



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**TÜRKİYE İŞ KURUMU**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016



## **İÇERİK**

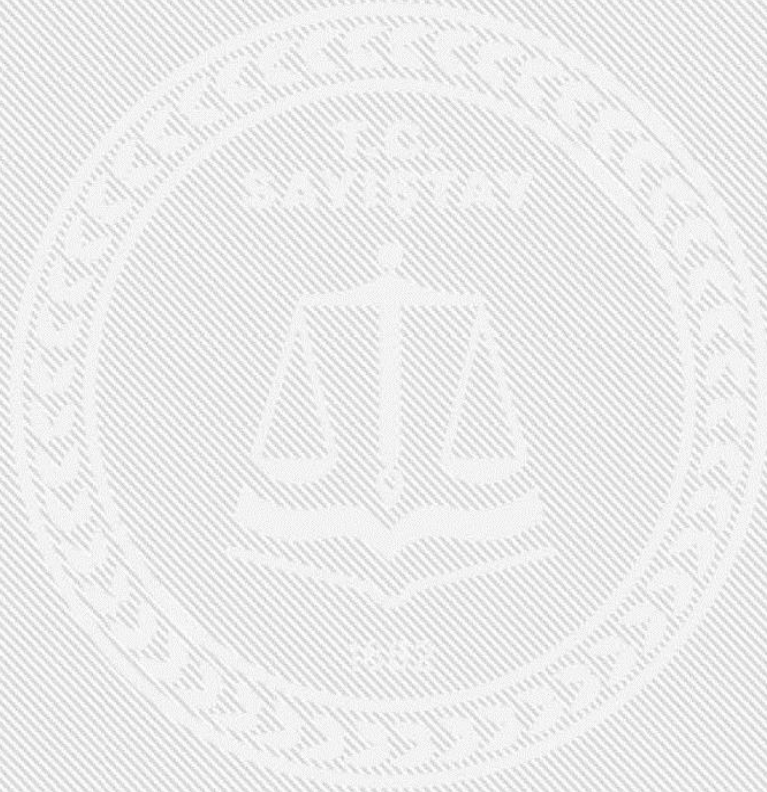
<b>TÜRKİYE İŞ KURUMU 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>TÜRKİYE İŞ KURUMU İŞSİZLİK SİGORTASI FONU 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>31</b>
<b>TÜRKİYE İŞ KURUMU 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>47</b>



**TÜRKİYE İŞ KURUMU**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	2
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	18
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	19
8.	EKLER.....	27





## KISALTMALAR

<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KURUM</b>	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>FON</b>	: İşsizlik Sigortası Fonu
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>ÇSGB</b>	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>ATUS</b>	: Alacakların Takip Sistemi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>DMS</b>	: Devlet Muhasebe Standartları
<b>İKT</b>	: İş Kaybı Tazminatı
<b>TYP</b>	: Toplum Yararına Program
<b>5018 sayılı Kanun</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>4447 sayılı Kanun</b>	: İşsizlik Sigortası Kanunu
<b>4904 sayılı Kanun</b>	: Türkiye İş Kurumu Kanunu
<b>6183 sayılı Kanun</b>	: Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun
<b>4857 sayılı Kanun</b>	: İş Kanunu
<b>4046 sayılı Kanun</b>	: Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun



## **1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ**

Genel yönetim kapsamında bulunan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 5018 sayılı Kanuna tabi olup bu Kanuna ekli IV sayılı cetvelde sayılan kurumlardan olduğundan Sosyal Güvenlik Kurumları bütçesine dâhildir. Bu sebeple, Kurumun bütçeleme ve mali raporlama işlemleri kendisine münhasır mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Kurumun bütçesi, 4904 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Genel Müdürlükçe hazırlanır ve Yönetim Kurulunca karara bağlanır. Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaların, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerinin karara bağlanması da Yönetim Kurulu kararınca gerçekleştirilir. Bütçe ile tahsis edilen ödenekler, hazırlanan ayrıntılı finansman programına uygun olarak kullanılır.

Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği ve Sosyal Güvenlik Kurumları Harcama Belgeleri Yönetmeliğine tabi olup uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatta öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

Merkez ve taşra birimlerinden oluşan Genel Müdürlüğün mali işlemleri, merkezde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca, taşrada ise Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri bünyesindeki muhasebe birimlerinde gerçekleştirilmektedir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında hazırlanması gereken mali tablolar kullanılan muhasebe sistemi üzerinden her bir muhasebe birimince ayrı olarak oluşturulmakta ve merkezde konsolide edilerek Kurumun kesin hesap cetvel ve belgeleri hazırlanmaktadır.

2015 yılı bütçe gelirleri 3.683.852.209,91 TL, red ve iadeler ise 398.967.644,55 TL'dir. Net bütçe geliri 3.284.884.565,36 TL'dir. Öngörülen 2.923.633.000 TL başlangıç bütçesi, yıl içerisinde ilgili mevzuatlar çerçevesinde yapılan revizeler sonucunda, yılsonu itibarıyla 4.906.472.000 TL olmuştur. Bütçenin 3.650.774.953,98 TL'lık kısmı (%74,4) gerçekleşmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.

- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: "320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabı"nda İzlenmesi Gereken Tutarların "333 no.lu Emanetler Hesabı"nda İzlenmesi**

2015 mali yılına ait faaliyet ve taahhütlere ilişkin, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen ancak, ödeme emrine bağlandığı tarihte çeşitli nedenlerle hak sahibine ödenemeyen tutarların, "320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabı" yerine "333 no.lu Emanetler Hesabı"na kaydedildiği görülmüştür.

"333 no.lu Emanetler Hesabı", muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen ve daha sonra ilgisine iade edilecek değerlerin izlenmesi amacıyla kullanılmaktadır. "320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabı" ise, bir malî yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır. Bu muhasebe hesabı, kamu idaresinin bir faaliyeti veya taahhüdü sonucu ortaya çıkan borç tutarının, ödeme emrine bağlandığı tarihte, çeşitli nedenlerle hak sahibine ödenememesi söz konusu olduğunda kullanılmaktadır.

Kuruma ait mizan ve muhasebe hesaplarının incelenmesi sonucunda, 2015 mali yılına ait faaliyet ve taahhütlere ilişkin, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen ancak, ödeme emrine bağlandığı tarihte çeşitli nedenlerle hak sahibine ödenemeyen toplam 557.200.057,51 TL'nin "320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabı" yerine "333 no.lu Emanetler Hesabı"na kaydedildiği tespit edilmiştir. Bu durum, mali tablolar bakımından, Kurum faaliyet borçları ile faaliyet dışı borçlarının birbirine karışmasına ve mali tablo okuyucularına yanlış bilgi sunulmasına sebebiyet vermektedir.

İlgili olduğu mali yılın faaliyet ve taahhütleri sonucu ortaya çıkan ve bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen borçların, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca, "320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabı"na kaydedilerek izlenmesi ve raporlanması sağlanmalıdır.

**Kamu idaresi cevabında;** *Bulgu doğrultusunda, "320 - Bütçe Emanetleri Hesabı"nda izlenmesi gereken tutarların, bu hesapta izleneceği ifade edilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kurumca yapılacak çalışmalar, denetim ekibimizce takip edilecek olup, Bulgu konusunun, Kurum 2015 yılı mali tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır. Bulguya konu riskler gelecek yıllar denetim programlarında dikkate alınacaktır.

## **BULGU 2: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Adına Kesilen ve Genel Bütçeye Ait Olan İdari Para Cezalarının İŞKUR Bütçesine Gelir Kaydedilmesi**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın taşra faaliyetlerini yürütmekle görevli olan İŞKUR'un, bu faaliyetler kapsamında Bakanlık adına kestiği idari para cezalarını, Genel Bütçeye aktarmayarak kendi bütçesine gelir kaydettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanununun 12 nci maddesi gereğince; Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli I Sayılı Cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçeleri Genel Bütçe olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanununun 37 nci maddesinde de, Genel Bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin Maliye Bakanlığı veya ilgili mevzuatına göre tarh ve tahakkuka yetkili kılınmış idareler tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

2015 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli C cetvelinde, Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ait gelirlerin dayanağını oluşturan kanunlar tek tek sayılmış ve cetvelde yer alan kanunlar uyarınca elde edilecek gelirlerin, Genel Bütçe geliri olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle, Bütçe Kanununa ekli C cetvelinde, Genel Bütçe geliri olarak sayılan, 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca kesilen idari para cezalarına ait gelirlerin, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesine dahil olan İŞKUR tarafından kendi bütçesine gelir kaydedilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Nitekim, 4857 sayılı İş Kanununun 91 inci maddesinde, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izleme, denetleme, teftiş etme ve idari para cezası verme yetkisi Devlete verilmiştir. Çalışma hayatı konusunda Devlet tüzel kişiliği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından temsil edilmektedir.

665 sayılı KHK ile 3146 sayılı Kanununun 28 inci maddesine, Bakanlığın taşrada yürütülmesi gereken görevlerini Bakanlık taşra ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürüteceği; 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununa da Kurumun, Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapacağı, ifadeleri eklenmiştir.

Kamu idarelerince kesilen idari para cezalarına ilişkin temel yasal düzenleme, 31.05.2005 tarih ve 25772 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinde şu şekilde yapılmıştır:

“ ...

*(3) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para*



*cezalarının ilgili kanunlarında 1/6/2005 tarihinden sonra belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idarî para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir. ...*

*(4) Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunur. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunur.”*

Bakanlık adına İŞKUR tarafından kesilen ve yılları Bütçe Kanunlarında, Genel Bütçe geliri olarak sayılan idari para cezalarının, yukarıdaki maddenin 4 üncü fıkrası hükmü uyarınca, 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde tahsil edilmesi gerekmektedir. Ancak, uygulamada ÇSGB adına kesilen ve İŞKUR tarafından tahsil edilen idari para cezalarının, Kabahatler Kanununa aykırı olarak İŞKUR bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

ÇSGB adına kesilen idari para cezalarının, kesinleşmesi aşamasına kadar olan (tarh-tahakkuk) sorumluluğun Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmesinde yasal bir sakınca olmamakla birlikte; tahsile ilişkin işlemlerin, Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerince yerine getirilmemesinin, Kabahatler Kanununa uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2013 ve 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da bulgu konusu edilen ve yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz 4857 sayılı Kanun kapsamında kesilen ve Genel Bütçeye gelir kaydedilmeyen idari para cezaları hususunda, Kurum tarafından herhangi bir idari veya düzenleyici işlem gerçekleştirilmemiştir. Başkanlığımıza sunulan 31.12.2015 tarihli Kurum mizanına göre, 101.132.838,55 TL tutarındaki idari para cezasının Genel Bütçeye aktarılmayarak Kurum bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** *Konuya ilişkin yasal düzenleme olan 1579 sayılı İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının TBMM*

*Genel Kurulunda kabul edilmiş, Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş ve Tasarının 7 nci maddesinde konuya ilişkin düzenleme yapılmış olduğu ve yasalaşmasından sonra, bu doğrultuda hareket edileceği ifade edilmektedir.*

**Sonuç olarak** 665 sayılı KHK ile İŞKUR taşra teşkilatı olarak görev yapan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin, ÇSGB adına kestiği idari para cezaları, 5018 sayılı Kanunun 12 ve 37 nci maddeleri ve Bütçe Kanunu C cetveline göre genel bütçe geliri sayıldığından, tarh ve tahakkuk işlemlerinin İŞKUR tarafından yapılmasında sakınca olmamakla birlikte, tahsil işlemlerinin Kabahatler Kanunu uyarınca Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerince yerine getirilmesi ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir. Konuya ilişkin yasal düzenleme 6715 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiş olup, 20.05.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlük tarihinden itibaren, sözkonusu cezalar, Kurum bütçesine gelir kaydedilecektir. Ancak anılan düzenlemenin geçmişe dönük ifade içermemesi sebebiyle, 2015 mali yılında gerçekleştirilen işlemler üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır.

### **BULGU 3: "258 No.lu Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın, Kurumun Gerçek Yatırım Tutarlarını Göstermemesi**

Kurum, 2015 Mali Yılı Yatırım Programında yer alan inşaat ve yapım işlerini, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü aracılığıyla yürütmektedir. Merkezi yönetim bütçe kanunları ile finanse edilen söz konusu yatırımlar, uygulamada paranın, Kurum Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı kanalı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne transfer edilmesi ile gerçekleştirilmektedir.

Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, parayı Çevre ve Şehircilik Bakanlığına transfer etmekle birlikte tahakkuk işlemini gerçekleştirilmeyip, ilgili il müdürlüğüne talimat vermek suretiyle muhasebe ve tahakkuk işlemini, yatırımın gerçekleştirileceği il müdürlüğünün yapmasını istemektedir. İl müdürlüklerince yapılan muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, Merkez muhasebe birimi tarafından transfer edilen paranın tamamının, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilerek, "258 no.lu Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"na kaydedildiği görülmüştür.

Kurumun taşra teşkilatınca gerçekleştirilen bu işlem fiktif bir işlem olup, gerçek ve fiili durumu yansıtmamaktadır. Zira, Yatırım Programında yer alan söz konusu projeler için Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kuruma tahsis edilen ödenek, transfer kalemi olarak

değil, yatırım harcaması olarak verilmiştir. Bu sebeple, teknik olarak, Kuruma tahsis edilen ödeneğin, başka bir birime doğrudan transfer edilerek bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilmesi mümkün değildir. Kuruma tahsis edilen ödenek, ancak fiili duruma uygun olarak, gerçekleştirilecek yatırım harcaması tutarında, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilip, ilgili varlık hesaplarına alınabilir. Yatırımın (yapım işinin) fiilen başka bir kamu kuruluşunca yerine getirilmesi, söz konusu durumu değiştirmez. Yapım işinin, başka bir kamu kuruluşunca gerçekleştirilmesi halinde, ilgili kamu kurumuna gönderilecek para; avans veya kredi niteliğinde olup, muhasebe kayıtlarına bu şekilde kaydedilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Kurum tarafından tahakkuka bağlanıp bütçe gideri olarak gösterilen tutarların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kayıtları ile karşılaştırılması sonucunda; Kurum tarafından geçmiş yıllarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına transfer edilmiş ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca harcanamayan 2015 mali yılına devreden para tutarının 57.126.855,93 TL olduğu, bu rakama 2015 mali yılında Kurumca transfer edilen 57.334.000,00 TL'nin eklenmesi ile toplam 114.460.855,93 TL'nin transfer edildiği ancak 2015 mali yılı sonu itibarıyla 15.415.775,02 TL'nin yatırım harcaması olarak gerçekleştiği, artan 99.045.080,91 TL'nin 2016 mali yılına devrettiği görülmüştür. Kurumun 2015 mali yılı tablolarında, fiili yapılmakta olan yatırım tutarı 57.334.000,00 TL olarak gösterilmektedir.

Diğer bir ifade ile, Kurumca, bütçe gerçekleşmesi bakımından yatırım harcaması, Kurum mali tabloları açısından da yapılmakta olan yatırım harcaması olarak gösterilen, toplam 57.334.000,00 TL'nin gerçek ve fiili durumu yansıtmadığı anlaşılmıştır.

Bu çelişkili durumun giderilebilmesi ve Kurumun gerçek ve doğru yatırım tutarlarını, hem bütçe uygulama sonuçları bakımından, hem de Kurum mali tabloları açısından gösterilebilmesi için,

-Kurum açısından gerçek bir bütçe gideri olmayan ancak avans veya kredi niteliğinde değerlendirilebilecek olan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına transfer edilen paranın, bütçe gideri yapılmayıp, Kurum mali tablolarında durumuna uygun düşecek Alacak hesaplarına kaydedilmesi,

-Yapım işini üstlenen kuruluşça harcama gerçekleştirildikçe, Kurumca tahakkuka bağlanarak bütçe gideri ve ilgili varlık hesaplarına alınmasını temin edecek düzenlemenin oluşturulması,

-Her hâlükârda, mali yılsonunda (bütçe ve raporlama tarihi itibarıyla) yapım işini veren idare ile yapım işini üstlenen idareler arasında karşılıklı mutabakat sağlanarak, kullanılmayan ödenek tutarının, Kurumca tenkis edilmesi yahut ertesi yıla devretmesi için

gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması,

gerektiği düşünülmektedir.

Aksi takdirde, hem Merkezi Yönetim Bütçe uygulamaları sonucunda çıkarılan yılları “Kesin Hesapları” hem de Sosyal Güvenlik Kuruluşları Bütçesi açısından sunulan yatırım harcamaları gerçek ve doğru tutarları göstermeyecektir.

**Kamu idaresi cevabında;** "258 No.lu Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı", Kurumun gerçek ve doğru yatırım tutarlarını göstermemekle birlikte; Bulgu çerçevesinde Kurumların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yaptırdığı inşaat, yapım ve onarım vb. işlerinin, muhasebe kayıtlarının ne şekilde gerçekleştirileceğine ilişkin herhangi bir mevzuat düzenlenmesi bulunmadığını, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 138. Maddesi hükümleri doğrultusunda yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderler; maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar 258 No.lu Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte olup; Mali Yılı Yatırım Programında yer alan inşaat ve yapım işleri için Kurum bütçesine konulan ödeneğin ilgili muhasebe birimince Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderildiğini, ayrıca, inşaat ve yapım işleri için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilen ödenek avans veya kredi niteliğinde olmadığından meri mevzuata göre muhasebe kayıtlarına bu şekilde kaydedilmesinin mümkün bulunmadığını, konuya ilişkin ilgili kamu kurumlarınca mevzuat düzenlenmesi yapılması halinde, yeni düzenlemeye uygun işlemler yürütüleceğini, Bulgu doğrultusunda gerekli yasal düzenlemeyi yapma yetkisinin; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığında olması nedeniyle Bulgunun ilgili Bakanlıklara gönderildiğini ifade etmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum mali tablolarında, yapılmakta olan yatırım harcamalarının gerçek ve doğru tutarları göstermesini temin etmek ve uygulamada tekdüzenin sağlanmasını gerçekleştirilerek, uygulayıcılara yol göstermek amacıyla, konunun Maliye Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığıyla birlikte değerlendirilerek sorunun giderilmesine yönelik mevzuat düzenlemesine ihtiyaç duyulmaktadır.

#### **BULGU 4: İş Kaybı Tazminatı Hizmetlerine İlişkin Muhasebe Kayıtları ve Bunlara Dayanılarak Hazırlanan Mali Tabloların Kurum Muhasebe Kayıtları ve Mali Tablolarından Ayrı Oluşturulması**

Türkiye İş Kurumunca, İş Kaybı Tazminatına ilişkin (İKT) işlemlere ait muhasebe kayıtları, Kurum muhasebe kayıtlarından ayrı olarak tutulmakta ve raporlanmaktadır.

İş Kaybı Tazminatı, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 21 inci maddesinde, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların (iştirakler hariç) özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen ya da tamamen durdurulması, süreli ya da süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedeniyle; bu kuruluşlarda iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışanlardan iş sözleşmeleri tâbi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona ermiş olanlara, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ilave olarak ödenen bir tazminat olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda yer alanların, mesleklerinde geliştirilmesine, bir meslekte yetiştirilmesine veya meslek edindirilmesine ilişkin eğitim giderleri ile yeni iş bulmalarına katkı sağlamak amacıyla yapılacak giderler Özelleştirme Fonundan karşılanmaktadır. İş kaybı tazminatı ödenmesi ve sağlanabilecek diğer hizmetlere ilişkin işlemler ise Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. İş kaybı tazminatlarının ödenmesi ve diğer hizmetlerle ilgili giderlerin karşılanması amacıyla yurt içinden ve/veya yurt dışından sağlanacak özel tahsisli kaynaklar, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek, sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait bir bankada, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü adına açılacak "Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı ve Diğer Hizmetler Hesabı"na yatırılmaktadır. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bu hesabın kullanılması ve değerlendirilmesi ile görevli ve yetkilidir.

Kurum, 4046 sayılı Kanunla verilen görevlerden kaynaklanan mali işlemleri, kendi muhasebe ve mali tablolarından ayrı olarak bağımsız bir muhasebe kayıt sisteminde izlemektedir. İKT ödemelerine ilişkin işlemlere ait finansmanın Özelleştirme İdaresi tarafından sağlanmasının ayrı bir muhasebe ve raporlama sistemine tabi olmayı gerektirmeyeceği açıktır. Ayrıca, İKT ödemelerine ilişkin ayrı bir muhasebe tutulmasını gerektirecek herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanunun "Muhasebe sistemi" başlıklı 49 uncu maddesinde, muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği; yine aynı Kanunun, "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8 inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Mali Tabloların Sunulması başlıklı 1 no.lu Devlet Muhasebe Standardının "Mali Raporlamanın Niteliksel Özellikleri ve Temel İlkeler" başlıklı bölümünde, mali tabloların doğru, tam sunuş ve eksiksiz olma özelliklerini taşıması gerektiği ifade edilmektedir. Standartlara göre; mali tablolardaki bilgiler, önemlilik ve maliyet çerçevesinde eksiksiz olmalıdır ve bütünü kavramalıdır. Bilginin bir kısmının dahil edilmemesi, bilginin tamamının yanlış ve yanıltıcı olmasına, bu nedenle de güvenilirlik ve uygunluk özelliğini kaybetmesine yol açmaktadır.

Yukarıda belirtilen yasal ve düzenleyici hükümler birlikte değerlendirildiğinde kamu idarelerinin; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloların tam ve doğru bilgi sunabilmesi için, üst yöneticinin sorumluluğundaki tüm mali işlemlerin, tek bir mali tabloda sunulması gerekliliği sonucu ortaya çıkmaktadır.

2015 mali yılı sonu itibarıyla; 550.504,67 TL aktif büyüklüğü ve 9.461.092,82 TL faaliyet geliri olan İKT hizmetlerine ilişkin işlemlerin, ayrı muhasebe kayıt sistemi ve mali tablo oluşturmaktan ziyade Kurum muhasebe kayıtları ile mali tabloları içerisinde ve bu hizmetlere ilişkin gerekli yardımcı hesap kodları kullanmak suretiyle gösterilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** İş Kaybı Tazminatı kapsamında yapılan ödemelerin kaynağının Özelleştirme İdaresine ait olup Kurum bütçesi ile ilgisinin bulunmadığı, kaynağın Özelleştirme İdaresinin bütçesinde yer aldığı, sonuçlarının da Özelleştirme İdaresinin bütçesinde görülmesinin mümkün olduğu, fazla ve yersiz ödemelerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesinde bütçe gelirlerine yansıtacağından sistemsiz olarak sistemde önemli çalışmaların yapılması zorunluluğu doğuracağı ve 2015 yılı Faaliyet Raporunda İş Kaybı Tazminatı ödemelerinin mali tablolarının yayımlandığı hususları ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kanunun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8 inci maddesi gereği kamu idarelerinin; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloların tam ve doğru bilgi sunabilmesi için, üst yöneticinin sorumluluğundaki tüm mali işlemlerin, tek bir mali tabloda sunulması gerekmektedir. Bu nedenle İKT hizmetlerine ilişkin işlemlerin, Kurum muhasebe kayıtları ile mali tabloları içerisinde ve bu hizmetlere

ilişkin gerekli yardımcı hesap kodları kullanmak suretiyle gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bulguya konu riskler gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.

**BULGU 5: Kurum Alacaklarının, Sınıflandırma ve Tutar Bakımından Doğru, Tam ve Gerçeğe Uygun Durumu Yansıtması**

Kuruma ait alacakların tahakkuk, taksitlendirme ve tahsil işlemleri, ATUS bilişim sistemi aracılığıyla yapılmakta ve izlenmektedir. Ancak, ATUS Kurumun muhasebe sistemleri ile ilişkilendirilmekle birlikte sistemin tam entegrasyonu sağlanamamıştır.

Kurumun muhasebe kayıtları ile ATUS'un veri tabanındaki kayıtlar, raporlama tarihi (31.12.2015) itibarıyla karşılaştırılmış, aşağıda belirtilen uyumsuzluklar tespit edilmiştir.

1)ATUS'ta kayıtlı ancak muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmemiş 13.852 kişiye toplam 1.050.192,33 TL ödenmemiş alacak bulunduğu görülmüştür.

2)ATUS ve muhasebe kayıtlarında bulunmakla birlikte, toplam alacak tutarları bakımından ATUS'ta yer alan 6.455,62 TL'ye karşılık muhasebe kayıtlarında 565.949,36 TL alacak bulunduğu görülmüştür.

Uyumsuzluğun temel nedeninin, ATUS'a yapılan kayıt ve değişikliklerin, muhasebe sistemine doğru, tam ve zamanında intikal ettirilmesini sağlayacak kontrol ve mekanizmaların eksikliği ile kullanıcı hata ve ihmallerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Kullanıcı hata ve ihmalleri ile bu eksiklik ve hataları ortaya çıkarması beklenen kontrol mekanizmalarında da zafiyetlerin bulunması nedenleriyle, hem ATUS veri tabanı kayıtlarında hem de muhasebe kayıtlarının tutulduğu muhasebe bilişim sistemlerinde veri eksiklikleri bulunmaktadır. Entegrasyonun tam olarak sağlanamaması sebebiyle de ATUS'ta üretilen veya değiştirilen alacak kayıtlarının, muhasebe birimine iletilmemesi yahut zamanında ve doğru olarak iletilmemesi sebebiyle tutarsızlıklar oluşmaktadır. Bu durum muhasebe sistemin doğru ve sağlıklı şekilde Kuruma ait mali bilgilerin istenilen zamanda tam, doğru ve gerçeğe uygun durumu yansıtan raporlama yapamamasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, sınıflandırma bakımından alacakların vade ve takip yöntemine uygun olarak muhasebe kayıtlarının oluşturulamadığı görülmüştür. Tahakkuk ettirilen alacakların, borçlusunun talebi üzerine taksitlendirilmesi durumunda, muhasebe kayıtları, vade yapısına bakılmadan kısa vadeli alacaklar grubunda izlenmektedir. Ayrıca, vadesi gelmiş alacağın zamanında ilgilisi tarafından ödenmemesi sebebiyle icra takip işlemleri başlatılmasına rağmen bu tür değişikliklerin muhasebeye intikal ettirilmesinde önemli ölçüde zafiyet bulunmaktadır.



Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü, raporlama tarihi itibarıyla Kurumun mali tablolarında yer alan alacak hesaplarının, hem mali tabloların sınıflandırılması hem de gerçek ve doğru alacak tutarlarını göstermesi açısından fiili durumu yansıtmadığı kanaatine ulaşılmış olup bu tür hataları önleyecek iç kontrol sistemlerinin de bulunmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50 nci maddesinde, bir ekonomik değer oluştuğunda veyahut başka bir şekle dönüştürüldüğünde muhasebeleştirilmesi gerektiği; aynı Kanunun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesinde de, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme zorunda olduğu hüküm altına almıştır.

Bu yasal zorunluluk karşısında, Kuruma ait alacakların, Kurum mali tablolarından yararlanacaklara sunumunda, hem sınıflandırma, hem de tutarların doğru, tam ve gerçeği yansıtan rakamlar üzerinden sunulması açısından gerekli tedbirlerin alınarak, iç kontrol sisteminin hata ve ihmalleri ortaya çıkarabilecek yapıya kavuşturulması sağlanmalıdır.

**Kamu idaresi cevabında;** *Bulgu doğrultusunda ilgili başkanlıklar arasında koordineli olarak Alacakların Takip Uygulama Sistemi (ATUS) üzerinde gerekli çalışmaların sürdürülmekte olduğunu ve en kısa sürede bitirileceğini ifade etmiştir.*

**Sonuç olarak** Kurum tarafından yapılacak çalışmaların sonucu denetim ekibimizce takip edilecek olup Bulgu konusunun, Kurum 2015 yılı mali tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır. Bulguya konu risk gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.

**BULGU 6: Sayıştay Başkanlığına Sunulan Mali Tablolarda, Muhasebe Politikaları ile Nazım Hesaplara İlişkin Bilgilerin Mali Tablo Dipnotlarında Yer Almaması**

Kurum mali tablolarında, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Devlet Muhasebe Standartları uyarınca, uygulanan muhasebe politikaları ile nazım hesaplara ilişkin bilgilerin mali tablo açıklama ve dipnotlarında gösterilmediği görülmüştür.

Hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması için mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Devlet Muhasebe Standartlarının

“Mali Tabloların Sunulması” başlıklı 1 numaralı standartında da, mali tablolar ve dipnotlarında sunulacak bilgilerin neler olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede; Kurumun mali yönetimi konusunda bilgi sahibi olunabilmesi, mali tablolarda yer alan tüm hususların açıklanması ile mümkün olabilecektir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde nazım hesaplara ilişkin ilkeler sayılmakta olup, nazım hesapların; 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 için kullanılacağı ve bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği ifade edilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin çeşitli maddelerinde de;

-Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgilerin dipnotlarda gösterileceği,

-Nazım hesapların yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluştuğu ve bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği,

-Ulusal para dışında yabancı bir para cinsinden raporlama yapılması halinde, yabancı paranın cinsinin, yabancı para cinsinden raporlama yapılmasının nedenlerinin ve uygulanan döviz kurunun dipnotlarda belirtilmesi gerektiği,

-Öz kaynaklarda meydana gelen değişimin ne kadarının kur farklarından kaynaklandığının ve kur farklılıklarının raporlara etkilerinin raporların dipnotlarında belirtilmesi gerektiği,

düzenlenmiştir. Ayrıca bunlarla sınırlı olmamak üzere, Devlet Muhasebe Standartları uyarınca, bu ve buna benzer hususlar ile mali tablodan faydalanacakların, tabloları doğru ve anlamlı olarak değerlendirebilmesi için, idarece önemli görülen hususlar ile gerçekleştirilen önemli olaylar hakkında, mali tabloların açıklama ve dipnotlarında bilgi sunulması gerekmektedir.

Kurum tarafından Başkanlığımıza sunulan mali tablolarda, GYMY ile DMS uyarınca olması gereken ve uygulanan muhasebe politikaları ile nazım hesaplara ilişkin bilgilere, mali tablolarda yer verilmediği, açıklama ve dipnotların bulunmadığı görülmüştür. Mali tablolar, kullanıcıları açısından, açıklama ve dipnotları ile birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanırlar.

Mali tabloların, kullanıcıları tarafından doğru ve anlamlı olarak değerlendirilebilmesi

için, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebesi Standartları uyarınca, Mali Tablolar ile birlikte açıklama ve dipnotlara yer verilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılarak Mali Tablolar ile birlikte açıklama ve dipnotlar konulacağı ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Mali tabloların, kullanıcıları tarafından doğru ve anlamlı olarak değerlendirilebilmesi için, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebesi Standartları uyarınca, Mali Tablolar ile birlikte açıklama ve dipnotlara yer verilmesi gerekmekte olup Kurum tarafından yapılan açıklamalar, sonraki dönem incelemelerimizde de takip edilecektir.

**BULGU 7: Maddi Duran Varlıkların Değerlerini Artıran Harcamaların, Bu Varlıkların Kayıtlı Değerine İlave Edilmek Yerine Doğrudan Gider Kaydedilmesi**

Maddi duran varlıkların ekonomik ömürlerini ve değerlerini artırmaya yönelik yenileme amaçlı bakım-onarım harcamaları, maddi duran varlıkların kayıtlı değerine ilave edilmesi gerekirken bu harcamaların doğrudan gider hesaplarına kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğininin 26 ncı maddesinde, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirileceği, 27 nci maddesinde ise maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları ise gider olarak kaydedilecektir. Dolayısıyla maddi duran varlıkların gerçek maliyet değerleriyle raporlanabilmesi amacıyla değer artırıcı her türlü işlemin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, 2015 mali yılında yapılan 1.860.208,09 TL tutarında, maddi duran varlıkların ekonomik ömürlerini ve değerlerini artırmaya yönelik yenileme amaçlı bakım-onarım harcamasının, bu varlıkların kayıtlı değerine ilave edilmeyip doğrudan gider hesaplarına kaydedildiği görülmüştür. Bu durum, Kurum mali tablolarında, maddi duran varlık grubunda yer alan hesapların 1.860.208,09 TL tutarında eksik görünmesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** Kurum Sabit Kıymetler uygulama modülünde maddi duran

*varlıkların değerlerini artıran harcamaların bu varlıkların kayıtlı değerine ilave edilmesine yönelik bölüm bulunmamasından dolayı sözü edilen kayıtların yapılamadığı ve Bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu idaresinin açıklamaları çerçevesinde, Kurumca gerçekleştirilecek çalışmalar izlenecek olup, bu aşamada yapılacak bir işlem bulunmamaktadır. Bulgu konusunun, Kurum 2015 yılı mali tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamakta olup, Bulguya konu risk gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.

### **BULGU 8: Kurum Emanet Hesaplarında İzlenmesi Gereken Paranın Resmi Yetkisi Olmayan Şahısların Hesabına Aktarılmak Suretiyle Muhasebe Sisteminden Çıkarılması**

Türkiye Ulusal Ajansı ile Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri arasında imzalanan protokollere istinaden yürütülen projeler kapsamında, Kurum emanet hesaplarına alınan Euro cinsinden paranın, Kurum banka hesaplarından çıkarılarak resmi yetkisi (muhasebeci, mutemet vb.) olmayan ve Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış şahısların hesaplarına aktarıldığı ve proje kapsamındaki harcamaların da bu hesaplardan yapıldığı görülmüştür.

Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8 inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. Dolayısıyla; kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunabilmesi için tüm hesapların, muhasebe sistemlerinde takip edilerek, mali tablolarda gösterilmesi ve tüm kayıt ve işlemlerin usulünce yetkili kılınmış muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

1 no.lu Devlet Muhasebe Standardının "*Mali Raporlamanın Niteliksel Özellikleri ve Temel İlkeler*" başlıklı bölümünde mali tabloların doğru, tam sunuş ve eksiksiz olma

özelliklerini taşıması gerektiği ifade edilmektedir. Standartlara göre; mali tablolardaki bilgiler, önemlilik ve maliyet çerçevesinde eksiksiz olmalıdır ve bütünü kavramalıdır. Bilginin bir kısmının dahil edilmemesi, bilginin tamamının yanlış ve yanıltıcı olmasına, bu nedenle de güvenilirlik ve uygunluk özelliğini kaybetmesine yol açmaktadır.

Konuyla ilgili olarak yapılan denetimlerde; Türkiye Ulusal Ajansı ile Mersin ve Çanakkale Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri arasında imzalanan protokollere istinaden yürütülen projeler kapsamındaki Euro cinsinden paranın, Kurum emanet hesaplarına alınmakla birlikte, Kurum banka hesaplarından çıkarılarak, resmi yetkisi olmayan ve Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış şahısların banka hesaplarına aktarıldığı ve proje kapsamındaki harcamaların bu hesaplardan yapıldığı görülmüştür. Ayrıca, yabancı mevduat cinsinden yapılan ödemelerde kur farklarının dikkate alınmadığı ve muhasebe kayıt hatalarının bulunduğu tespit edilmiştir. Bu hatalı işlemin, Bilanço tarihi itibarıyla Kurum mali tabloları üzerindeki etkisi, “102 no.lu Bankalar Hesabı” ile “333 no.lu Emanetler Hesabı”nın olması gereken tutardan 68.527,33 € karşılığı 218.574,77 TL eksik gösterilmesine neden olmaktadır.

Kurumun taraf olduğu sözleşme veya protokollere istinaden üstlendiği hak ve yükümlülüklerle ilişkin olarak gerçekleştirilen işlemlerde, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemler ile kayıt ve raporlama işlemlerinin bir muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi, muhasebe sisteminde takip edilmesi ve Kurum mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Kurumun taraf olduğu sözleşme veya protokollere istinaden üstlendiği hak ve yükümlülüklerle ilişkin olarak gerçekleştirilen işlemlerde, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemler ile kayıt ve raporlama işlemlerinin muhasebe yetkililerinin sorumluluğunda gerçekleştirileceği, muhasebe sisteminde takip edilmesinin ve Kurum mali tablolarında gösterilmesinin sağlanacağı ve ayrıca, denetim esnasında tespit edilen hesapların, ilgili Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından kayıtlara alındığı, ifade edilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu İdaresi cevabında, denetim esnasında tespit edilen hususlara ilişkin olarak, ilgili Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından kayıtlara alındığı ifade edilmiş olmakla birlikte, bu kayıtlara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin mahallinde saklanmasından

dolayı rapor tarihi itibarıyla teyit işlemleri gerçekleştirilememiştir. Diğer taraftan, yapıldığı belirtilen düzeltici işlemlerin, 2016 mali yılında gerçekleştirilmesinden dolayı bulgu konusunun, Kurum 2015 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır. Bulguya konu riskler gelecek yıllar denetim programlarında dikkate alınacaktır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Türkiye İş Kurumu 2015 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Toplum Yararına Programa Katıldıkları Halde Sigorta Primi Ödenmeyen Katılımcıların Bulunması**

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca tüm sigorta kollarına tabi olan ve finansmanı İŞKUR tarafından sağlanan TYP katılımcılarından bazılarının ait sigorta primlerinin, işbirliği yapılan kamu idaresince Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının (g) bendi ile aynı maddenin birinci fıkrasının (a) bendi gereği TYP katılımcıları, 5510 sayılı Kanununun 4-1/a maddesi kapsamında tüm sigorta kollarına tabi sigortalıdır. TYP'lerden yararlananlar hakkında Türkiye İş Kurumunun, prim ödeme yükümlüsü olmakla birlikte 5510 sayılı Kanun kapsamında işyeri ve işveren sayılmayacağı belirtilmiştir. Her ne kadar 5510 sayılı Kanunda TYP katılımcılarının prim ödeme yükümlüsü İŞKUR olarak belirtilmiş olsa da uygulamada katılımcıların primleri Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin 63 üncü maddesinde belirtilen hizmet sağlayıcı kamu idaresi tarafından SGK'ya yatırılmaktadır. Düzenlenen TYP'lere ilişkin katılımcıların sigorta primlerini de içerek şekilde kamu idaresi tarafından hesaplama tablosu hazırlanmaktadır. TYP kapsamında çalıştırılacaklara ödenecek her türlü gideri (ödenecek tutar, asgari geçim indirimini, sigorta primleri) içeren bu tablo, her ay sonunda İŞKUR'a gönderilmekte ve tabloda belirtilen tutarlar İŞKUR tarafından ilgili kamu idaresinin bildirdiği banka hesabına transfer edilmektedir. Dolayısıyla, katılımcıların sigorta primleri İŞKUR tarafından hizmet sağlayıcı kamu idaresine ödenmekte, kamu idaresi ise sigorta primlerini Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırmaktadır.

Yapılan incelemede, 2015 yılında TYP katılımcılarından toplam 138 katılımcıya ait sigorta primlerinin, hizmet sağlayıcı kamu idareleri tarafından yatırılmadığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Toplum Yararına Programlarda, sistem üzerinden programa başlamış olan katılımcılardan devamsızlık yapanlara herhangi bir ödeme yapılmadığı, katılım şartlarını sağlamadan programlara katılanlara yapılan ödemelerin ise katılımcılardan geçmişe dönük olarak tahsil edilmekte olduğu, Toplum Yararına Programlarının ara verme dönemlerine denk gelen günler için ise sigorta primlerinin yatırılmamakta olduğu, ifade edilmektedir.



**Sonuç olarak** Kuruma gönderilen TYP katılımcılarından sigorta primleri yatırılmayanlara ilişkin listede belirtilen kişilere ait kanıtlayıcı belgeler raporlama tarihi itibarıyla Başkanlığımıza ulaşmadığından bulguya konu edilen kişi listesi kesinleştirilememiştir. Bu nedenle, bu aşamada bulgu konusunun mali tablolar üzerindeki etkisi hakkında görüş oluşturulamamaktadır. Bulguya konu edilen risk, denetim ekibimizce takip edilecek olup gelecek yıllar denetim programlarında izlenecektir.

**BULGU 2: Toplum Yararına Programa İlişkin Harcamaların "Cari Transferler" tertibi yerine "Mal ve Hizmet Alımları" tertibinde Bütçeleştirilmesi**

Toplum Yararına Programlara (TYP) ilişkin hizmet sağlayıcılara yapılan ödemeler bir transfer niteliğinde olmasına rağmen bu ödemelerin cari hizmet alımı olarak bütçeleştirildiği anlaşılmıştır. Aynı zamanda, İŞKUR tarafından TYP kapsamında kamu kurumlarına yapılan ödemelerin, ilgili kamu kurumunun muhasebe yetkilisinin kontrolünde olmayan banka hesaplarına transfer edildiği görülmüştür.

Uygulamada, İŞKUR tarafından belirlenecek alanlarda ve Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde belirtilen hizmet sağlayıcılar ile süresi dokuz aydan fazla olmamak üzere TYP'ler düzenlenmekte ve bu programların finansmanı tamamen İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Kamu idareleriyle işbirliği kapsamında TYP düzenlenebilmektedir. İşbirliği yapılan kamu idaresi ile İŞKUR arasında, TYP'nin niteliğini ve karşılıklı hak ve yükümlülükleri gösteren protokol imzalanmaktadır. TYP katılımcıları İŞKUR tarafından belirlenmekte ve hizmet sağlayıcının belirleyeceği yerlerde çalışmaktadır. Uygulanan TYP'lere ilişkin, katılımcılara ödenecek her türlü gideri (ödenecek tutar, asgari geçim indirim, sigorta primleri) içerecek şekilde hizmet sağlayıcılar tarafından düzenlenen hesaplama tablosu, her ay sonunda İŞKUR'a gönderilmekte ve tabloda belirtilen tutarlar, İŞKUR tarafından ilgili kamu idaresinin bildirdiği banka hesabına aktarılmaktadır.

TYP kapsamında İŞKUR tarafından yapılan giderler bir transfer niteliğindeyken bu giderler "Mal ve Hizmet Alım Gideri" olarak bütçeleştirilmekte ve ödenmektedir. TYP'ler, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla, yapılan bu ödemeleri mal ve hizmet alım giderinden ziyade hanehalklarına yapılan bir cari transfer niteliğinde değerlendirmek daha doğrudur.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunun bütçe türleri ve kapsamını belirleyen 12 nci maddesi uyarınca İŞKUR, sosyal güvenlik kurumları bütçesine dahilken TYP kapsamında işbirliği yapılan kamu idarelerinin bütçeleri ise, “Merkezi Yönetim” ve “Mahalli İdareler Bütçeleri”dir. Bu açıdan, İŞKUR tarafından kamu idarelerine TYP’lerin finansmanı için gönderilen tutarların, bütçe türlerindeki farklılıklar göz önünde bulundurularak ilgili idarelerin dahil olduğu bütçe kesin hesaplarının ve genel yönetim mali istatistiklerin doğru veriler üretecek şekilde çıkarılması açısından transfer tertibinden gerçekleştirilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Aynı zamanda, İŞKUR tarafından TYP’lerin finansmanı için kamu idarelerine transfer edilen paranın ilgili kamu idaresince muhasebe kayıtlarına alınmadığı, mali rapor ve tablolarında da gösterilmediği tespit edilmiştir. Bunun temel nedeninin, TYP kapsamında transfer edilecek tutarın, ilgili kamu idaresinin Kuruma bildirdiği banka hesabının muhasebe yetkilisinin bilgisi ve kontrolü dışında olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bu durum, ilgili kamu idaresi açısından transfer olarak alınan paranın mali açıdan kayıt dışı kalmasına sebebiyet vermektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 50 nci maddesine göre, bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi şarttır. Yine, aynı Kanunun 61 inci maddesinde; giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi bir muhasebe hizmeti olarak belirtilmiş ve muhasebe hizmetlerinin de muhasebe yetkilisi tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla kamu mali yönetim sistemimizde; muhasebe yetkilisinin bilgisi ve kontrolü dışında kamu idarelerince bir banka hesabı açılması ve bu hesaptan ilgililere ödeme yapılması mümkün değildir. Ayrıca mali sonuç doğuracak her iş ve işlemin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Toplum Yararına Programların finansmanı için hizmet sağlayıcı ilgili kamu idarelerine transfer edilen tutarların;

-Kurum tarafından bütçeleştirilmesinde ve ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmesinde, “03- Mal ve Hizmet Alımları” yerine “05-Cari Transferler” tertibinin kullanılması,

-İlgili kamu idaresinin muhasebe kayıtları ile mali tablolarında göstermesini teminen, muhasebe yetkilisinin bilgisi ve kontrolü dahilindeki banka hesaplarına gönderilmesini sağlayacak düzenlemelerin ilgili kamu idareleriyle yapılacak protokollere eklenmesinin yararlı olacağı,

Değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017 yılı Kurum bütçesi hazırlanırken Toplum Yararına Program bütçesinde “05-Cari Transferler” tertibinin kullanılacağını ve Toplum Yararına Programlarda, protokol kapsamında yapılacak bütün ödemelerin, muhasebe yetkilisinin bilgisi ve kontrolündeki banka hesaplarına aktarılması doğrultusunda Mayıs ayı içerisinde yapılacak genelge değişikliği ile illere talimat verileceğini ifade etmiştir.

**Sonuç olarak** Kurumca yapılacak çalışmalar, denetim ekibimizce takip edilecek olup bulguya konu riskler gelecek yıllar denetim programlarında dikkate alınacaktır.

### **BULGU 3: İŞKUR Bünyesindeki Sosyal Tesislerin Mali İşlemlerinin 5018 Sayılı Kanuna Uygun Biçimde Yürütülmemesi ve Raporlanmaması**

Kurum bünyesinde farklı adlar altında faaliyet göstermekte olan sosyal tesislerin mali işlemlerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun biçimde yürütülmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 191 inci maddesinde, memurların sosyal tesis ihtiyaçları hususu düzenlenmiştir. Maddede; “*Devlet Memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulabilir. Bunların kuruluş ve işletme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte hazırlanacak genel yönetmelikle belirlenir.*” denilmektedir. Bu kapsamda, Kurum bünyesinde 7 adet yemekhane, 2 adet eğitim merkezi (Ankara Eğitim Merkezi ve Söke Eğitim Merkezi) olmak üzere toplam 9 adet sosyal tesis faaliyet göstermektedir.

Sosyal tesisler, faaliyetlerini 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller” ile kamu sosyal tesislerine ilişkin tebliğler çerçevesinde yürütmektedirler. Yılları bütçe kanunlarıyla da sosyal tesislerde görevli personele ilişkin ödemeler ve personel istihdamına ilişkin konularda zaman zaman sınırlamalar getirilmektedir. Söz konusu düzenlemelerin sosyal tesisler hakkında genel bir çerçeve çizmediği değerlendirilmektedir.

Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Dolayısıyla kamu idarelerinin; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunabilmesi için, üst yöneticinin sorumluluğundaki tüm hesapların, Kurum muhasebe sisteminde takip edilerek, mali tablolarda gösterilmesi ve tüm kayıt ve işlemlerin usulünce yetkili kılınmış muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Mali Tabloların Sunulması başlıklı 1 no.lu Devlet Muhasebe Standardının "Mali Raporlamanın Niteliksel Özellikleri ve Temel İlkeler" başlıklı bölümünde de mali tabloların doğru, tam sunuş ve eksiksiz olma özelliklerini taşıması gerektiği ifade edilmektedir. Standartlara göre; mali tablolardaki bilgiler, önemlilik ve maliyet çerçevesinde eksiksiz olmalıdır ve bütünü kavramalıdır. Bilginin bir kısmının dahil edilmemesi, bilginin tamamının yanlış ve yanıltıcı olmasına, bu nedenle de güvenilirlik ve uygunluk özelliğini kaybetmesine yol açmaktadır.

Sosyal tesislerin, bağlı bulunduğu idareden ayrı bir tüzel kişiliği olmadığından ve kurulması, yönetilmesi ve işletilmesine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmadığından bu tesislerin, bağlı bulunduğu kamu kurumunun hukuk düzeninden ayrı düşünülmemesi aşikârdır. Bu noktada, sosyal tesisin varlıkları yükümlülüklerini karşıladığı müddetçe herhangi bir sıkıntı olmamakla birlikte, varlıklarının yükümlülüklerini karşılayamaması halinde ne yapılacağı belirsizdir. Uygulamada böyle bir durumda, sosyal tesisten alacaklı durumda olan üçüncü kişilerce mahkemeye başvurularak alacağın sosyal tesisin bağlı bulunduğu kamu idaresinden talep edildiği ve mahkemelerce de bu yönde karar verildiği görülmektedir. Aynı durum, sosyal tesislerde çalıştırılan personele ödenecek yükümlülükler için de geçerli bulunmaktadır. Bu kapsamda, sosyal tesislerin hak ve yükümlülüklerinin doğru bir şekilde muhasebeleştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bağlı bulunduğu kamu idaresince sosyal tesislere ilişkin tüm yükümlülüklerin doğru bir şekilde tespit edilebilmesi ve ileride kurumun karşılaşılabileceği riskleri en aza indirme konusunda gerekli önlemlerin alınabilmesi açısından muhasebe sisteminin, sosyal tesisin taahhüt altına girdiği tüm yükümlülükleri gösterecek şekilde oluşturulması ve sosyal tesislere ilişkin mali sonuç doğurabilecek tüm iş ve işlemlerin 5018 sayılı Kanunda belirtilen kamu maliyesinin temel ilkelerinden biri olan kamu malî yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulacağı ve yürütüleceği esası doğrultusunda, bağlı bulunduğu kurumun mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kurum mali tablolarında gösterilmeyen sosyal tesislerden, Ankara Eğitim Merkezinin 2015 mali yılında 167.514,10 TL kâr, Söke Eğitim Merkezinin 104.242,02 TL zarar ettiği görülmüştür. Kurum yemekhanelerin kâr/zarar durumu ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Sonuç olarak, sosyal tesis faaliyetlerinin bağlı oldukları Kuruma ait mali tablolarda gösterilebilmesi için, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

**Tablo: Yemekhane 2015 Mali Yılı Kâr/Zarar Durumu**

<b>Sosyal Tesis:</b>	<b>Kâr/Zarar Durumu</b>
Genel Müdürlük Yemekhanesi	19.634,37 TL kâr
Adana İl Müdürlüğü Yemekhanesi	30.631,34 TL zarar
Bursa İl Müdürlüğü Yemekhanesi	0,00 TL
Çorum İl Müdürlüğü Yemekhanesi	0,00 TL
İstanbul İl Müdürlüğü Yemekhanesi	168.600,13 TL zarar
Malatya İl Müdürlüğü Yemekhanesi	17.302,05 TL kâr
İzmir İl Müdürlüğü Yemekhanesi	121.512,94 kâr

**Kamu idaresi cevabında;** Kuruma ait sosyal tesislerin hesaplarının ilgili tesis tarafından bilanço esasına göre tutulmakta ve kayıt altına alınmakta olduğu, Kurum sosyal tesisleri hesaplarının, Kurum mali tablolarında gösterilmesine gerek bulunmadığı, Bulgu doğrultusunda gerekli yasal düzenlemeyi yapma yetkisinin Maliye Bakanlığında olması nedeniyle bulgunun Maliye Bakanlığına gönderildiği, yemekhane 2015 mali yılı kar/zarar durumu tablosunda zarar olarak görülen miktarların ilgili birimin ilgili hesabının 2014 yılından 2015 yılına devir eden miktarından karşılandığı hususları ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Sosyal tesislerce gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin mali kayıtların, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak bağlı oldukları Kurumun mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kanunun çizdiği çerçevede, ihtiyaç duyulan ikincil mevzuatın bulunmaması yahut yasaya uygun hükümler içermemesi, sözkonusu işlemlerin mali tablolarda gösterilmemesine gerekçe olmamalıdır. Sosyal tesislerce gerçekleştirilen

faaliyetlere ait mali kayıtların tutulması ve raporlanmasında, işlem birliği ve tek düzenin sağlanması ve Kurum mali tablolarında gösterilebilmesi için, 5018 sayılı Kanuna uygun ve Kanunun yetki verdiği kamu idarelerince ortak bir değerlendirme yapılarak, konu hakkında düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Kurum Muhasebe Yönetmeliği Hesap Planında Yer Almaması ve Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması**

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereği çerçeve hesap planında yer alan, "372 ve 472 no.lu Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı"nın Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği hesap planında yer almadığı ve Kurum muhasebe kayıtları ile mali tablolarında bu hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "*Hesap planları ve detaylı hesap planlarının hazırlanması*" başlıklı 307 nci maddesinde; sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin hesap planları ile detaylı hesap planlarının Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine, ilgili kamu idareleri tarafından bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanacağı hüküm altına alınmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır.

Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8 inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunabilmesi için, üst yöneticinin sorumluluğundaki tüm mali işlemlerin, Kurum muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Konuyla ilgili olarak yapılan denetimlerde; Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği hesap planında yer almadığı, ayrıca

Kurum işçilerinden kıdem tazminatına müstehak olanlar ile 4734 sayılı Kanuna göre ihale edilen personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında istihdam edilenlerden, kıdem tazminatına müstehak olan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrıldığı, Kurum muhasebe kayıtları ile mali tablolarında bu hesabın gösterilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından, hem kadrolu olarak, hem de hizmet alımları kapsamında istihdam edilen işçilerden, kıdem tazminatına müstehak oldukları anlaşılanların envanteri çıkarılarak, ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kurum Muhasebe Uygulama Yönetmeliğinin Maliye Bakanlığında görüşte bulunduğu ve Yönetmelikte 372 ve 472 no.lu Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının bulunduğu ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, çıkarılacak olan Kurum Muhasebe Uygulama Yönetmeliğinde 372 ve 472 no.lu Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının bulunduğu ifade edilmiş olmakla birlikte, düzenleme henüz taslak aşamasında olduğundan ayrıca tespit hakkında herhangi bir düzeltme kaydı bulunmadığından, Bulgu konusunun, Kurum 2015 yılı mali tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır. Bulguya konu risk, gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.







T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>



**TÜRKİYE İŞ KURUMU İŞSİZLİK  
SİGORTASI FONU**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	31
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	32
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	32
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	33
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	34
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	39
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	40
8.	EKLER.....	45





## KISALTMALAR

<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KURUM</b>	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>FON</b>	: İşsizlik Sigortası Fonu
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>ÇSGB</b>	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>ATUS</b>	: Alacakların Takip Sistemi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>PTT</b>	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
<b>TYP</b>	: Toplum Yararına Program



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İşsizlik Sigortası Fonu (FON) işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan Fon'u tanımlamaktadır. Fon, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53 üncü maddesi hükmüyle işsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Fon'un faaliyetleri, altı üyeden oluşan Yönetim Kurulu çerçevesinde, İŞKUR dâhilinde oluşturulan Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. 4904 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine göre, Fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirmek, Fon gelir ve giderlerinin denetlettirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlamak, Fon'a ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırmak, günlük Fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin etmek Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri arasındadır.

Fon'un gelirleri; işsizlik sigortası primlerinden, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan, Fon'un açık vermesi halinde Devletçe sağlanacak katkılardan, sigortalılardan ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden ve diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşmaktadır.

Fon'un giderleri ise, sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, genel sağlık sigortası primlerinden, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralaması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden oluşmaktadır.

2015 mali yılında İşsizlik Sigortası Fonunun faaliyet geliri 19.060.930.489,24 TL, faaliyet gideri ise 7.403.067.457,41 TL olarak gerçekleşmiştir. 31 Aralık 2015 tarihli bilançosuna göre Fon'un aktif büyüklüğü 105.628.994.640,87 TL'dir.

2015 yılı sonu itibariyle toplam Fon varlığının; %91,35'i kuponlu tahvil, %7,57'si mevduat, %1,08'i kuponsuz tahvilden oluşmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer

alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Fon Muhasebe Sisteminde, Bütçe ve Ödenek Hesaplarının Tutulmaması Sonucu Bütçe Kesin Hesabının Çıkarılmaması ve Yıl Sonu Mali Tabloları Hakkında Yönetim Kurulu Kararının Bulunmaması**

İşsizlik Sigortası Fonu, 4447 sayılı Kanununun 53 üncü maddesi uyarınca, Kanunda sayılan görev ve hizmetlere mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere kurulmuş olup, Kurum Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletileceği ve yönetileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin devamında, Fonun, bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden vergi kesintileri hariç kesinti yapılamayacağı, Genel Bütçeye gelir kaydedilemeyeceği, gelir-giderlerinin üçer aylık dönemler halinde Yeminli Mali Müşavirlere denetletirilerek denetim sonuçlarının ilan edileceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanununun Geçici 11 inci maddesinde, Fonların muhasebesinin bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütüleceği belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunun, Kamu Hesapları bölümünde düzenlenen “Muhasebe Sistemi” başlıklı 49 uncu maddesinde de, muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulması ve yürütülmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Kanun metninde yer alan “Kesin Hesap”, bütçe uygulama sonuçları ile ilgili teknik bir terim olup, bütçe tahminlerinin kesinleşme ve sonuçlarını gösteren mali tabloları ifade etmektedir. 5018 sayılı Kanun, Bütçe kavramını, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, İşsizlik Sigortası Fonunun, Merkezi Yönetim Bütçesi dışında olmakla birlikte, kullandığı kamu kaynaklarının kontrolü ile fon kaynaklarını yöneten ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme fonksiyonunu yerine getirilebilmesi için, kendi bütçe ve kesin hesap süreçlerinin de dahil olduğu “Muhasebe Sistemi”nin varlığına ihtiyacı bulunmaktadır.

Fonun, 2015 mali yılına ilişkin bütçe gelir ve gider tahminleri ile bütçe uygulama esasları, Kurum Yönetim Kurulunca karara bağlanarak usulünce yürürlüğe konulmasına karşın, Kurul, Fonun Bütçe Uygulama Sonuçları (Bütçe Kesin Hesabı) ile mali tabloları (Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu) hakkında bir işlem veya karar tesis etmemiştir.

Diğer taraftan, Fon muhasebe sistemi, bütçe ve ödenek işlemlerine ilişkin, 800 grubunda yer alan Bütçe Hesapları ile 900 grubunda yer alan Ödenek Hesaplarını kullanmamakta ve izlememektedir. Bunun doğal sonucu olarak, Bütçe kalemleri ile ilgili işlemler muhasebeleştirilememekte ve raporlanamamaktadır. Nitekim, Fonun, 2015 mali yılı tabloları üzerinde yapılan inceleme sonucunda, Yönetim Kurulunca 2015 yılı için 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile 05-Cari Transferler tertibinden toplam 6.313.219.000 TL ödeneğin kullanılması karara bağlanmış olmasına karşın, bu tertiplerden yapılan harcama toplamının 7.309.433.197,15 TL olduğu görülmüştür. Yönetim Kurulu Kararı olmaksızın harcanan tutar 996.214.197,15 TL'dir.

Ayrıca Fon mali tabloları Kurum tarafından, Yönetim Kurulunun herhangi bir karar veya işlemi bulunmadan (kesinleşmeden) sunulmaktadır. Bütçe rakamları ve Kesin Hesap Sonuçları hakkında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

Sonuç olarak,

-Muhasebe sisteminde, 800 grubunda yer alan Bütçe Hesapları ile 900 grubunda yer alan Ödenek Hesaplarına yer verilerek, bütçe ve ödenek işlemlerinin kaydedilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması,

-Hazırlanan yıl sonu mali tabloları ile hazırlanacak bütçe ve kesin hesap sonuçlarının Yönetim Kuruluna sunularak karara bağlanması,

-Fonun muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin yazılı bir doküman olmaması göz önünde bulundurularak, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebe Standartlarına uygun olarak Fon Muhasebe Yönetmeliğinin hazırlanarak uygulamaya konulması,

Sağlanmalıdır.

**Kamu idaresi cevabında;** İşsizlik Sigortası Fon Muhasebe Sisteminde 800 grubunda yer alan Bütçe Hesapları ile 900 grubunda yer alan Ödenek Hesapları ile ilgili olarak, 2016 yılı içerisinde uygulamaya geçilebilmesi için ilgili birimlerle çalışmalara başlanmış olup, sürecin sonunda bahsi geçen hesapların sistemde muhasebeleştirilmesi ve raporlanması ile yılsonunda hazırlanacak olan mali tablolarla bütçe ve kesin hesap sonuçlarının Yönetim Kuruluna sunularak karara bağlanmasının sağlanacağı belirtilmiş, Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı tarafından "İşsizlik Sigortası Fon Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" taslak çalışmaları tamamlanmış, ilgili birimlerden görüş ve öneriler alınması aşamasına geçilmiş olup, yönetmeliğin uygulamaya konulabilmesi için hazırlık çalışmalarının devam ettiği ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresinin açıklamaları çerçevesinde, Kurumca gerçekleştirilecek çalışmalar izlenecek olup, bu aşamada yapılacak bir işlem bulunmamaktadır. Bulguya konu riskler gelecek yıllar denetim programlarında dikkate alınacaktır.

## **BULGU 2: "333 No.lu Emanetler Hesabı"nda Muhasebe Hatalarının Bulunması**

Fon, Merkez ve taşra muhasebe birimlerine ait 2015 mali yılı kayıtlarının incelenmesi sonucunda, "333 no.lu Emanetler Hesabı"nın karakteristiğine aykırı muhasebeleştirme kayıt hatalarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca, "333 no.lu Emanetler Hesabı" muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır. Pasif karakterli bu hesaba ilk kayıt mutlaka "Alacak" tarafından gerçekleştirilir. Ancak yapılan incelemelerde, hem bazı muhasebe birimlerinin açılış kayıtlarında, hem de yılı içerisinde gerçekleştirilen çeşitli kayıtlarda, "333 no.lu Emanetler Hesabı"nın karakteristiğine aykırı olarak, ilk kayıtların borç tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Bunun anlamı, Fon tarafından teslim alınmamış bir emanetin, kişilere ödenmesi anlamına gelmektedir.

Fon, işsizlik sigortası ödemelerini, hak sahibi kişilere ödemek üzere PTT'ye göndermektedir. İlgililerince, Fon tarafından belirlenen süre içerisinde çekilmeyen tutarlar, belirli dönemlerin sonunda, liste halinde, Fon'un banka hesaplarına iade edilmektedir. İade edilen bu paralar, Fon merkez muhasebe birimince kişi bazında emanetlere alınması gerekirken, toplu bir şekilde emanet hesaplara alınmaktadır. Hak sahibi ilgisince, paranın istenmesi durumunda, işlemler Kurumun taşra teşkilatınca yerine getirilmekte ve iade edilecek tutarlar, Fon'un taşra muhasebe birimlerince gerçekleştirilmektedir. Taşra muhasebe birimleri, Kurum muhasebe bilişim sistemleri dışında üretilen ve muhasebe kayıtlarıyla doğrulanamayan veriye dayanarak, kendinde kayıtlı olmayan emaneti "333 no.lu Emanetler Hesabı"nın karakteristiğine aykırı olarak, borç tarafına kayıt ederek muhasebeleştirmektedir. Bu durum, ilgili muhasebe biriminin emanetler hesabının kişi bazında ters bakiye vermesine neden olmaktadır.

Muhasebeleştirme hatalarının temel nedeninin, muhasebe kayıtlarının tutulduğu, Kurum bilişim sistemleri veri tabanındaki, veri ve kontrol eksiklikleri olduğu anlaşılmaktadır. Kurum muhasebe bilişim sistemleri, ilgili kişiler bazında tutulması gereken emanet kayıtlarına ilişkin veriyi, sağlıklı ve tam olarak sağlayamamaktadır. Kullanıcılara eksik veri girişi ile muhasebe kaydının oluşturulmasına ve hatta muhasebe hesabının karakteristiğine aykırı



kayıtlar oluşturabilmesine izin vermektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, muhasebe bilişim sistemi veri tabanındaki bilgi eksikliklerinin giderilerek, kullanıcılardan kaynaklanan muhasebeleştirme hatalarını önleyecek yahut ortaya çıkaracak kontrol mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 333 no.lu Emanetler Hesabın raporda bahsedildiği gibi muhasebeleştirme hatalarını önleyecek şekilde kullanımını sağlamak amacıyla, muhasebe yazılım sisteminde düzenleme yapılarak kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi için ilgili birimlerle koordinasyon çalışmasının yapılacağı, taslak olarak hazırlanan “İşsizlik Sigortası Fon Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” nde 333 no.lu Emanet Hesabın yerine 320 no.lu Bütçe Emanetleri Hesabında takip edilmesinin daha uygun olacağı düşünülüyor, altı ay süreyle işlem görmediği için iade edilen ödemeler emanet hesaba kaydedilirken, muhasebe işlem fişine kişi bazlı detayda kayıt işleminin yapılabileceği bir yazılım yapılması gerektiğinin Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından talep edildiği, yazılım çalışmasına başlanmış olduğu ve yazılım geliştirmesinin devam ettiği, yazılım çalışmasının tamamlanmasından sonra kişi bazlı detayda kayıt işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresinin açıklamaları çerçevesinde, Kurumca gerçekleştirilecek çalışmalar izlenecek olup, raporlama tarihi itibarıyla yapılacak bir işlem bulunmamaktadır. Bulguya konu risk gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.

### **BULGU 3: Fon Mali Tablosunda Yer Alan Fon Alacaklarının, Sınıflandırma ve Tutar Bakımından Doğru, Tam ve Gerçeğe Uygun Durumu Yansıtmaması**

Fona ait alacakların tahakkuk, taksitlendirme ve tahsil işlemleri, ATUS bilişim sistemi aracılığıyla yapılmakta ve izlenmektedir. Ancak, ATUS Fonun muhasebe sistemleri ile ilişkilendirilmekle birlikte tam entegrasyon sağlanamamıştır.

Fonun muhasebe kayıtları ile ATUS'un veri tabanındaki kayıtlar, raporlama tarihi (31.12.2015) itibarıyla karşılaştırılmış, aşağıda belirtilen uyumsuzluklar tespit edilmiştir.

1) ATUS'ta kayıtlı ancak muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmemiş 251.190 kişide toplam 120.235.035,20 TL ödenmemiş alacak bulunduğu görülmüştür.

2) ATUS ve muhasebe kayıtlarında bulunmakla birlikte, toplam alacak tutarları bakımından ATUS'ta yer alan 39.739.885,13 TL'ye karşılık muhasebe kayıtlarında 33.899.931,05 TL alacak bulunduğu görülmüştür.

Uyumsuzluğun temel nedeninin, ATUS'a yapılan kayıt ve değişikliklerin, muhasebe sistemine doğru, tam ve zamanında intikal ettirilmesini sağlayacak kontrol ve mekanizmaların

eksikliği ile kullanıcı hata ve ihmallerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Kullanıcı hata ve ihmalleri ile bu eksiklik ve hataları ortaya çıkarması beklenen kontrol mekanizmalarında da zafiyetlerin bulunması nedenleriyle, hem ATUS veri tabanı kayıtlarında hem de muhasebe kayıtlarının tutulduğu muhasebe bilişim sistemlerinde veri eksiklikleri bulunmaktadır. Entegrasyonun tam olarak sağlanamaması sebebiyle de ATUS'ta üretilen veya değiştirilen alacak kayıtlarının, muhasebe birimine iletilmemesi yahut zamanında ve doğru olarak iletilememesi sebebiyle tutarsızlıklar oluşmaktadır. Bu durum muhasebe sistemin doğru ve sağlıklı şekilde Fona ait mali bilgilerin istenilen zamanda tam, doğru ve gerçeğe uygun durumu yansıtan raporlama yapamamasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, sınıflandırma bakımından alacakların vade ve takip yöntemine uygun olarak muhasebe kayıtlarının oluşturulmadığı görülmüştür. Tahakkuk ettirilen alacakların, borçlusunun talebi üzerine taksitlendirilmesi durumunda, muhasebe kayıtları, vade yapısına bakılmadan kısa vadeli alacaklar grubunda izlenmektedir. Ayrıca, vadesi gelmiş alacağın zamanında ilgilisi tarafından ödenmemesi sebebiyle icra takip işlemleri başlatılmasına rağmen bu tür değişikliklerin muhasebeye intikal ettirilmesinde önemli ölçüde zafiyet bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü, raporlama tarihi itibarıyla Fonun mali tablolarında yer alan alacak hesaplarının, hem mali tabloların sınıflandırılması hem de gerçek ve doğru alacak tutarlarını göstermesi açısından fiili durumu yansıtmadığı kanaatine ulaşılmış olup bu tür hataları önleyecek iç kontrol sistemlerinin de bulunmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50 nci maddesinde, bir ekonomik değer oluştuğunda veyahut başka bir şekle dönüştürüldüğünde muhasebeleştirilmesi gerektiği; aynı Kanunun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesinde de, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme zorunda olduğu hüküm altına almıştır.

Bu yasal zorunluluk karşısında, Fona ait alacakların, Fon mali tablolarından yararlanacaklara sunumunda, hem sınıflandırma, hem de tutarların doğru, tam ve gerçeği yansıtan rakamlar üzerinden sunulması açısından gerekli tedbirlerin alınarak, iç kontrol sisteminin hata ve ihmalleri ortaya çıkarabilecek yapıya kavuşturulması sağlanmalıdır.

**Kamu idaresi cevabında;** *Bulgu doğrultusunda ilgili başkanlıklar arasında koordineli olarak Alacakların Takip Uygulama Sistemi (ATUS) üzerinde gerekli çalışmaların sürdürülmekte olduğunu ve en kısa sürede bitirileceğini ifade etmiştir.*

*Sonuç olarak* Kurum tarafından yapılacak çalışmaların sonucu denetim ekibimizce takip edilecek olup Bulgu konusunun, Kurum 2015 yılı mali tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır. Bulguya konu risk gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İşsizlik Sigortası Fonu 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Alacak ve Emanet Grubu hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Primlerin Kısmi Tahsilatında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Protokol Hükümlerine Uyulmaması**

SGK tarafından yapılan kısmi prim tahsilatlarında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun uygulanmasına ilişkin protokol hükümlerine aykırı olarak, SGK alacaklarının önceliklendirilmesi sebebiyle işsizlik sigortası primlerinin İŞKUR'a eksik aktarıldığı tespit edilmiştir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49 uncu maddesinde; işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olduğu, Sosyal Güvenlik Kurumunun bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammı ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar Fona aktaracağı, uygulamaya ilişkin hususların SGK ve Kurum arasında düzenlenen bir protokol ile belirleneceği, ifade edilmektedir.

Söz konusu Kanun maddesine dayanılarak İŞKUR ve SGK arasında yapılan "4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun uygulanmasına ilişkin protokol"ün "İşsizlik Sigortası Primlerinin Fona Aktarımı" başlıklı 4 üncü maddesinde; SGK tarafından tahakkuk ettirilen prim alacaklarının, tam olarak tahsilatının yapılamaması halinde, tahsil edilen toplam prim miktarının toplam tahakkuka oranı kadar işsizlik priminin Fon hesabına aktarılması yönünde bir düzenleme bulunmaktadır.

Ancak anılan Protokol hükmüne karşın, SGK tarafından yapılan kısmi tahsilatlarda işsizlik sigortası primlerine isabet eden tutarların hesaplanmadığı ve Fona tam ve doğru olarak aktarılmadığı anlaşılmıştır.

SGK tahsilat işlemleri kapsamında yapılan araştırmalar sonucunda; SGK tarafından kullanılan yazılımın, "tahsil edilen toplam primin toplam tahakkuka oranı" yerine, tahsilatlarda SGK prim alacaklarını önceliklendirdiği; yatırılan kısmi tutarın önce sosyal güvenlik prim alacakları ve fer'ilerine mahsup edildiği, ancak tutar kalması halinde, Fona

ödendiği anlaşılmıştır. Bu nedenle, Protokole göre işsizlik sigortası primine isabet eden tahsilatlar doğru ve gerçeğe uygun olarak hesaplanamamakta ve İŞKUR'a aktarılmamaktadır.

Diğer taraftan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Fona aktarılması gereken ve SGK tarafından tahsil edilen tutarlar üzerinden hesaplanan %1 oranındaki “devlet katkısı” payının hesabı da bu tutarlar üzerinden tahakkuk ettirilerek ödendiği için, böyle bir durum devlet paylarının da Fona eksik aktarılmasına sebebiyet vermektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun uygulanmasına ilişkin protokolün “İşsizlik Sigortası Primlerinin Fona Aktarımı” başlıklı 4. Maddesinde; SGK tarafından tahakkuk ettirilen prim alacaklarının, tam olarak tahsilatının yapılamaması halinde, tahsil edilen toplam prim miktarının toplam tahakkuka oranı kadar işsizlik priminin fon hesabına aktarılacağı belirtilerek Kurumumuzun 2013-2014 ve 2015 denetim raporlarında bulgu konusu edilen bu hususla ilgili olarak; SGK veri tabanına erişim ve fon prim alacaklarının takibi yönünde gerekli girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Bulguya konu işsizlik sigortası prim tahsilatlarından eksik aktarılan tutarların, Protokol hükümlerine uygun olarak tahsilatlarının izlenmesi ve takip edilmesi sağlanmalıdır.

## **BULGU 2: Fon Bilançosunda 120.01.02 Alacaklar Hesap Kodunda Takip Edilen Tutarın Gerçeği Yansıtması**

SGK tarafından tahakkuku yapıp tahsilatı yapılmayan işsizlik sigortası prim alacaklarıyla ilgili olarak 31.12.2006 tarihinden sonra SGK'dan bilgi alınmaması sebebiyle fon bilançosunda alacaklar hesabı altında takip edilen 553.016.721,18 TL güncel tutarı yansıtılmamaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49 uncu maddesinde; işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olduğu, Sosyal Güvenlik Kurumunun bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammı ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar Fona aktaracağı, uygulamaya ilişkin hususların SGK ve Kurum arasında düzenlenen bir protokol ile belirleneceği ifade edilmektedir.

Söz konusu Kanun maddesine dayanılarak İŞKUR ve SGK arasında yapılan “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun uygulanmasına ilişkin protokol” hükümlerine göre; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49 uncu maddesi kapsamında yapılacak işlemlerde, SGK tarafından aktarım yapılan ay için tahakkuk bilgisi ile aktarım miktarına ilişkin bilginin ve SGK tarafından sigortalılar ile işsizlik sigortası primlerine ilişkin verilerin web servisleri aracılığıyla İŞKUR’a verileceği, ayrıca her iki kurumun beşer görevlisinin katılacağı bir çalışma grubunun oluşturulacağı, bu çalışma grubunun her üç ayda bir olağan olarak; gerektiğinde bir tarafın çağrısı üzerine olağanüstü toplanarak uygulamayı incelemek ve aksaklıkların düzeltilmesine yönelik alınan kararların izlenmesinin sağlanacağı karar altına alınmıştır.

SGK Başkanlığı Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı tarafından, en son 2007 yılında İşsizlik Sigortası Prim Alacakları tutarının 31.12.2006 tarihi itibarı ile 553.016.721,18-TL olduğu bildirilmiş; ancak bu tarihten sonra bilgi akışı kesilmiştir.

26.09.2012 tarihinde İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında yapılan işlemler ve karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ile ilgili olarak çalışma grubunun toplanması sonucunda da; tahakkuku yapıp tahsilatı yapılmayan işsizlik sigortası primlerine ilişkin miktarın SGK tarafından İŞKUR’a bildirilmesine ilişkin karar alınmasına ve 07.12.2012 tarihinde 498317 nolu yazı, 25.07.2013 tarihinde 25819 nolu yazı ve 06.09.2013 tarihinde 30621 nolu yazı ile bu kararın yerine getirilmediği bildirilmesine rağmen SGK tarafından herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Mevzuat açısından değerlendirildiğinde işsizlik sigortası primlerinin tahakkuk ve tahsilinden SGK sorumlu olmakla birlikte, işsizlik sigortası primlerinin Fonun geliri olmasından dolayı İŞKUR’un da yapılan tahakkuk ve tahsilatları takip edebilmesi gerekir. Ancak İŞKUR’un 31.12.2006 tarihinden sonra talep etmesine karşın SGK’dan bilgi alamadığı görülmüştür. Söz konusu tarihten sonra SGK tarafından işsizlik sigortası prim aslı ve gecikme zammı tahsilatları her ay İŞKUR’a aktarılmış; ancak İŞKUR’un veri sistemine erişimi olmadığından Fona aktarılan tutarların ne kadarının tahakkukunun yapıp tahsilatı yapılmayan 553.016.721,18 TL’den düşülmesi gerektiği belirlenememiştir. Dolayısıyla 31.12.2006 tarihinden itibaren güncellenmeyen gelirlerden alacaklar hesabında izlenen 553.016.721,18 TL’nin gerçek tutarı yansıtmadığı tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** SGK tarafından tahakkuku yapıp tahsilatı yapılmayan işsizlik sigortası prim alacağıyla ilgili olarak, 31.12.2006 tarihinden sonra SGK’dan bilgi alınamaması sebebiyle fon bilançosunda alacaklar hesabı altında takip edilen 553.016.721,18

TL prim alacağıyla ilgili son olarak, 04.09.2014 tarihinde 23935 sayılı yazı ile SGK'dan bilgi istendiği, gönderilen cevapta "Muhasebe kayıtlarında vadesi geçmiş işsizlik sigortası prim alacağının bulunmadığı"nın bildirildiği, sorunun çözümüne yönelik olarak iki kurum arasında gerekli çalışmaların yapılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurumlarca yapılacak çalışmaların sonucu Denetim Ekibimizce takip edilecek olup Bulguya konu risk gelecek yıllar denetim programlarında da dikkate alınacaktır.







## TÜRKİYE İŞ KURUMU

24 Mayıs 2016 Salı 4:41:59

## FAALİYET SONUÇLARI

Başlangıç - Bitiş Tarihi: 01.01.2015 - 31.12.2015  
Birim Kodu - Adı: 0000000 - İŞSİZLİK SİGORTASI MİZANI (TOPLAM)

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod1	Kod2	Kod3	Kod4	Giderin Türü	2013	2014	2015
630					GİDERLER HESABI	3.945.203.274,28	4.933.798.656,51	7.403.067.457,41
630	03				Mal ve Hizmet Alım Giderleri	527.873.016,77	668.492.622,64	722.674.167,09
630	05				Cari Transferler	3.350.333.437,56	4.199.889.134,02	6.586.759.030,06
630	11				Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	13.182.145,56	1.533.650,90	64,69
630	12				Gelirlerin Ret ve ladesinden Kaynaklanan Giderler	53.700.639,16	63.717.620,77	93.403.130,42
630	20				Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	114.035,23	165.628,18	231.065,15
<b>GİDERLERİN TOPLAMI (A)</b>						<b>3.945.203.274,28</b>	<b>4.933.798.656,51</b>	<b>7.403.067.457,41</b>

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod1	Kod2	Kod3	Kod4	Gelirin Türü	2013	2014	2015
600					GELİRLER HESABI	13.316.031.958,95	16.006.175.247,32	19.060.930.489,24
600	02				Sosyal Güvenlik Gelirleri	7.777.935.453,22	8.995.600.893,30	10.932.343.739,42
600	04				Faiz Gelirler	5.275.566.673,20	6.793.022.294,62	7.610.087.975,47
600	05				Diğer Gelirler	185.763.812,22	168.438.502,34	480.893.573,76
600	11				Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	72.201.199,56	12.789.775,35	72,06
600	90				Diğer	4.564.820,75	36.323.781,71	37.605.128,53
<b>GELİRLERİN TOPLAMI (B)</b>						<b>13316031958,95</b>	<b>16.006.175.247,32</b>	<b>19.060.930.489,24</b>

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod1	Kod2	Kod3	Kod4	İndirim, İade ve İskontunun Türü	-1		1
<b>İNDİRİM, İADE VE İSKONTO TOPLAMI (C)</b>						<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

<b>NET GELİR (D = B - C)</b>						13.316.031.958,95	16.006.175.247,32	19.060.930.489,24
<b>FAALİYET SONUÇLARI (A - D)</b>						<b>9.370.828.684,67</b>	<b>11.072.376.590,81</b>	<b>11.657.863.031,83</b>

8.0  
BİRÇİ RINDIK  
Şube Müdürü

YÜCEL ÇINAR

1 / 1

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>



**TÜRKİYE İŞ KURUMU**

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**







# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	47
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	48
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	48
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	50
6. DENETİM BULGULARI.....	52





## 1. ÖZET

Bu rapor, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2015 yılı performans denetimi kapsamında yapılan çalışmalar sonucunda;

- Stratejik Plandaki Hedeflerin Gerçekleşme Sürelerinin Belirlenmediği,
  - Stratejik Planda İyi Tanımlanmayan Hedeflerin Olduğu,
  - Stratejik Planda Ölçülebilir Olmayan Hedefin Olduğu,
  - Kurum Performans Programında, Yıllık Program ile Hükümet Programının Dikkate Alındığına İlişkin Bilgi veya Açıklamanın Yer Almadığı,
  - Performans Hedefi Tablosunda Açıklamalar Kısımına Yer Verilmediği,
  - Performans Programının Şekil ve İçerik İtibariyle Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Olmadığı,
  - Kurum Performans Programında Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedeflerinin Bulunduğu,
  - Kurum Performans Programında Ölçülebilir Olmayan Performans Hedefi ve Göstergesinin Olduğu,
  - Kurum Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Veri Kayıt ve Kontrol Sisteminin Olmadığı
  - Hedeflere Ait Bütçe Gerçekleşmelerinin Takip Edilmesine İlişkin Sistemin Olmadığı ve İdare Faaliyet Raporunda Faaliyetlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmelerinin İzlenmediği,
  - Kurum Faaliyet Raporunda Performans Hedefindeki Sapmanın Nedeninin Açıklanmadığı ve
  - Kurum Faaliyet Raporunda Sosyal Tesislere Ait Faaliyetlerin ve Faaliyet Sonuçlarının Yer Almadığı
- değerlendirilerek bu hususlar bulgu konusu yapılmıştır.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye İş Kurumunun yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Performans Denetimi yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planını zamanında hazırlayarak yayımladığı görülmüştür. Kamu İdaresi, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 4 amaç, bu amaçların altında 17 adet hedef ve bu hedeflere yönelik 22 performans göstergesi belirlemiştir. Kamu İdaresi, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir. Stratejik Planın denetimi sonucunda, Stratejik Plandaki hedeflerin gerçekleşme sürelerinin belirlenmediği, iyi tanımlanmayan hedeflerin olduğu ve ölçülebilir olmayan hedefin olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi 2015 yılı Performans Programının, zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. Kurum, Performans Programında mali yıl bütçesinin % 98,02 sini performans hedefleri ile ilişkilendirmiş ve % 1,98 lik kısmını ise genel yönetim giderleri olarak maliyetlendirmiştir. 2015 yılı için Kurumun 18 adet performans hedefi ve 18 adet performans göstergesi bulunmaktadır. Yapılan denetim sonucunda Kurum Performans Programında Yıllık Program ile Hükümet Programının dikkate alındığına ilişkin bilgi veya açıklamanın yer almadığı, performans hedefi tablosunda açıklamalar kısmına yer verilmediği, girdi/faaliyet odaklı performans hedeflerinin bulunduğu, ölçülebilir olmayan performans hedefi ve göstergesinin olduğu ve performans programının şekil ve içerik itibarıyla performans programı hazırlama rehberine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin 2015 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde; Kurum Performans Programında yer alan tüm performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumunun raporlandığı görülmüştür. Yasal süreler içinde yayımlanan Faaliyet Raporu şekil ve içerik itibarıyla Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe uygun

olmayan hususlar içermektedir. Hedeflere ait bütçe gerçekleştirmelerinin takip edilmesine ilişkin sistemin olmadığı ve İdare Faaliyet Raporunda faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin izlenmediği, performans hedefindeki sapmanın nedeninin açıklanmadığı ve sosyal tesislere ait faaliyetlerin ve faaliyet sonuçlarının yer almadığı görülmüştür. Bu hususta yapılan değerlendirmelere denetim bulgularında yer verilmiştir.

Kamu İdaresinin faaliyet sonuçları değerlendirildiğinde, raporlara ilişkin verilerin tek bir merkezden takibini sağlayacak otomasyon sisteminin olmadığı ve bu verilerin güvenilirliğine ilişkin risklerin olduğu tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin açıklamalara denetim bulgularında yer verilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin ilgili mevzuat hükümlerine uygunluğunun sağlanması için gelişime ihtiyaç duyulmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanması, Kamu İdaresinin tüm faaliyetlerinin ve bütçe dışından kullanılanlar da dahil olmak üzere tüm kaynaklarının raporlanması sağlanmalıdır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### BULGU 1: Stratejik Planda İyi Tanımlanmayan Hedeflerin Olması

Kurum 2013-2017 Dönemi Stratejik Planında, iyi tanımlanmayan hedeflerin yer aldığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır ayrıntıda olması gerekmektedir. İdareler neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalı, net ve anlaşılabilir hedefler belirlemelidir. Performans göstergeleri de iyi tanımlanmalıdır. İyi tanımlanmamış göstergelerin mevcudiyeti, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarılarını yanlış raporlamasına neden olabilmektedir.

Kurum Stratejik Planında; "İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları uygulamak, geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "Mesleki deneyimi olmayan Kuruma kayıtlı işsizlerin en az %35'ni işbaşı eğitim programlarından yararlandırmak" hedefi ve bu hedefe ilişkin olarak belirlenen "İşbaşı eğitim programlarından yararlananların Kuruma kayıtlı mesleki deneyimi olmayan işsizlere oranı" şeklindeki performans göstergesi iyi tanımlanmamıştır. Bu hedefte ve göstergede "Mesleki deneyimi olmayan" ifadesinden kastedilenin ne olduğu açıkça belirtilmemiştir. Kurum yetkilileriyle konu hakkında yapılan görüşme sonucunda, konuya ilişkin olarak herhangi bir belgede açıklama yapılmadığı gibi ilgili ifadeden ne anlaşılması gerektiği noktasında kesinlik ifade eden bir dökümanın da bulunmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle, ilgili hedef ve göstergenin iyi tanımlanma kriterini sağlamadığı kanaatine varılmıştır.

Stratejik Planda; "İşsizliğin sosyo ekonomik etkilerini azaltmaya yönelik pasif programları etkin olarak yürütmek" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "İşsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatının kesilmesini gerektiren işlemleri ortalama 30 günde sonuçlandırmak" hedefi ve bu hedefe ilişkin olarak belirlenen "kesme tarihi ile kesme işlem tarihi arasındaki gün sayısı toplamının işlem yapılan toplam kişi sayısına oranı" şeklindeki performans göstergesi de iyi tanımlanma kriterini taşımamaktadır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı almakta iken hangi nedenlerle (Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi

haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden, İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen kişiler gibi) sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin kesileceği hüküm altına alınmaktadır. Planda belirlenen bu hedef ile esasta anlatılmak istenilenden farklı bir noktaya varılmaktadır. Anlatılmak istenilen, işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatının kesilmesini gerektiren nedenlerin ortaya çıkması sonucunda kesme işlemlerinin ortalama 30 günde sonuçlandırılması iken Planda yer verilen bu hedef ile esasta amaçlanılandan uzaklaşmakta ve mevcut hedef, farklı bir anlam kazanmaktadır. Ayrıca, performans göstergesi de esasta kesmeyi gerektirecek sebeplerin ortaya çıkma tarihi ile İdarece kesme işlem tarihi arasındaki gün sayısı toplamının işlem yapılan toplam kişi sayısına oranını ifade etmesi gerekirken "kesme tarihi ile kesme işlem tarihi arasındaki gün sayısı toplamının işlem yapılan toplam kişi sayısına oranı" şeklinde belirlenmiş ve iyi tanımlanamamıştır.

Özetle, performans hedeflerinin ve göstergelerinin yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olması gerekmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere, Kurum Stratejik Planında iyi tanımlanmamış hedef ve göstergeler yer almaktadır. Bu durum, ilgili hedefler için anlam karışıklığına, İdarelerin esasta neyi başarmak istediklerinin açıkça belli olmamasına ve hedeflere yönelik başarının yanlış raporlanması riskine sebebiyet vermektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017-2021 yılları için hazırlık çalışması başlatılan Stratejik Planda bulgunun dikkate alınacağı, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespiti katılarak 2017-2021 dönemi Stratejik Planında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde plandaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

## **BULGU 2: Stratejik Planda Ölçülebilir Olmayan Hedefin Olması**

Kurum 2013-2017 Dönemi Stratejik Planında, ölçülebilir olmayan stratejik hedefin yer aldığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olup ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Kılavuza göre; hedefler ölçülebilir olmalıdır. Yine, aynı Kılavuzda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi

gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla; hedeflerin ölçülebilir olmadığı hallerde performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi zorunludur.

Kurum Stratejik Planında; ölçülebilir hedefler belirlenmiş olmasına, ölçülebilir olmayan hedeflerin mevcudiyetinde ise sayısal nitelikteki göstergelerle hedefler ölçülebilir hale getirilmiş olmasına rağmen, "İşgücü piyahasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "Kurum hizmetlerinde etkinliği artırmak için standardizasyonu sağlamak" hedefi ölçülebilir değildir. Bu hedef, ölçülebilir olmadığı gibi hedefi ölçülebilir hale getiren bir göstergeye de yer verilmemiştir. İlgili hedef için belirlenen performans göstergeleri (\*2013 yılı sonuna kadar norm kadro standartlarının oluşturulması, \*2015 yılı sonuna kadar teknik alt yapı/fiziki ortam standardizasyonu ve \*2013 yılı sonuna kadar hizmet sunumu ve servis standartizasyonu) hedefe ölçülebilirlik vasfı katmamakta, Kurum hizmetlerinde etkinliği artırmak için standartizasyonun ne ölçüde sağlanabileceğine ilişkin herhangi bir yöntem sunmamaktadır. Burada performans göstergesinin, hedef olarak belirlenen Kurum hizmetlerinde etkinliği artırmak için standartizasyonun ne ölçüde sağlanabileceğinin ölçülmesine imkan veren bir gösterge olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Özetle, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlanabilen hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişmenin ve bir amaca ilişkin hedeflerin tümü gerçekleştirildiğinde o amaca ne ölçüde ulaşılabildiğinin ölçülebilmesi açısından hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması yani kısaca hedeflerin ölçülebilir olması gerekmektedir. Oysaki; yukarıda ifade edildiği üzere, Kurum Stratejik Planında ölçülebilir olmayan hedef yer almaktadır. Dolayısıyla, ilgili hedefe ve bahsi geçen hedef gerçekleştiğinde o amaca ne ölçüde ulaşılabildiğinin tespiti yapılamamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017-2021 yılları için hazırlık çalışması başlatılan Stratejik Planda bulgunun dikkate alınacağı, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak 2017-2021 dönemi Stratejik Planında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde plandaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

***BULGU 3: Stratejik Plandaki Hedeflerin Gerçekleşme Sürelerinin Belirlenmemesi***

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2013-2017 Dönemi Stratejik Planında, gerçekleşme süreleri belli olmayan hedeflerin yer aldığı görülmüştür.



Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olup ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Zaman çerçevesinin olmaması faaliyetlerin gerçekleşeceği takvimin belirlenmemesine ve dolayısıyla etkin bir planlamanın yapılamamasına yol açacağından, hedeflerin gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü zaman diliminin belli edilmesi gerekmektedir. Stratejik planlar her ne kadar beş yıllık bir zaman dilimi için hazırlanıyor olsa da, Stratejik Planlama Kılavuzunda da belirtildiği üzere hedeflerin gerçekleşme süreleri belirlenmelidir. Böylece, planlama sürecindeki belirsizlikler ortadan kalkacak ve amaçlara oranla daha somut bilgilerle yol haritası çizilebilecektir.

Kurum 2013-2017 Dönemi Stratejik Planı ve 2015 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde, Planda yer alan amaç ve hedeflerin Programa tutarlı bir şekilde yansıtıldığı görülmekle birlikte, aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanacağı üzere, bazı hedeflerin gerçekleşme sürelerinin belli olmadığı tespit edilmiştir. Bu durumda, Stratejik Plan üzerinden Kurumun hedef ve gösterge bazında bulunduğu mevcut durum ile Plan uygulandıktan sonra ulaşmak istenilen nokta arasında bağlantı kurulamamaktadır. Bu durum, performans programlarının stratejik planlardan bağımsız bir şekilde kurgulanmasına yol açmaktadır.

Kurum Stratejik Planında "İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını bir önceki yıl hedefinin en az %20 si oranında arttırmak.", "İşveren ilişkilerinin geliştirilmesi yoluyla, özel sektör tarafından Kurumdan talep edilen işgücü sayısını bir önceki yıl hedefinin en az % 10 u oranında arttırmak." ve "İşgücü yetiştirme kurslarını bir önceki yıl başarı ile bitirenlerin kursu bitirdiği tarihten itibaren %50 sinin işe yerleşmesini sağlamak." hedeflerinin; "İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları uygulamak, geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini arttırmak" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "Girişimcilik eğitim programlarının etkinliğini arttırmak ve yaygınlaştırmak", "Mesleki deneyimi olmayan Kuruma kayıtlı işsizlerin en az %35 ini işbaşı eğitim programlarından yararlandırmak" ve "İşgücü eğitim programlarını bitirenlerin tamamının iş arama becerileri eğitiminden yararlanmasını sağlamak" hedeflerinin ve yine "İşgücü piyasasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak" amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen hedeflerden "İlgili kurum/kuruluşlar ve

kişilere bilgi sağlamak için işgücü piyasası eğilimlerini tespit etmek" ve "Kurum hizmetlerinde etkinliği artırmak için standardizasyonu sağlamak" hedeflerinin gerçekleşme süreleri belli değildir. Amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen bu hedeflere hangi zaman dilimi içinde ulaşılabileceği dikkate alınmadan ve hedeflere yönelik olarak belli bir zaman çerçevesi çizilmeden bahsi geçen stratejik hedefler belirlenmiştir.

Amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olan hedeflere ne kadar zamanda ulaşılabileceğini tespit etmek açısından, hedeflerin zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Oysaki; yukarıda ifade edildiği üzere, Kurum Stratejik Planında gerçekleşme süreleri belli olmayan hedefler yer almaktadır. Dolayısıyla, ilgili hedeflere hangi zaman dilimi içinde ulaşılabileceğinin tespiti yapılamamaktadır. Bu durum, Stratejik Plan ile Performans Programının bağına da zayıflatmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2017-2021 yılları için hazırlık çalışması başlatılan Stratejik Planda bulgunun dikkate alınacağı, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespiti katılarak 2017-2021 dönemi Stratejik Planında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde plandaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

## B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### BULGU 4: Kurum Performans Programında Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedeflerinin Bulunması

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında, girdi veya faaliyet odaklı performans hedeflerinin belirlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçe" başlıklı 9 uncu maddesinde; stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedefleri gerçekleştirmek amacıyla, kamu idarelerinin, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlayacakları, hüküm altına alınmıştır.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde; performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir, şeklinde tanımlanmıştır. Rehber göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara (İdare tarafından üretilen mal veya hizmetler) ya da sonuçlara (İdare tarafından üretilen mal veya hizmetlerin bireyler ve toplum üzerindeki etkisi) odaklı olmalıdır.

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında, Stratejik Planda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik olarak belirlenen performans hedeflerinden aşağıdaki tabloda belirtilenlerin çıktı yada sonuç odaklı olmadığı, girdi yada faaliyet odaklı olduğu görülmüştür. Bahsi geçen performans hedefleri, aslında Kurumun birer faaliyetidir. Dolayısıyla, 2015 yılı Performans Denetimimiz kapsamında bu performans hedefleri için diğer kriterlere göre (ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma) değerlendirme yapılmamıştır.

**Tablo-1 Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedefleri**

Amaç	Performans Hedefi
İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları uygulamak, geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak.	Kursiyerlerin tamamına işgücü piyasası analiz ve taleplerine uygun mesleki eğitim vermek.
	Her yıl Kuruma kayıtlı 1 milyon iş arayana bireysel iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.
İşgücü piyasasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak.	Kurumun yazılım, donanım ve iletişim altyapısını geliştirmek, devamlılığını sağlamak, gerekli bakım ve onarım çalışmalarını yürütmek.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı hazırlanmasında Bulgu doğrultusunda hareket edileceği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak bundan sonraki programlarında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde performans programlarındaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

#### **BULGU 5: Kurum Performans Programında Ölçülebilir Olmayan Performans Hedefi ve Göstergesinin Olması**

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında ölçülebilir olmayan performans hedefi ve performans göstergesinin yer aldığı görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; performans hedefleri, performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır. Performans hedeflerinin ölçülebilir olmadığı durumlarda ise sayısal nitelikteki göstergelerle hedefler ölçülebilir hale getirilmiş olmalıdır.

Kurum Performans Programında; ölçülebilir performans hedefleri belirlenmiş olmasına, ölçülebilir olmayan hedeflerin mevcudiyetinde ise sayısal nitelikteki performans göstergeleriyle hedefler ölçülebilir hale getirilmiş olmasına rağmen, "İşgücü piyasasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak" amacı için belirlenen "İŞKUR İç Kontrol Eylem Planına göre vatandaşa doğrudan sunulan hizmetlerle ilgili süre ve yöntem konusunda standartlar geliştirilerek duyurulması" şeklindeki performans hedefi ölçülebilir değildir. Eylem Planı kapsamında vatandaşa sunulan hizmetlerle ilgili süre ve yöntem konusundaki standartların gelişimi hakkında herhangi bir ölçüt belirlenmemiştir. Bu performans hedefi ölçülebilir olmadığı gibi hedefi ölçülebilir hale getiren bir göstergeye de yer verilmemiştir. "2015 yılı sonuna kadar hizmet ve servis standardizasyonunu sürekli güncel tutma" şeklinde belirlenen performans göstergesi, hedefe ölçülebilirlik vasfı katmamakta, vatandaşa sunulan hizmet ve servis standardizasyonunun güncelliğinin ölçülebilirliğine dair herhangi bir yöntem sunmamaktadır. Bu performans göstergesi, kısaca hedefe ulaşıp ulaşamadığını ölçmeyi mümkün kılacak şekilde tespit edilmemiştir. Oysaki, performans göstergesinin, buradaki mevcut durumun aksine hedef olarak belirlenen ilgili standartların gelişiminin ölçülebilirliğini sağlayacak bir gösterge olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Özetle, Kurum Performans Programında yukarıda belirtilen performans hedefi ile ilgili performans göstergesi ölçülebilir değildir ve dolayısıyla belirlenen gösterge ile hedefe ulaşıp ulaşamadığı tespit edilememektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı hazırlanmasında Bulgu doğrultusunda hareket edileceği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak bundan sonraki programlarında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde performans programlarındaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

**BULGU 6: Kurum Performans Programında Yıllık Program ile Hükümet Programının Dikkate Alındığına İlişkin Bilgi veya Açıklamanın Yer Almaması**

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programı içerisinde Yıllık Program ile Hükümet Programına ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; “Kamu idareleri performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planlarını esas alırlar.” denilmektedir. Bu şekilde bir düzenleme yapılmasının temel amacı, performans programlarının ulusal düzeydeki belgelerle koordineli olmasının sağlanması ve tüm süreçlerin bütçeleme anlayışına uygun hazırlanması gerekliliğidir.

Oysa ki, 2015 Mali Yılı Performans Programının “Temel Politika ve Öncelikler” başlığı altında Onuncu Kalkınma Planına, Orta Vadeli Programa (2015-2017), Orta Vadeli Plana (2015-2017) ilişkin bilgilere yer verilip Programla bağlantı kurulmasına karşın, Yıllık Program ile Hükümet Programına ilişkin herhangi bir bilgi ya da açıklamaya yer verilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı hazırlanmasında Bulgu doğrultusunda hareket edileceği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak bundan sonraki programlarında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde performans programlarındaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

**BULGU 7: Performans Hedefi Tablosunda Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi**

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında yer alması gereken tablolardan Performans Hedefi Tablosunda "Açıklamalar" kısmına yer verilmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, Performans Hedefi Tablosundaki "Açıklama" kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçesine kısaca değinileceği belirtilmekte ve Rehberde "Açıklama" bölümlerinin doldurulması idarenin inisiyatifine bırakılmayarak, hedeflerle ilgili gerekçelerin kısaca açıklanması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Oysaki; Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında Performans Hedefi Tablosundaki "Açıklama" kısmının hiç yer almadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı hazırlama aşamasında Maliye Bakanlığının e-bütçe sisteminin kullanıldığı ve e-bütçedeki tabloların standart olması nedeniyle açıklama girilme imkânının bulunmadığı ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda da ifade etmiş olduğumuz gibi, Rehberde göre Performans Hedefi Tablosunda "Açıklama" bölümlerinin doldurulması idarenin inisiyatifine bırakılmayarak, hedeflerle ilgili gerekçelerin kısaca açıklanması gerekliliği vurgulanmaktadır. Kamu İdaresi cevabında Performans Programı hazırlama aşamasında Maliye Bakanlığının e-bütçe sistemi kullanıldığı ve e-bütçedeki tabloların standart olması nedeniyle açıklama girilme imkânının bulunmadığı ifade edilmiş olmakla birlikte, hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçesine ilişkin açıklamaların, saydamlık ve tam açıklama ilkelerinin sağlanabilmesi için bahsi geçen Tabloda yer alması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 8: Performans Programının Şekil ve İçerik İtibariyle Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Olmaması**

Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programında, Performans Programı Hazırlama Rehberinin öngördüğü "Fiziksel Kaynaklar" ile "İnsan Kaynakları" başlıkları altında yer alması gereken birtakım açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Performans Programı Hazırlama Rehberi" ne göre; performans programlarının, Rehber eki Ek-1'de yer alan şekil kurallarına ve açıklamalar kısmında yazılı esaslara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Rehberin bu ek kısmı, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kurum Performans Programında bu düzenlemeye uygun olmayan hususlar aşağıda açıklanmıştır:

Rehberde göre "Fiziksel Kaynaklar" başlığı altında idarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri,

telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilmektedir. İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablollaştırılarak programa eklenir. Rehberde ifade edilen ve performans programlarında yer alması gereken bu bilgiler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun genel esaslarından olan mali saydamlığın da gereğidir. Ancak yapılan inceleme neticesinde, Performan Programında Kurumun yalnızca sahip olduğu fiziksel kaynaklar ile 2015 yılı yatırım programı kapsamında temin edilmesi düşünülen fiziksel kaynaklarının tablo olarak gösterildiği, Rehberde öngörülen diğer açıklayıcı bilgilere ise Programda yer verilmediği görülmüştür. Yine, Performans Programında "Bilişim Sistemi" başlığı altında sadece E-İŞKUR projesi kapsamında geliştirilen uygulama yazılımları hakkında bilgi verilmiş, Kurum donanım yapısı tablo olarak sunulmuş ancak Rehberde öngörülen diğer açıklayıcı bilgilere ise yer verilmemiştir.

Rehberde göre Performans Programında "İnsan Kaynakları" başlığı altında mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilir. Kurum Performans Programında bu başlık altında 2014 yılı Kasım ayı sonu itibariyle Kurum personelinin kadro durumunu, personelin hizmet sınıflarına ve unvanlara göre dağılımını gösterir tablolar yer almıştır. Kısaca, Performans Programında Kurumun yalnızca 2014 yılı sonu itibariyle sahip olduğu insan kaynakları tablolar şeklinde gösterilmekte, Rehberde öngörülmüş olan ve program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacını ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikaları belirten açıklamalara yer verilmemektedir. Mevcut tablolardaki bilgiler Kurumun istihdam yapısını değerlendirmek için yeterli içerik ve anlaşılabilirliğe sahip değildir.

Yukarıda ayrıntılarıyla açıklandığı üzere, Kurum 2015 Mali Yılı Performans Programı, Performans Programı Hazırlama Rehberinin öngördüğü fiziksel kaynaklar ile insan kaynakları başlıkları altında yer alan bazı açıklamalara yer verilmemesi nedeniyle şekil ve içerik itibariyle Performans Programı Hazırlama Rehberine aykırılıklar taşımaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** Yeni dönemde hazırlanacak Performans Programlarının Rehberde uygun hazırlanacağı ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespiti katılarak bundan sonraki programlarında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde performans programlarındaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

## **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 9: Hedeflere Ait Bütçe Gerçekleşmelerinin Takip Edilmesine İlişkin Sistemin Olmaması ve İdare Faaliyet Raporunda Faaliyetlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmelerinin İzlenmemesi**

Kurumun hedeflere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip etmesine imkan tanıyan bir sistemin olmadığı ve performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere belirlenmiş olan performans göstergelerinin ve faaliyetlerin gerçekleşme durumuna ilişkin bilgilere Kurum Faaliyet Raporunda yer verilmiş olmasına rağmen, faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerine Raporda yer verilmediği görülmüştür.

Performans programlarında her bir performans hedefine ilişkin göstergeler ve faaliyetler belirlenerek performans hedeflerine ne kadar kaynak kullanılarak ulaşılabileceğini gösteren Faaliyet Maliyetleri Tablolarına yer verilmektedir. Böylece, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlere ilişkin bütçe hedefleri de belirlenmiş olmaktadır. Ayrıca, İdare Faaliyet Raporlarında da performans göstergelerinin ve faaliyetlerin gerçekleşme durumuna ilişkin bilgilerle birlikte faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin de yer alması gerekmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Tam Açıklama İlkesi" başlıklı 7 nci maddesine göre de; faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Bütçe İlkeleri" başlıklı 13 üncü maddesinin (c) fıkrasında; bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu madde hükmüne göre; kamu idaresine ait yılı bütçesi ve bu bütçenin hazırlanmasına temel teşkil eden performans programında yer alan performans hedef ve göstergeleri ile hedef ve göstergelere ulaşılması için belirlenmiş olan faaliyetlere ilişkin gerçekleşme bilgileri ve bütçe gerçekleştirmelerinin izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesi



gereklidir.

Kurum Performans Programında; her bir performans hedefi için göstergeler ve faaliyetler belirlenmiş ve bu faaliyetlere ilişkin ödenek tahsisi yapılarak faaliyet maliyetleri tespit edilmiştir. Böylece, performans programı üzerinden hedefler bazında tahmin edilen ödeneklerin ayrıntısı görülebilmektedir. Ancak, Kurumun performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sisteminin bulunmaması nedeniyle performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödenekten kullanılan miktar ve bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin bilgiler takip edilememiş ve dolayısıyla bu bilgilere faaliyet raporunda yer verilememiştir.

Ayrıca, bütçe gerçekleştirmelerinin takibine ilişkin herhangi bir sistem olmaması nedeniyle ilgili Yönetmeliğin 8 inci maddesi gereği faaliyet sonuçlarının tutarlılığına yönelik herhangi bir değerlendirme yapılamamaktadır.

İdare Faaliyet Raporunda, "Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi" başlığı olmakla birlikte bu bölümde yapılan açıklamalar, bir bilgi sisteminin açıklanmasından ziyade stratejik hedeflere ulaşılmasında daha etkili konumda olan il müdürlüklerinin faaliyetlerine ilişkin bilgi verme şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca, Kurum 2015 Mali Yılı Faaliyet Raporunda, hedef ve göstergelere ulaşılması için belirlenen faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri de yer almamaktadır. Bu durum, belirlenmiş olan performans hedeflerine ne kadar kaynak kullanılarak ulaşıldığına ilişkin bilginin eksik olmasına ve dolayısıyla faaliyet sonuçlarının sağlıklı bir şekilde ölçülememesine sebebiyet vermektedir. Bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamalarında faaliyetlerin (ve faaliyetler aracılığıyla da performans hedeflerinin) bütçe gerçekleştirmelerini izleyecek bir sistemin bulunmaması ise plan-program-bütçe bağının iyi bir şekilde kurulamamasına yol açmıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015 yılı Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleştirmelerine yer verildiği ve program bütçe uygulamasının Maliye Bakanlığınca usul ve esasları belirlendiğinde program bütçe uygulamasına geçileceği ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz gibi, İdare Faaliyet Raporlarında tam açıklama ilkesi gereği performans göstergelerinin ve faaliyetlerin gerçekleşme durumuna ilişkin bilgilerle birlikte faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin de yer alması gerekmektedir. Ancak, Kurumun performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sisteminin bulunmaması nedeniyle performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödenekten kullanılan miktar ve bütçe hedefi

ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin bilgiler takip edilememiş ve dolayısıyla bu bilgilere faaliyet raporunda yer verilememiştir.

Kamu İdaresi, Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleştirmelerine yer verilmiş olduğunu ifade etmiş olmakla ve Raporda bütçe gerçekleştirmeleri yer almakla birlikte, bulgu konusu edilen husus, Faaliyet Raporlarında faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin olması gerekliliğidir. İlgili hedef ve/veya göstergeye yönelik gerçekleştirmeleri ölçecek şekilde bir sistem belirlenmemesi, performans bilgisinin tam ve doğru şekilde ölçülememesi sonucunu doğurmuştur.

Hedeflere ait bütçe gerçekleştirmelerinin takip edilmesini sağlayacak bir sistemin kurularak 5018 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanunun ilgili hükümleri gereğince kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin izlenmesine imkan tanıyacak sistem kurularak bu bilgilere Faaliyet Raporunda yer verilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

#### **BULGU 10: Kurum Faaliyet Raporunda Performans Hedefindeki Sapmanın Nedeninin Açıklanmaması**

Kurum 2015 Mali Yılı İdare Faaliyet Raporunda; ilgili olduğu performans hedefine ait performans göstergesinde yıllık hedeften sapma olmasına rağmen sapma nedeninin açıklanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Tam açıklama ilkesi" başlıklı 7 nci maddesine göre; faaliyet raporlarında yer alan bilgiler eksiksiz olmalı ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklamalıdır.

Bahsi geçen Yönetmeliğin " Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinde; mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verileceği ve ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilerin de bu başlık altında yer alacağı ifade edilmektedir. Yine, aynı maddede performans bilgileri başlığı altında ise, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların

nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir, denilmektedir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükümleri gereği; bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda idarenin, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında faaliyet raporunda inandırıcı ve geçerli açıklamalar sunması gerekmektedir. Ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da saptmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda ayrıca açıklanması gerekmektedir.

Kurum 2015 Mali Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan hedef ve göstergelere ilişkin yılsonu gerçekleşmeleri gösterilmektedir. Faaliyet Raporunda genel olarak performans hedef ve göstergelerindeki sapmalar ve sapma nedenleri açıklanmış olmakla birlikte, "2014 yılında işsizlik ödeneği alanlardan % 10 unu işten çıkış tarihinden itibaren 1 yıl içinde işe yerleştirmek" performans hedefine ait gösterge (2014 yılında işsizlik ödeneği alanlardan, işten çıkış tarihinden itibaren 1 yıl içinde işe yerleştirilenlerin oranını % 10 a çıkarmak) düzeyi yılsonunda % 12,1 seviyesine ulaşmış ve dolayısıyla hedef aşılmıştır. Performans Sonuç Tablosunda ilgili performans hedef ve göstergesindeki gerçekleşme durumu (hedef aşılmış) belirtilmiş olmakla birlikte sapmanın nedenlerine ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Özetle, hedeflerde meydana gelen sapmalar ve farklar ayrı ve net bir biçimde gösterilmeli ve sapma nedenleri geçerli ve ikna edici olmalıdır. Ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da saptmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda ayrıca açıklanması gerekmektedir. Oysaki, yukarıda belirtilen performans hedefine ait performans göstergesinde yıllık hedeften sapma olmasına rağmen sapma nedeni açıklanmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015 yılı Faaliyet Raporunda sapma nedenlerinin açıklandığı, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz üzere, saydamlık ve tam açıklama ilkeleri gereği; bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda idarenin, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında faaliyet raporunda inandırıcı ve geçerli açıklamalar sunması, ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da saptmaya ilişkin nedenlerin de açıklanması gerekmektedir.

Kurum 2015 Mali Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan

hedef ve göstergelere ilişkin yılsonu gerçekleştirmeleri gösterilmekte, Raporda genel olarak performans hedef ve göstergelerindeki sapmalar ve sapma nedenleri açıklanmış olmakla birlikte, Bulguda bahsi geçen hedefin yılsonunda tahmin edilenden yüksek gerçekleşme sebebine ait herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Kurum cevabında sapma nedenlerinin açıklandığı belirtilmiş olmakla birlikte, Performans Sonuç Tablosunda ilgili performans hedef ve göstergesindeki gerçekleşme durumu (hedef aşılmış) belirtilmiş olmakla birlikte sapmanın nedenlerine ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı aşikardır.

### **BULGU 11: Kurum Faaliyet Raporunda Sosyal Tesislere Ait Faaliyetlerin ve Faaliyet Sonuçlarının Yer Almaması**

Kurum bünyesindeki (merkez ve taşra teşkilatı tarafından işletilen) sosyal tesislerin faaliyetlerinin ve faaliyet sonuçlarının, İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Faaliyet Raporları" başlıklı 41 inci maddesine göre; üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır ve üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.

5018 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar belirlenmektedir.

İlgili Yönetmeliğin "Raporlama İlkeleri" başlıklı ikinci bölümünde faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanacağı, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiği ve faaliyet raporlarının, bir mali yılın tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanacağı hususları hüküm altına alınmıştır.

Konuyla ilgili olarak yapılan denetimlerde; Kurum bünyesindeki (merkez ve taşra teşkilatı tarafından işletilen) sosyal tesislerin (yemekhane, eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane vb.) faaliyetlerinin ve faaliyet sonuçlarının, İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmüştür. Dolayısıyla; İdare Faaliyet Raporu, Kurum faaliyet sonuçlarının tümünü içermemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Yeni dönemde hazırlanacak Kurum Faaliyet Raporunda sosyal tesislere ait faaliyet sonuçlarına yer verileceği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak bundan sonraki raporlarında bu hususun dikkate alınacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde faaliyet raporlarındaki düzeltmeler kontrol edilecektir.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 12: Kurum Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Veri Kayıt ve Kontrol Sisteminin Olmaması**

Kurum performans bilgisini üreten ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik yeterli bir veri kayıt ve kontrol sisteminin olmadığı görülmüştür.

Veri kayıt sistemi, bir performans hedefi veya göstergesine yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergesine ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağı belirlenmiş olması gerekmektedir. Kurumların, faaliyet sonuçları hakkında raporlama yaparken stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesini, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesini ve belirli periyodlarla raporlanmasını sağlayan önceden tanımlanmış bir izleme ve değerlendirme sistemi kurmaları ve faaliyet raporunda gerçekleşmeye ilişkin sunulan sonuçların önceden belirlenmiş bir yöntem sonucu üretilmesi gerekmektedir. Ayrıca, sağlıklı bir performans ölçümü yapılabilmesi için idare tarafından ilgili birimlerden yapılan veri talebi sırasında hangi kriterlere göre ne tür bilgilerin istendiğinin net bir şekilde ortaya konulması ve faaliyet raporuna esas verilerin bilgi işlem sistemlerinden hangi usul ve esaslara göre talep edileceği ve bunların hangi yöntem, kriter vb. üzerinden sistemden çekilerek analiz edileceği konularında da yazılı usul ve esasların bulunması gerekmektedir.

Veri kayıt ve kontrol sistemine ilişkin olarak yapılan inceleme ve görüşmelerde; stratejik plan ve performans programı için bağımsız yazılım şeklinde bir bilişim programının olmadığı, Kurum tarafından stratejik plan ve performans programında yer alan amaç, hedef ve göstergeler ile faaliyet raporunda yer alan faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin olarak

Maliye Bakanlığının e-bütçe sisteminin kullanıldığı, veri taleplerinin Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca ilgili mali yıl kapsamında stratejik planda amaç ve hedefi olan birimlerden yazışmalar yoluyla yapıldığı görülmüştür. Ayrıca, verilerin hangi kriterler üzerinden alınıp analiz edileceği ile ilgili önceden belirlenmiş usul ve esasların da bulunmadığı tespit edilmiştir. Belirlenen performans hedeflerine ilişkin gerçekleşmeyi ölçmek için yılbaşında herhangi bir ölçüm sistemi kurulmamıştır. Verilerin bir kısmı birimlerin var olan otomasyon sistemlerinden, bir kısmı ise resmi kayıtlardan elde edilmekle birlikte kalite kontrol sürecinden geçmeden birimlerin beyanları esas alınarak derlenmektedir. Gerçekleşmeler, bu beyanlardaki bilgi ve veriler esas alınarak, dönemler halinde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hesaplanmakta ve üst yöneticiye raporlanmaktadır. Kısaca, ilgili hedef ve/veya göstergeye yönelik gerçekleşmeleri ölçecek şekilde önceden belirlenmiş bir yöntem üzerine kurulu bir sistem mevcut değildir. Faaliyet raporunda gerçekleşmeye ilişkin sunulan sonuçlar, önceden belirlenmiş bir yöntem sonucu üretilmemektedir.

Sonuç olarak, ilgili hedef ve/veya göstergeye yönelik gerçekleşmeleri ölçecek şekilde bir sistem belirlenmemesi yani Kurum genelinde bir veri kayıt ve kontrol sisteminin mevcut olmaması, performans bilgisinin tam ve doğru şekilde ölçülememesi sonucunu doğurmaktadır. Veri kayıt sisteminin mevcut olmaması ve performans ve gerçekleştirmelere ilişkin verilerin ilgili birimlerin, kalite-kontrol sürecinden geçmeden beyanlar doğrultusunda elde edilmesi, üretilen verilerin güvenilirliğine yönelik risklerin artmasına ve faaliyet raporu sonuçlarının hatalı olmasına neden olmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili hükümleri gereğince kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, Kurumun performans bilgisi veri kayıt sisteminin, yukarıda yapılan değerlendirme ve önerilerimiz de dikkate alınarak kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bulgu doğrultusunda faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik veri kayıt ve kontrol sisteminin kurulması için gerekli çalışmalar yürütüleceği, ifade edilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi, bulgu konusu edilen tespite katılarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik veri kayıt ve kontrol sisteminin kurulum çalışmalarına başlanacağını belirtmiş olup izleyen yıl denetimlerinde bu hususun takibi yapılacaktır.





T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>