumu il müdürü tarafından; birden fazla ilde işyerleri bulunan işverenlere uygulanacak idari para cezası ise işyerlerinin merkezinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu il müdürünce verilir ve genel esaslara göre tahsil edilir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 101 ve 106'ncı maddeleri dışında düzenlenen idari para cezaları ise gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir ve genel bütçeye gelir kaydedilir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları hariç, idari para cezaları, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce verilir. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce tahsil edilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir. 14'üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları ise doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumunca verilir. Sosyal Güvenlik Kurumunca verilen idari para cezalarının tebliğ, itiraz ve tahsilinde 5510 sayılı Kanunun 102'nci maddesi hükümleri uygulanır.

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu uyarınca verilen idari para cezaları, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce uygulanır ve genel bütçeye gelir kaydedilir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu uyarınca idari para cezaları, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce verilir.

854 sayılı Deniz İş Kanunu'nda yazılı idarî para cezaları, geminin bağlama limanının bulunduğu yer Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bölge müdürünce verilir.

5953 sayılı Basın İş Kanunu'nda yazılı olan idarî para cezaları, o yerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bölge müdürü tarafından verilir.

6356, 854 ve 5953 sayılı Kanunlarda söz konusu idari para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedilip kaydedilmeyeceği hususu ilgili Kanunlarda açıkça düzenlenmemiştir.

4857, 854, 6356 ve 5953 sayılı Kanunlar kapsamındaki idari para cezalarının kesinleşmesinden başlayıp tahsilatla tamamlanan bütün süreç, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından yürütülmekte olup, bu kapsamda Çalışma Genel Müdürlüğüne; 6331 sayılı Kanun kapsamında genel bütçeye gelir kaydedilecek idari para cezalarına ilişkin süreç de Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından yürütülmekte olup, bu kapsamda İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğüne 2022 yılında tahsil edilen idari para cezalarına ilişkin herhangi bir bilgi gelmemektedir.

Dolayısıyla, yukarıda sayılan Kanunlar gereğince genel bütçeye gelir kaydedilecek idari para cezalarına ilişkin olarak Bakanlıkta yapılan incelemede, sadece 6735 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen idari para cezalarına ilişkin bilginin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğüne (UİGM) bildirildiği ancak diğer Kanunlar kapsamında Bakanlığa herhangi bir bildirimde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Sürecin başlangıcından bitişine kadar izlenmemesi nedeniyle yukarıda belirtilen Kanunlar kapsamında ne kadar idari para cezasının kesinleştirildiği ve tahsil edildiği bilinmemektedir.

6735 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen idari para cezalarına ilişkin bilgi, UİGM'nin 13.10.2016 tarih ve 301 sayılı yazısı üzerine, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından UİGM'ye gönderilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda aylık olarak yabancılara ve işverenlere uygulanan idari para cezaları ile ödenen ve iptal edilen para cezaları UİGM'ye bildirilmektedir. Bildirim, yabancı çalıştıran işverenin ünvanı; işveren adresi; işyerinin bulunduğu il; yabancının

adı soyadı; doğum yeri; doğum tarihi; baba adı; uyruğu; pasaport no; izinsiz yabancı tespitini yapan makam (İş Müfettişi, SGK Müfettişi, kolluk kuvveti); izinsiz yabancı tespit tarihi; ceza türü (izinsiz çalışma, işyeri kapatma, bildirim yükümlülüğünü ihmal); cezanın verilmiş tarihi; yabancıya verilen idari para cezası tutarı ile işverene verilen idari para cezası tutarı bilgilerini içeren tablolar yoluyla yapılmaktadır. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından gönderilen tablolardaki bilgilerin konsolide edilmesi neticesinde de 6735 sayılı Kanunun 23'üncü maddesinde yer alan idari para cezalarına ilişkin toplam rakamlar belirlenmektedir.

UİGM'den alınan bilgilere göre, 30.09.2022 tarihi itibarıyla idari para cezası kesilen yabancı sayısı 5076, işveren sayısı 2772 olup, yabancıya kesilen idari para cezası toplamı 35.163.273 TL, işverene kesilen idari para cezası toplamı 75.025.157 TL'dir.

Kamu idaresi bulguda belirtilen hususlara katılmıştır. İdari para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsil süreçlerinin Bakanlık tarafından izlenebilmesi hususunda;

Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, 6735 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen idari para cezalarına ilişkin bildirimlerin, sistem üzerinden alınarak izlenebilmesini teminen Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile imzalanan veri paylaşımı protokolüne ek bir protokol yapılmasının planlandığını;

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce uygulanan idari para cezalarının iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eğitim ve araştırma projelerine ilişkin harcamalarda kullanılacağını, bu amaçla ihtiyaç duyulan ödeneğin Bakanlık bütçesinde öngörüldüğünü ve söz konusu ödeneğin kullanılmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı ile yapılacak toplantı sonrası belirleneceğini, idari para cezalarının izlenmesine yönelik bir web servisi kurulmasına da bu toplantı neticesinde karar verileceğini;

Çalışma Genel Müdürlüğü, idari para cezalarının tahakkuk ve tahsil süreçlerinin izlenmesine ilişkin olarak, il otomasyon bilgi sistemi üzerinde yapılacak gelişmeler ile süreç takibi yapılabileceğini; söz konusu sistem için gereken altyapının geliştirilmesine ilişkin olarak Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü ile gerekli koordinasyonun sağlanması, anılan sisteme girişlerin İl Müdürlükleri tarafından eksiksiz olarak yapılması için de İl Müdürlükleri bünyesindeki personelin bilgilendirilmesinin gerekli olduğunu ifade etmişlerdir.

4857, 854, 6356, 5953 ve 6331 sayılı Kanunlar kapsamındaki idari para cezalarının da ilgili tarafları kapsayacak bir web servis ağı kurularak, idari para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin Bakanlık tarafından izlenebilmesi sağlanarak, idari para cezalarının tahsil

sürecinin etkinliğinin artırılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kaybedilen Davalar Nedeniyle Ödenen Vekalet Ücretlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması

Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretlerinin tahakkuk kayıtlarının zamanında yapılmadığı görülmüştür.

Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretleri, mahkeme kararının kesinleşmesinden sonra, avukatın talebi üzerine ödenmektedir. Yapılan incelemede, 2017, 2020 ve 2021 yıllarında mahkeme kararının kesinleştiği ancak avukatın başvurusu üzerine 2022 yılında ödemenin yapıldığı dosyalar bulunduğu tespit edilmiştir.

Kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretlerinin, ödeme yapılması aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına alınmaması, bu durumun ertesi yıla sarkan ödemeler olması halinde bahse konu ilam giderlerinin ilgili olduğu yılda Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılmamasına yol açmaktadır. Dolayısıyla yukarıda detayları açıklanan 2017, 2020 ve 2021 yılı giderleri, ait oldukları yıllarda muhasebeleştirilmeleri gerekirken, 2022 yılında muhasebeleştirilmişlerdir.

Yapılan incelemede, ayrıca, 2022 yılında kaybedilen davalara ilişkin olarak kesinleşen ancak ilgilisi tarafından talep edilmediği için ödenmeyen vekalet ücretlerinin de 630 Giderler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususlara katılmamıştır.

Kamu idaresi her ne kadar, 2022 yılında kaybedilen davalara ilişkin kesinleşen ancak ilgilisi tarafından talep edilmediği için ödenmeyen vekâlet ücretlerinin, 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi durumunda, ilgisine ödenmediği halde bütçeden çıkış yapılmış olacağını ifade etmişse de, giderler, tahakkuk ve ödeme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. 630 Giderler Hesabına kayıt, tahakkuk, yani giderin kesinleşmesi yani ödenecek aşamaya gelmesini ifade ederken, ödeme, söz konusu tutarın bütçeden çıkışı anlamına gelmektedir. Bu amaçla ödeme aşamasında, 103 Verilen Çek ve Gönderme Emirleri ile 102 nolu Bankalar Hesabı kullanılmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin, "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesinde de, kamu gelir ve giderlerinin, tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği belirtildikten sonra; bütçe gelirleri

tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir, denilmektedir.

Dolayısıyla, yukarıda yer verilen mevzuatta da ifade edildiği üzere, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereğince, giderlerin, kesinleştiği dönemde, 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi bir zorunluluk olup, kaybedilen davalar nedeniyle karşı taraf avukatına ödenen vekalet ücretlerinin, ödeme yapılması aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına alınmaması, bu durumun ertesi yıla sarkan ödemeler olması halinde bahse konu ilam giderlerinin ilgili olduğu yılda Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılmamasına ve dolayısıyla mali tabloların doğruyu göstermemesine yol açacaktır.

Kamu idaresi ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Avukatlık Vekalet Ücreti Ödemeleri konulu yazısında da 630 Giderler hesabının ödeme aşamasında kullanılması gerektiğinin açıkça belirtildiğini ifade etmekle birlikte; atıfta bulunulan Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısı, idareler aleyhine sonuçlanan davalarla ilgili karşı tarafa yapılacak vekalet ücreti ödemelerinde, ödeme anında serbest meslek makbuzunun aranıp aranmaması ve yapılacak muhasebe kayıtlarına ilişkin olup, kaybedilen davalara ilişkin kesinleşen ancak ilgilisi tarafından talep edilmediği için ödenmeyen vekâlet ücretlerinin, ödeme aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına alınmamasına ilişkin bir görüş de bulunmamaktadır.

Muhasebenin temel ilkeleri ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereğince, 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 ve mali tabloların doğruyu göstermesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Kazanılan Davalara İlişkin Tahsil Edilmesi Gereken Vekalet Ücretlerinin Sistem Üzerinden Raporlanmaması ve Kazanılan Davalar Nedeniyle Kesinleşen Vekalet Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Kazanılan davalara ilişkin tahsil edilmesi gereken vekalet ücretlerinin sistem üzerinden raporlanmadığı ve kazanılan davalar nedeniyle kesinleşen vekalet ücretlerinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Bakanlıkta davalar Hukuk Bilgi Yönetim Sistemi (HBYS) aracılığıyla takip edilmektedir. Tahsil edilmesi gereken vekalet ücretleri HBYS üzerinden raporlanmamaktadır. Bakanlığın muhatap olduğu dava dosyalarının büyük çoğunluğu taşrada görevli İşkur avukatları tarafından takip edilmekte, ancak taşradaki her birim tarafından Vekalet Ücretlerinin

Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan Vekalet Ücreti Ödemesine Esas Veri Tablosu düzenlenmemekte ve İşkur Genel Müdürlüğü tarafından konsolide edilerek Bakanlığa da gönderilmemektedir. Bu durumda Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, saymanlık hesabına yatırılan paraları, ilgili dava ile eşleştirerek, vekalet ücretlerini ayırtmaktadır. Bu da, taşradaki avukatın tahsilat yapıldığı halde göndermemesi; eksik göndermesi; tahsilatı emanet hesabı dışında başka bir hesaba yatırması ya da yeterli açıklamanın yapılmaması durumlarında zorluklara neden olmaktadır.

Bakanlık tarafından, 2022 yılı ve önceki yıllara ilişkin tahsil edilmesi gereken ve tahsil edilen vekalet ücreti toplamı bilinmemekte; sadece icra takip dosyasıyla tahsil edilmeye çalışılan vekalet ücreti tutarı bilinmemekte olup, kazanılan davalar nedeniyle kesinleşen mahkeme kararlarına ilişkin bu tutar da muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır. GYMY gereğince, nazım hesaplar, 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 kullanılmakta olup, kazanılan davalar nedeniyle kesinleşen vekalet ücretlerinin de Bakanlığın muhasebe kayıtlarında yer alması gerekmektedir.

73 numaralı Kararname ile Bakanlığın yeniden teşkilatlandırılması sonrasında, hem Saymanlığın değişmesi hem de 2021 yılından önceki ödeme ve emanet hesaplarının tahsilat işlemlerine dair verilere erişim izninin olmaması; İşkur avukatları tarafından yapılan tüm tahsilatların Yönetmelik ekindeki tablo düzenlenerek Bakanlığa gönderilmemesi ve HBYS'den 2022 yılı ve önceki dönemlere ilişkin tahsil edilecek ve tahsil edilen vekalet ücretlerinin raporlanmaması, tahsil edilmesi gereken vekalet ücretlerinin tahsilatında riske yol açmaktadır.

Kamu idaresi, bulguda belirtilen hususlara katılmamıştır.

Kamu idaresi, her ne kadar, avukatlık vekalet ücretlerinin tahsilat öncesinde alacak/gelir kaydının mümkün bulunmadığını ve zamanaşımı içerisinde tahsil edilmesinin yeterli olduğunu belirtmişse de, GYMY gereğince, 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 hesapların kullanılması gerekmekte olup, bulguda kastedilen, tahsilat öncesinde alacak ya da gelir kaydının yapılması olmayıp, kazanılan davalar nedeniyle kesinleşen vekalet ücretlerinin muhasebe kayıtlarında uygun hesaplarda yer almasının sağlanmasıdır. Söz konusu vekalet ücretlerinin muhasebe kayıtlarında yer alması,

kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere, bu ücretlerin zamanaşımı süresi içerisinde tahsil edilebilmesi için gereken takibi de kolaylaştırıcaktır.

Kamu idaresi, ayrıca, Bakanlık tarafından tahsil edilmesi gereken avukatlık vekalet ücretlerinin muhasebe kayıtlarında görüntülenmesine gerek bulunmadığını, sadece tahsil edilenlerin hesaplara doğru kaydedilip kaydedilmediğinin incelenmesi gerektiğini belirtmiştir ancak, bulguda da belirtildiği üzere, Bakanlıkta dosyaların büyük çoğunluğunun taşrada görevli İşkur avukatları tarafından takip edilmesi; mülga Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı dönemindeki dava dosyalarına ilişkin verilere erişimin olmaması; İşkur avukatları tarafından yapılan tüm tahsilatların Yönetmelik ekindeki tablo düzenlenerek Bakanlığa gönderilmemesi ve HBYS'den 2022 yılı ve önceki dönemlere ilişkin tahsil edilecek ve tahsil edilen vekalet ücretlerinin raporlanmaması, tahsil edilmesi gereken vekalet ücretlerini avukatın gayretine bağlı hale getirmekte ve tahsilatların takipsiz kalma riskini arttırmaktadır. Ayrıca, kamu idaresi cevabında, 2022 yılı ve önceki yıllara ilişkin tahsil edilmesi gereken ve tahsil edilen vekalet ücreti toplamına ilişkin bir bilgi de bulunmamaktadır.

Tahsil edilmesi gereken vekalet ücretlerinin sistem üzerinden raporlanması ve kazanılan davalar nedeniyle kesinleşen vekalet ücretlerinin de muhasebe kayıtlarında yer alması gerekmektedir.

BULGU 5: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Tarafından Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi'nin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, program alımı gibi değerlerin 260 Haklar Hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

MYMY'nin 194'üncü maddesinde, Haklar Hesabının, 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 kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 195'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların 260 nolu hesaba borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde de, tutarına bakılmaksızın maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda

izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi tarafından, toplam tutarı 40.273,87 TL olan, Coslat 5 Güvenlik, Kimlik Doğrulama ve Kayıt Tutma Yazılımı 3 yıllık lisans güncelleme hizmeti; casgem.gov.tr ve alt alan adlarında kullanılmak üzere 5 yıl kullanım süreli SSL Güvenlik Sertifikası ve Eğitim ve Araştırma Merkezinin C Blok hizmetlerinde kullanılmak üzere, kullanım süresi ömür boyu olmak üzere yönetim sistemi programı alınmış ancak bu alımlar 260 nolu hesap yerine 630 Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının 40.273,87 TL tutarında noksan görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi bulguya katılmakta olup, bulgu doğrultusunda düzeltme işleminin yapılması amacıyla gerekli girişimlerde bulunmuştur ancak 2022 yılı yılsonu işlemlerinin tamamlanması nedeniyle gerekli düzeltme kaydı yapılamamıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi'nin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edindiği ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, program alımı gibi değerlerin 260 Haklar Hesabında izlenmesi ve ait oldukları yılın sonunda tümüyle amortismanına tabi tutulması 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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum, bulguda yer verilen hususları yerine getirmediğinden, bulgu yeniden yazılmıştır.
Davalar ile Davalara İlişkin Tahsilat ve Ödemelerin Bakanlık Tarafından Etkin Bir Biçimde Takip Edilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum, davaları takip etmeye yönelik sistem kurmuş ve dava dosyalarının girişlerini (5 yıl önceki dosyalara kadar) tamamlamış, ancak kazanılan davalara ilişkin sorunlar nedeniyle bulgu yeniden rapora alınmıştır.
Kaybedilen Davalar Nedeniyle Ödenen Vekalet Ücretlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması ve Ödeme Aşamasında Nazım Hesapların Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum, kaybedilen davalara ilişkin olarak ödeme aşamasında nazım hesapları kullanmaya başlamış ancak tahakkuk kayıtlarının yapılmaması hususu devam ettiğinden, yeniden bulgu yazılmıştır.
Taşınırlara İlişkin Hesapların Taşınır İcmal Cetvelleri ile Teyit Edilememesi ve Taşınırların Amortismanlarının Doğru Raporlanmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda yer verilen hususlar yerine getirmediğinden, bu hususlar yeniden bulgu konusu yapılmıştır.

Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum, bulguda yer verilen hususları yerine getirmediğinden, bulgu yeniden rapora alınmıştır.
--	------	-----------------------	--



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ**

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	30
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	33
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	34
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	34
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	34
6.	DENETİM BULGULARI.....	35
7.	EKLER.....	35

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2022 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi.....	32
Tablo 2: 2022 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi.....	32
Tablo 3: 340 Nolu Hesapta Kayıtlı Avansların Yıllar İtibarıyla Durumu.....	36

KISALTMALAR

İSG DSİ	İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi
İSGÜM	İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı
VERA	Veri Analiz Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinin Eksik ve Hatalı Yapılması
2. Avans, Depozito ve Teminatların Sağlıklı İzlenmemesi
3. Gider Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması
4. Haklar, Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının Gerçeği Yansıtılmaması
5. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Sağlıklı Muhasebeleştirilmemesi
6. Taşınırlara İlişkin Eksik ve Hatalı İşlemler Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Maliyet Hesaplarının Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner Sermaye İşletmesi'nin görev, yetki, sermaye, gelir ve giderlerini belirleyen yürürlükteki son yönetmelik başta olmak üzere görev alanına giren konulardaki kanun ve yönetmeliklerden başlıcaları aşağıda belirtilmiştir.

- 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun,
- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,
- 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği,
- Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
- İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik,
- İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği,
- İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik,
- İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik.

Döner Sermaye İşletmesi'nin faaliyet alanları ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde şu şekilde sayılmıştır.

- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla ortak projeler geliştirmek,
- Standart çalışmaları yapmak, normlar hazırlamak ve geliştirmek,
- Kişisel koruyucuların standartlara uygunluğunu test etmek veya ettirmek,

- İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi konularında inceleme ve araştırma yapmak ve araştırma sonuçlarının uygulanmasını sağlamak,
- Mesleki eğitim görenler, rehabilite edilenler, özel risk grupları ve kamu hizmetlerinde çalışanlar da dâhil olmak üzere tüm çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunmaları amacıyla gerekli çalışmalar yapmak,
- Faaliyet konuları ile ilgili yayın ve dokümantasyon çalışmaları yapmak ve istatistikleri düzenlemek,
- İş sağlığı ve güvenliği alanında hizmet verecek gerçek ve tüzel kişi ve kuruluşlara verilecek yetki belgelerini üretmek ve ücreti karşılığında vermek,
- İş sağlığı ve güvenliği alanında ulusal ve uluslararası seminer, sempozyum, panel, konferans ve benzeri etkinlikler düzenlemek veya söz konusu etkinliklere katılmak,
- İş sağlığı ve güvenliği alanında ölçüm, analiz, teknik kontrol, risk analizi ve değerlendirmesi, eğitim, danışmanlık, uzmanlık hizmetlerini yapmak,
- İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili bilimsel araştırmalar yayımlamak,
- İş sağlığı ve güvenliği alanında faaliyet gösteren birimler ile ortak faaliyetlerde bulunmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürü, İşletme Müdür Yardımcısı, Sayman, Şef ve Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni ünvanlarında toplam 9 kişiden oluşmaktadır. İşletmenin, 16 kişilik kadrosunun 9'u doludur.

İşletmenin, faaliyet alanına giren konularla sınırlı olarak İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ile ve bu Genel Müdürlüğe bağlı İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı (İSGÜM) ile yoğun iş akışı bulunmaktadır. İşletmenin bütçesinin onaylanması İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakan tarafından yapılmaktadır. Harcama yetkilisi; İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürü ya da genel müdür tarafından bu görevi yürütmekle görevlendirilen kişidir.

1.3. Mali Yapı

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi (İSG DSİ)'nin mali işlemleri, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir. İşletmenin bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve muhasebeleştirilmesi ile raporlanması işlemleri bu Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmektedir.

İSG DSİ'nin 2022 yılı bütçesi 45.885.000,00 TL'dir. Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İSG DSİ'nin 2022 yılı gider gerçekleşmesi 28.668.876,99 TL olup, giderler içindeki en büyük payı, mal ve hizmet alım giderleri ile personel giderleri oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderleri içinde de en büyük pay, tanıtma, ağırlama, tören, fuar ve organizasyon giderlerine aittir. İSG DSİ'nin 2022 yılı gelirleri ise 35.254.583,57 TL olarak gerçekleşmiştir. Gelir toplamının neredeyse tamamını mal ve hizmet gelirleri oluşturmakta olup, bu gelirler içindeki en büyük pay da yetki belgesi ve izin verme gelirlerine aittir. İSG DSİ, 2022 yılı sonunda, dönem karı vergi ve diğer yasal yükümlülük karşılıkları düşüldükten sonra, 4.969.215,72 TL dönem net karı elde etmiştir.

Tablo 1: 2022 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi

Giderin Çeşiti	2022 Yılı Gider Bütçesi Tahmini (TL)	2022 Yılı Gider Gerçekleşmesi (TL)
Personel Giderleri	4.401.000,00	7.400.928,26
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.050.000,00	1.137.841,67
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.662.000,00	12.799.147,53
Cari Transferler	7.453.000,00	5.641.807,06
Sermaye Giderleri	2.319.000,00	1.689.152,47
Genel Toplam	45.885.000,00	28.668.876,99

Tablo 2: 2022 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi

Gelirin Çeşiti	2022 Yılı Gelir Tahmini (TL)	2022 Yılı Gelir Gerçekleşmesi (TL)
Mal ve Hizmet Gelirleri	45.050.348,30	34.263.209,07
Diğer Gelirler	834.651,70	991.374,50
Genel Toplam	45.885.000,00	35.254.583,57

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İşletmede, muhasebe sistemi olarak; Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi kullanılmaktadır. Fatura kesmek için ise Zirve Programı kullanılmaktadır.

İşletmenin tabi olduğu hesap planı Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde belirlenmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar 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,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve gelir 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 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2022 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.

6. 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: Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinin Eksik ve Hatalı Yapılması

Kapanış işlemleri yapıldıktan ve kesin mizan hazırlandıktan sonra Veri Analiz Sistemi (VERA)’dan alınan Varlıklar ile Amortismanlarının Detaylı Karşılaştırılması Tablosuna göre, varlık grubunda kayıtlı varlık bulunmasına rağmen hiç amortisman ayrılmadığı ya da varlık grubunda kayıtlı varlıkların değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

252, 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin olarak,

- 253.02.03 ve 253.02.05 hesap kodlarında kayıtlı varlık bulunmasına rağmen hiç amortisman ayrılmadığı,
- 253.02.10 hesap kodunda kayıtlı varlığın toplam değerinin negatif olduğu,
- 252.01.01 hesap kodunda, 253.03.01, 253.03.03, 253.03.04, 253.03.07, 253.03.08 nolu hesap kodlarında ve 255 nolu hesabın 01, 02, 03, 07, 08, 09, 10, 11 ve 99 nolu alt kodlarında ise, varlık grubunda kayıtlı varlıkların değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı, tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amortisman ve tükenme payı uygulaması” başlıklı 49’uncu maddesinde, amortisman ve tükenme payına tabi tutulacak varlıklar, bunlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının, duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği belirtilmektedir.

Kamu idaresi, bulguya katılmıştır.

İSG DSİ tarafından, Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra numaralı

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği dikkate alınarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 2: Avans, Depozito ve Teminatların Sağlıklı İzlenmemesi

İSG DSİ tarafından, alınan sipariş avansları ve alınan depozito ve teminatların takip edilmediği; süresi geçmiş teminat mektuplarına ilişkin gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

a) Alınan Sipariş Avanslarının Takip Edilmemesi

İSG DSİ tarafından, 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında kayıtlı avansların takip edilmediği tespit edilmiştir.

340 nolu hesapta kayıtlı avansların yıllar itibarıyla durumu aşağıdaki tabloda yer almaktadır. 2022 yılı sonu itibarıyla bakiyesi 2.421.552,08 TL olan avansların, ne kadarının hangi yılda gerçekleştirilen işlemten kaynaklandığı belli değildir.

Tablo 3: 340 Nolu Hesapta Kayıtlı Avansların Yıllar İtibarıyla Durumu

Yıllar	Açılış Rakamı (TL)	Yıl İçinde Girişler (TL)	Devir ve Girişler Toplamı (TL)	Yıl İçinde Yapılan Mahsuplar (TL)	Yıl Sonu Bakiyesi (TL)
2017	8.376.529,34	26.431.328,20	34.807.857,54	27.041.181,30	7.766.676,24
2018	7.766.676,24	29.709.919,58	37.476.595,82	35.670.804,61	1.805.791,21
2019	1.805.791,21	29.335.711,05	31.141.502,26	29.239.548,90	1.901.953,36
2020	1.901.953,36	27.614.085,77	29.516.039,13	27.444.495,43	2.071.543,70
2021	2.071.543,70	31.135.085,44	33.206.629,14	30.979.391,39	2.227.237,75
2022	2.227.237,75	41.174.130,06	43.401.367,81	40.979.815,73	2.421.552,08

Tablo incelendiğinde, 340 nolu hesabın açılış bakiyesinin, 2017 yılında 8.376.529,34 TL olduğu görülmüş olup, ilgili belgelerin incelenmesinde, bu tutarın neredeyse üçte birinin (2.648.309,85 TL) şahıslardan alınan avanslar açıklamasıyla önceki yıllardan devrettiği görülmüştür.

340 nolu hesapta önceki yıllardan devreden yüksek tutarlı bir bakiye olması ve bu tutarın 2022 yılı itibarıyla 2.421.552,08 TL olması nedeniyle, hizmet sunumundan önce avans olarak

alınan bu tutarlara ilişkin hizmetin şimdiye kadar sunulmuş olması ve/veya ilgisine iade edilmiş olması ihtimali yüksektir.

Kamu idaresi, alınan sipariş avanslarının takip edilmemesi hususuna katılmıştır.

340 nolu hesapta kayıtlı avansların;

- 2022 yılı ve öncesine ilişkin olanlarının, niteliklerinin araştırılarak, ilgili hesaplara kaydedilmesi,
- 2023 yılından itibaren, avansları takip edebilmek ve yönetebilmek için bir yardımcı defter sisteminin geliştirilmesi ve hizmetin gerçekleşmiş olması durumunda alınan avansların kapatılarak, faaliyet geliri olarak kaydedilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınması, gerekmektedir.

b) Alınan Depozito ve Teminatların Takip Edilmemesi

İSG DSİ tarafından, 326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında kayıtlı avansların takip edilmediği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, alınan depozito ve teminatlar hesabı, üçüncü kişilerin belli bir işi yapmalarını, aldıkları bir değeri geri vermelerini sağlamak amacıyla ve belli sözleşmeler nedeniyle gerçekleşecek bir alacağın karşılığı olarak alınan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yapılan incelemede, 326 nolu hesabın 01.01.2022 açılış kaydında 70.137,80 TL tutarında bakiye olduğu görülmüştür. Bu bakiyenin 48.699,06 TL'si geçici teminatlara, 10.830,01 TL'si kesin teminatlara, 8.452,66 TL'si ek kesin teminatlara ve 2.156,07 TL'si alınan diğer depozito ve teminatlara ilişkindir.

İSG DSİ tarafından depozito ve teminatların hangi amaçla yatırıldığı ve hesaptan çıkarılması gerekip gerekmediği bilinmemektedir.

326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin döküm cetvelleri incelendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Geçici teminatların; 22.814,55 TL'si 2019 yılından, 24.709,00 TL'si 2018 yılından, 1.175,51 TL'si 2018 yılından,
- Kesin teminatların; 6.330,01 TL'si 2019 yılından, 4.500,00 TL'si 2019 yılından,
- Ek kesin teminatların; 2.378,12 TL'si 2019 yılından, 1.536,19 TL'si 2018 yılından, 4.538,35 TL'si 2019 yılından,

- Alınan diğer depozito ve teminatların; 1.127,73 TL'si 2021 yılından, 1.028,34 TL'si 2018 yılından gelmektedir.

1 nolu açılış kaydında yer alan yukarıdaki tutarlar, 2023 yılına aynen devretmiştir.

Muhasebe Birimi tarafından gerekli inceleme yapılarak, söz konusu tutarların hangi işlemde kaynaklandığının tespit edilmesi ve gerekenlerin muhasebe kayıtlarından çıkarılması gerekmektedir.

c) Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarına İlişkin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

İSG DSİ tarafından süresi geçmiş teminat mektupları için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde (Sıra no: 15) belirtilen işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, 2022 yılı sonu itibarıyla 900 Alınan Teminatlar ve 901 Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabının bakiyesinin 1.873.036,77 TL olduğu ve bu tutarın yaklaşık %69'u olan 1.286.283,77 TL'sinin süresi geçmiş teminat mektuplarına ilişkin olduğu tespit edilmiştir.

Süresi geçmiş teminat mektuplarının süreleri 2016-2021 tarihleri arasında dolmuştur.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin teminat ve ek kesin teminatların geri verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde, taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların, yükleniciye iade edileceği belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un "İade edilemeyen teminatlar" başlıklı 14'üncü maddesinde ise, mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektuplarının hükümsüz kalacağı ve bankasına iade edileceği ile teminat mektubu dışındaki teminatların ise sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

20.02.2004 tarih ve 25379 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Teminat Mektupları konulu 15 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde, Saymanlık kayıtlarında yer alan ve sürekli devredilerek gelen eski yıllara ait teminatların kayıtlardan nasıl çıkarılacağı

hususunu düzenlenmiştir. Tebliğin “II- Eski Yıllara Ait Banka Teminat Mektupları ve İpotek Senetlerinin Tasfiyesi Hakkında Yapılacak İşlemler” Bölümünde, Saymanlıklarca ve İdarelerce yapılacak işlemler detaylı olarak düzenlenmiştir.

İSG DSİ tarafından, süresi geçmiş teminat mektuplarına ilişkin olarak, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile Muhasebat Genel Müdürlüğü 15 sıra nolu Genel Tebliğindeki işlemlerin yapılması ve böylece 900 Alınan Teminatlar Hesabı ve 901 Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabının gerçeği göstermesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Gider Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

İSG DSİ tarafından, sözleşmeye bağlanan gider taahhütleri ve bunlara ilişkin ödemelerin, gider taahhütleri hesaplarında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

29.09.2010 tarih ve 27714 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 31) Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planına göre, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilenler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 980 Gider Taahhütleri Hesabı ile 981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Nazım Hesaplara İlişkin İlkeler” başlıklı maddesinde de, İşletmelerin 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 hesapların kullanılacağı, bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği belirtilmektedir.

Döner Sermaye İşletmesi Muhasebe Birimi tarafından, sözleşmesi yapıp 2022 ve sonraki yıllarda ödenecek taahhüt miktarı 3.181.439,30 TL ve bu tutardan yapılan ödeme miktarı 3.084.237,93 TL olarak bildirilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi Muhasebe Birimi birleştirilmiş veriler defteri kayıtları ve mizan verileri incelendiğinde, 980 ve 981 nolu hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, bulguya katılmıştır.

Döner Sermaye Muhasebe Birimi tarafından, sözleşmeye bağlanan gider taahhütleri ve bunlara ilişkin ödemelerin, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği gereğince muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Haklar, Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının Gerçeği Yansıtması

İSG DSİ tarafından satın alınan yazılım, lisans ve program alımlarının haklar hesabında muhasebeleştirilmediği; söz konusu maddi olmayan duran varlıklar için Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği doğrultusunda amortisman ayrılmadığı; kullanılmayan yazılımların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı ve fiilen Döner Sermaye İşletmesince kullanılmayan yazılımların, ilgili birimlere devredilmediği görülmüştür.

1 nolu açılış fişinde 267 nolu hesapta 4.960.749,15 TL olduğu görülmüş olup, aşağıda detayları açıklanan yazılım, lisans ve programların alındığı anlaşılmıştır:

- **Muhasebe Programı (Zirve):** 2005 yılında alınmıştır. Döner Sermaye İşletmesi ve İSGÜM Fatura Biriminde, fatura kesmek için kullanılmaktadır.
- **Veri Tabanı ve Server Sistemi:** 2006 yılında alınmıştır. İSGÜM tarafından, internet erişimi amacıyla kullanılmaktadır.
- **RFID Demirbaş Takip Sistemi:** 2009 yılında alınmıştır. Döner Sermaye İşletmesi ve İSGÜM tarafından, demirbaş takibi amacıyla kullanılmaktadır.
- **Ortak Sağlık Güvenlik Yazılımı:** 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında alınmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yetkilendirme Dairesi Başkanlığı tarafından, elektronik ortamda İSG iş ve işlemlerini yürütmek amacıyla kullanılmaktadır.
- **Adobe Acrobat X Pro Suite:** 2011 yılında alınmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından, Genel Müdürlük Birimlerinin ihtiyaçları için kullanılmaktadır.
- **SQL Lisans:** 2011 yılında alınmıştır. Bakanlık Server sistemine entegre olup, Genel Müdürlük Birimlerinin ihtiyaçları için kullanılmaktadır.
- **IBM SPSS Programı (Sosyal Bilimler İçin İstatistik Paket Programı):** 2012 yılında alınmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve İSGÜM tarafından, Genel Müdürlük ve bağlı birimlerin istatistik çalışmalarında kullanılmaktadır.
- **Fluent Hes. Akış. Mek. Yazılımı:** 2012 yılında alınmıştır. İSGÜM tarafından, kendi hizmetlerinde kullanılmaktadır.

- **İş Ekip. Per. Kontrol Yazılımı:** 2014 ve 2015 yıllarında alınmıştır. İSGÜM tarafından, kendi hizmetlerinde kullanılmaktadır.
- **Kontrol Belgesi Yazılımı:** 2015 ve 2016 yıllarında alınmıştır. İSGÜM tarafından, kendi hizmetlerinde kullanılmaktadır.
- **İSG - KATİP Yazılımı:** 2018, 2019 ve 2020 yıllarında alınmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yetkilendirme Dairesi Başkanlığı tarafından, elektronik ortamda İSG iş ve işlemlerini yürütmek amacıyla kullanılmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde 260 Haklar Hesabının, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı ile yararlanma süresi belli olan hakların sürenin bitiminde, yararlanma süresi belli olmayanların ise 5'inci yılın sonunda 260 Haklar Hesabına alacak, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmektedir. Yönetmelikte ayrıca, yararlanma hakkı devredildiğinde kayıtlı değeri ile 260 Haklar Hesabına alacak, birikmiş amortismanlarının ise 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Amortisman ve tükenme payı uygulaması” başlıklı 49'uncu maddesinde, amortisman ve tükenme payına tabi tutulacak varlıklar, bunlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının, duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği belirtilmektedir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde, tutarına bakılmaksızın Maddî Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle bu varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Yazılım, lisans ve program alımları, 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken, 267 Diğer Maddî Olmayan Duran Varlıklar Hesabında muhasebeleştirilmiştir.
- 2021 yılsonu 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı Döküm Cetveli incelendiğinde,

maddi olmayan duran varlıkların tamamı için %33 oranında amortisman ayrıldığı görülmüştür. Bu durum, 267 nolu hesaptaki varlıkların, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilememelerine neden olmuştur.

- 2022 yılı kesin mizanında maddi olmayan duran varlıkların tamamen amorti edilmedikleri görülmüştür. Kesin mizanda, 267 Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabının bakiyesi 5.460.749,15 TL iken, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının bakiyesi 4.110.749,15 TL'dir.
- Demirbaş takibi için kullanılan RFID Demirbaş Takip Sistemi, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi'ne geçtikten sonra kullanılmamasına rağmen, muhasebe kayıtlarından çıkarılmamıştır.
- Bedeli Döner Sermaye bütçesinden karşılanmakla beraber, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ile İSGÜM tarafından kullanılan yazılımlar, ilgili birimlere devredilmemiştir.

Kamu idaresi, bulguya katılmış olup, bulgu doğrultusunda 2023 yılında gerekli işlemlerin gerçekleştirileceğini ifade etmiştir.

Haklar, Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının gerçeği yansıtabilmesi için;

- Yazılım, lisans ve program alımlarının, 260 Haklar Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesi,
- Maddi olmayan duran varlıklar için 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin hükümleri doğrultusunda amortisman ayrılması,
- Yararlanma süresi belli olan hakların sürenin bitiminde muhasebe kayıtlarından çıkarılması,
- Döner Sermaye bütçesinden karşılanmak suretiyle edinilen ancak fiilen Bakanlık hizmetlerinde kullanılan varlıkların "tam açıklama" kavramı gereği Bakanlığa devredilmesi ve Bakanlık mali tablolarında raporlanması, gerekmektedir.

BULGU 5: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Sağlıklı Muhasebeleştirilmemesi

İSG DSİ'de, kıdem tazminatı karşılıklarının ait oldukları dönemde ayrılmadığı, uygun

hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmediği ve kıdem tazminatı ödemesi yapılırken 372 nolu hesabın kullanılmadığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 23'üncü maddesinde, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların bu Kanuna ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri döner sermaye bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların, belli şartları taşımak kaydıyla, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek üzere yazılı olarak başvurabilecekleri belirtilmektedir.

İSG DSİ kadrosunda bulunan, İSGÜM ve Bölge Müdürlükleri bünyesinde görev yapmakta olan ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sürekli işçi statüsüne geçen toplam 38 kişi bulunmaktadır. Bu kişiler 2018 yılında kadroya geçmiş olup, 2018 yılından, 2022 yılı sonuna kadar kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, faaliyet dönemini aşan bir süreyle ayrılan kıdem tazminatı karşılıkları 472 nolu hesaba alacak, 770 nolu hesaba borç kaydedilir. Bu hesapta kayıtlı tutarlardan dönem sonunda, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları 472 nolu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Yönetmelikte ayrıca, cari dönemden önceki dönemlere ait olan ve bu dönemlerin malî tablolarına hata ya da başka nedenlerle yansıtılmayan veya sonradan ortaya çıkan gider ve zararların izlenmesi için 681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

2022 yılında yapılan denetimde, 2018 yılında sürekli işçi statüsüne geçen personel için 2018 yılından 2022 yılına kadar kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı; 2022 yılında bir işçinin vefat etmesi üzerine 08.03.2022 tarihinde vefat eden işçi için kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı ve 09.03.2022 tarihinde ödendiği, ödeme yapılırken 372 nolu hesabın kullanılmadığı ile 2022 yılı sonunda tüm işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılırken de önceki döneme ilişkin kıdem tazminatı karşılıklarının 681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, bulguya katılmıştır. Bulguya konu ödemenin geriye dönük hesaplarda Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sisteminin düzeltme işlemine imkân vermemesi nedeniyle

gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını ifade etmiştir.

Kıdem tazminatı karşılıklarının Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre ayrılması ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınırlara İlişkin Eksik ve Hatalı İşlemler Bulunması

İSG DSİ'de açılış kaydındaki taşınır bakiyelerinin, Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilemediği; bilançoda yer alan taşınır bakiyelerinin, Taşınır Cetveli ile teyit edilemediği; dayanıklı taşınırlara ilişkin amortisman oranlarının doğru uygulanmadığı; dayanıklı taşınırlara ilişkin güncelleme çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Açılış Kaydındaki Taşınır Bakiyelerinin Taşınır İcmal Cetvelleri ile Teyit Edilememesi

İSG DSİ'nin 2022 yılı açılış kaydında yer alan 150 İlk Madde ve Malzeme, 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabının açılış bakiyeleri, 2021 yılı sonunda düzenlenmesi gereken Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilememiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Taşınır işlemleri" başlıklı 27'nci maddesinde, İşletmelerce edinilen taşınırların kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde, 28.12.2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir. Yönetmeliğe göre, İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli, idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile sayım tutanaklarının düzenlenmesi gerekmektedir.

2022 yılı denetim çalışmaları kapsamında Döner Sermaye İşletmesinden, 2021 yılsonu sayım tutanakları ile 2021 Yılı İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli istenilmiştir. İşletme yetkilileri, 2021 yılsonu sayım tutanaklarının da Taşınır Cetvellerinin de düzenlenmediğini ifade etmişlerdir.

İşletme yetkililerinin 2021 yılı temmuz ayına kadar Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi'nin kullanıldığını, daha sonra Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi'ne geçildiğini belirtmeleri üzerine, ilgili döneme ilişkin Taşınır Bakiye Raporu istenilmiş olup, 01.01.2021-01.07.2021 dönemine ilişkin Taşınır Bakiye Raporu incelendiğinde 150, 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin muhasebe bakiyesinin toplam 7.722.169,49 TL iken, taşınır bakiyesinin toplam 7.739.043,15 TL olduğu; dolayısıyla 16.873,66 TL'lik taşınırın muhasebe kayıtlarında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu farkın anlaşılabilmesi amacıyla 01.01.2020-31.12.2020 dönemine ilişkin Taşınır Bakiye Raporu incelendiğinde, 150, 253 ve 255 nolu hesaplara ilişkin muhasebe bakiyesinin toplam 0 TL iken, taşınır bakiyesinin toplam 7.739.043,15 TL olduğu; dolayısıyla taşınırların muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre, yılsonu sayım tutanakları ve Taşınır Cetvellerinin düzenlenmesi ve muhasebe kayıtları ile tutarlılıklarının sağlanması gerekmektedir.

b) Bilançoda Yer Alan Taşınır Bakiyelerinin, Taşınır Cetveli ile Teyit Edilememesi

İSG DSİ'nin 2022 yılı bilançosunda yer alan 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabının bakiyeleri, 2022 yılı Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli ile teyit edilememiştir.

Yapılan incelemede, bilançoda kayıtlı tutarlar ile Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli hesap kodları itibarıyla karşılaştırılmış olup, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 253 nolu hesabın bilançodaki tutarı 4.615.378,73 TL iken, taşınır cetvelindeki tutarı, 4.558.832,11 TL olup, aradaki fark, 56.546,62 TL'dir.
- 255 nolu hesabın bilançodaki tutarı 4.370.336,95 TL iken, taşınır cetvelindeki tutarı, 4.309.457,13 olup, aradaki fark, 60.879,82 TL'dir.

Dolayısıyla, İSG DSİ 2022 yılı bilançosunda toplam 8.985.715,68 TL taşınır yer almakta iken, Taşınır Cetvelinde aynı taşınırlar için kayıtlı tutar 8.868.289,24 TL olup, fiili sayımlar sonucunda düzenlenen taşınır kayıtlarına göre, 117.426,44 TL fazla taşınır raporlanmıştır.

Bilançonun incelenmesinde 197 Sayım Noksanları Hesabında sadece 826 TL tutarında kayıt olduğu ve dolayısıyla yukarıdaki fark tutarının sayım noksanları hesabına da kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır işlemlerinin yürütülmesinde, Taşınır Mal Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemelere riayet edilmesi ve mali tablolar ile taşınır cetvelleri arasındaki tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.

c) Dayanıklı Taşınırlara İlişkin Amortisman Oranlarının Doğru Uygulanmaması

İSG DSİ tarafından, dayanıklı taşınırlar için amortisman oranlarının doğru

uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amortisman ve tükenme payı uygulaması” başlıklı 49’uncu maddesinde, amortisman ve tükenme payına tabi tutulacak varlıklar, bunlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının, duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği belirtilmektedir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde, “... maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan *Taşınır Mal Yönetmeliğinin* eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, ... aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın *Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*” hükmü yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliğine göre dayanıklı taşınırlar, Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen tesis, makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları ifade etmektedir. Söz konusu taşınırlar, 253, 254 ve 255 nolu hesaplarda takip edilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, dönem sonlarında amortisman tabi tutulan maddi duran varlıkların miktar ve değerlerinde; satılma, başka bir birime devredilme, kaybolma, çalınma, yanma, kırılma, bozulma gibi nedenlerle ortaya çıkan eksilmeler, taşınır ve taşınmaz sorumlusu ile harcama yetkilisince muhasebe birimine bildirilir. Bunun üzerine muhasebe birimlerince kayıtlar güncellenir. Ayrıca, çeşitli nedenlerle işletmelerde kullanılmayan olanaklarını yitiren maddi duran varlıklardan, diğer duran varlıklar hesap grubuna aktarılanların birikmiş amortisman tutarları, diğer duran varlıklar hesap grubu içindeki birikmiş amortismanlar hesabına aktarılır.

İSG DSİ’den 2021 yılı sonu itibarıyla 257 Birikmiş Amortismanlar Döküm Cetveli istenilmiş olup, yapılan incelemede, 253 ve 255 nolu hesaplarda takip edilen dayanıklı taşınırların tamamı için %20 oranında amortisman ayrıldığı ve tutarı 14.000 TL’nin altında olan dayanıklı taşınırların, Tebliğ uyarınca tamamen amorti edilmediği tespit edilmiştir.

Dayanıklı taşınırlar için Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 sıra nolu

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

d) Dayanıklı Taşınırlara İlişkin Güncelleme Çalışmalarının Yapılmaması

İSG DSİ'nin dayanıklı taşınırlara ilişkin 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabının incelenmesi neticesinde, söz konusu taşınırlara ilişkin güncelleme çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

253 ve 255 nolu hesapların 2017-2022 yılı borç ve alacak kayıtlarının incelenmesi neticesinde, düzeltme kayıtları dışında kayıttan çıkış yapılmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince, satılan, İşletmenin aktifinden çıkarılan tesis, makine ve cihazlar ile sayım sonucunda noksanlık tespit edilen, kullanılamayacak hâle gelmesi nedeniyle kayıtlardan düşülmesi gereken ya da personele zimmetle verilen demirbaşlardan kaybedilen veya çalınanların kayıtlardan düşülmesi gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinde de, taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği belirtilmektedir.

253 ve 255 nolu hesaplarda izlenen taşınırların doğru tutarlarla raporlanabilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi taşınırlara ilişkin tespitlere katılmıştır.

Açılış kaydındaki taşınır bakiyelerinin, Taşınır İcmal Cetvelleri ile teyit edilmesi; bilançoda yer alan taşınır bakiyelerinin, Taşınır Cetveli ile teyit edilmesi; dayanıklı taşınırlara ilişkin amortisman oranlarının doğru uygulanması ve dayanıklı taşınırlara ilişkin güncelleme çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Maliyet Hesaplarının Kullanılmaması

İSG DSİ tarafından, maliyet hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Alınacak bedeller ve fiyat" başlıklı 19'uncu maddesinde, "İşletme, hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç olmak üzere, bedelsiz ve emsaline nazaran düşük bedelle iş yapamaz, hizmet veremez, mal satamaz veya her hangi bir menfaat sağlayamaz. Mal ve hizmetlerin fiyatları, maliyet, işletme giderleri ve kâr unsurları dikkate alınmak suretiyle hesaplanarak harcama yetkilisinin teklifi Bakan onayı ile kesinleşir." denilerek, işletmenin maliyetlerinin altında satış yapmasına imkan verilmemiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hizmet Üretim Maliyeti" başlıklı 495'inci maddesinde; Hizmet Üretim Maliyeti Hesap Grubunun; hizmet işletmelerinin üretim maliyeti hesaplarının izlenmesi için kullanılacağı; 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı, 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı ve 742 Hizmet Üretim Maliyeti Fark Hesabından oluştuğu ve bu hesaplara yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenmiştir.

İşletmede hizmet üretim maliyet hesapları kullanılmadığı için, İşletmece katlanılan tüm giderler 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasebeleştirilmekte ve raporlanmaktadır. Bu nedenle, işletmenin hizmet üretim maliyetleri mali tablolardan çıkarılamamakta ve fiyat politikası ile karşılaştırılamamaktadır.

Kamu idaresi, bulguya katılmış olup, bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hükümleri uyarınca maliyet hesaplarının kullanılması 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>