



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2015

İÇERİK

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	20
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ GEN MÜD DS İŞLETMESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	35
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	52

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI
2014 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	7

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
AB Hibe Yönetmeliği	:Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik
ABKDB	:Avrupa Birliği Koordinasyon Daire Başkanlığı
Çerçeve Anlaşma	:Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluđu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma
ÇASGEM	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Finansman Anlaşması	:Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Türkiye'deki İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Altındaki Katılım Öncesi Yardım Aracından Sağlanan Topluluk Desteđine Yönelik Çok Yıllı İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı ile İlgili Finansman Anlaşması
IPA Assistance)	:Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession
İKG	:İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
İSG	:İş Sağliğı ve Güvenliği
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüđu
UKSMS	:Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçe Kanunuyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına 32.818.056.514-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %7,2'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince 2014 yılında, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlıklı IV. Bileşen kapsamında sağlanan fonlardan 87.739.056,00- Avro (248.503.328,31 TL¹) kaynak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yönetimine verilmiş ve bu kaynak çeşitli projelerle farklı kamu kurum ve kuruluşlarına kullanılmıştır. Bakanlığın kendisinin yararlanıcı olduğu projeler için kullandığı kaynak tutarı ise 1.557.520,82- Avro (4.411.366,22 TL)'dur.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan Bakanlığa bağlı döner sermaye işletmelerinden toplam 16.217.255,95 TL kaynak kullanılmıştır.

2014 yılı Bütçe Giderleri içindeki en büyük pay %99,2 ile cari transferlere ait olup, personel ve sosyal güvenlik ödemeleri, sermaye transferleri, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri bütçe giderlerinin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Gerçekleştirilen cari transferlerin; 30.129.884.562,50 TL'si Sosyal Güvenlik Kurumuna, 2.237.711.413,38 TL'si İşsizlik Fonuna, 216.311.409,84 TL'si Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne, 11.168.000,00 TL'si Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsüne yapılmıştır.

¹ 31.12.2013 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından ilan edilen döviz satış kuru esas alınmıştır. Burada belirtilen tutarlar, %85 AB katkısının yanısıra %15 ulusal katkı dahil edilerek hesaplanmıştır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile

birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 117 nci maddesi uyarınca Yönetmelik kapsamına dahil kamu idarelerince aşağıda sayılan mali tablolar hazırlanır ve kamuoyunun bilgisine sunulur:

- a) Bilanço
- b) Faaliyet Sonuçları Tablosu
- c) Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu
- d) Nakit Akım Tablosu
- e) Mali Varlık ve Yükümlülükler Değişim Tablosu
- f) İç Borç Değişim Tablosu
- g) Dış Borç Değişim Tablosu
- h) Şarta Bağlı Varlık ve Yükümlülükler Tablosu
- i) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- j) Giderlerin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu
- k) Giderlerin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu
- l) Giderlerin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- m) Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- n) Bütçe Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu
- o) Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu
- p) Bütçe Giderlerinin Finansal Sınıflandırılması Tablosu
- r) Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- s) Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.

Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmassından 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken 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.

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.

Denetimler, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Bakanlığın merkez muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlik, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

Ayrıca bütçe giderleri dışındaki iş ve işlemler hakkında da ilgililerinden yazılı ve sözlü bilgiler alınmak, işlem dosyalarının ayrıntılarına ve bilgi sistem kayıtlarına ilişkin incelemeler yapılmak suretiyle tespit edilen hususlar raporlanmıştır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Muhasebe Yetkilisinin Sorumluluğu Dışında Açılan Banka Hesaplarının Bulunması

Bakanlık birimleri adına açılan banka hesaplarının tamamı, muhasebe hesaplarında takip edilmemekte ve mali tablolarda gösterilmemektedir.

Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “*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.

5018 sayılı Kanun’un “*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*” başlıklı 61 inci maddesine göre; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmış ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun’un “Yetkisiz tahsil ve ödeme” başlıklı 72 nci maddesinde; Kanunların öngördüğü şekilde *yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişinin*, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamayacağı hüküm altına alınarak, bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemlerin yapılacağına hükmedilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 61 inci ve 72 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini, usulünce yetkili kılınmış muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Devlet Muhasebe Standartlarının "*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 yolaçmaktadır.

Dolayısıyla; yukarıda yazılı mevzuat hükümleri gereği, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin ve dolayısıyla Bakanlığın sorumluluğu altında bulunan tüm banka hesaplarının kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin bir muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi, muhasebe sisteminde takip edilmesi ve mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Konuyla ilgili olarak yapılan denetimlerimiz sonucunda, 31.12.2014 tarihi itibarıyla;

- Bakanlığın illerde örgütlenmiş taşra teşkilatı, 11.10.2011 tarih ve 665 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumuna devredilmiş olmasına rağmen, ÇSGB Bölge Müdürlükleri adına açılmış vadesiz Türk Lirası mevduat hesaplarında 1.904,00 Türk Lirasının bulunduğu,

- Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı adına iki kamu bankası nezdinde açılan hesaplarda toplam 12.929.799,72- Avro bulunduğu,

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı (ÇASGEM) adına açılan Vadesiz Türk Lirası Mevduat hesaplarında 1.588.526,83 Türk Lirası, Vadesiz Döviz hesaplarında (Türk Lirası karşılığı) ise 4.690,00 Türk Lirası bulunduğu,

- İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü adına açılan Vadesiz Döviz hesaplarında (Türk Lirası karşılığı) 34.741,00 Türk Lirasının bulunduğu,

- Bakanlıkça 30.04.1999 tarihinde ÇSGB Acil Destek Programı Fonu adında vadesiz hesap açıldığı, bu hesabın 06.05.1999 tarihinde vadeli hesaba dönüştürülerek nemalandırıldığı ve halen açık olan hesapta 522.146,00 Türk Lirasının bulunduğu,

Görölmüş olup, sözkonusu mevduat hesaplarında bulunan nakitlerin muhasebe kayıtlarında izlenmediğı ve mali tablolara yansıtılmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun gereğince mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğın sağlanması amacıyla, Banka hesaplarındaki mevcut paralarının alınması, saklanması ve öngörölen amaçlarla harcanmasına ilişkin tüm işlemlerin bir muhasebe yetkilisi sorumluluğında muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Çalışma Bölge Müdürlüklerine ait banka hesaplarında bulunan bakiyelerin Türkiye İş Kurumu hesaplarına devredilerek kapatıldığı, Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığının İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı kapsamında gerçekleştirdiğı işlemler kapsamında açılan banka hesaplarının Hazine Müsteşarlığı uhdesinde açılmış olduğı, ABKDB' na IPA İKG Operasyonel Programı özelinde açılan hesaplara erişim ve kullanma yetkisi verildiğı ve İKG Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesi için de Merkez Saymanlık Müdürlüğünden bağımsız olarak banka hesabı açıldığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı (ÇASGEM) adına açılan vadesiz Japon Yeni hesabında bulunan paranın ÇASGEM Döner Sermaye İşletmesi hesabına aktarıldığı, vadesiz döviz hesaplarında (Türk Lirası karşılığı) bulunan paranın hangi bütçe kalemi altında muhasebeleştirileceğine dair ise Maliye Bakanlığından alınacak görüşe göre işlem yapılacağı, İş Sağlığı ve Güvenliğı Genel Müdürlüğü adına açılan vadesiz döviz hesaplarında yer alan tutarların hazırlanacak yeni projelere aktarılmak üzere emanet hesaplarında bekletilmesini teminen Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirildiğı, ÇSGB Acil Destek Programı Fonu adında açılan banka hesabına ilişkin olarak ise Bakanlık birimlerinde hesabın ayrıntısına ilişkin bilgi ve belgenin olmadığı ve bu hesabın mahiyeti hakkında Bakanlık Müfettişlerince inceleme ve araştırma yapılacağı ve Sayıştay Başkanlığına bilgi verileceğı hususları ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Kamuda hesap verebilirliğı ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları ile yetkisiz tahsil ve ödeme hususlarını düzenleyen 61 inci ve 72 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile

emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin ve dolayısıyla Bakanlığın sorumluluğu altında bulunan tüm banka hesaplarının kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin bir muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi, muhasebe sisteminde takip edilmesi ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öneri:

5018 sayılı Kanun gereğince mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; ilgili banka hesaplarındaki mevcut paralarının alınması, saklanması ve öngörülen amaçlarla harcanmasına ilişkin tüm işlemlerin bir muhasebe yetkilisi sorumluluğunda muhasebeleştirilmesi ve raporlanması önerilir.

BULGU 2: İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paralar Hesabının Bakanlığın Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

4857 sayılı İş Kanunu'nun 38 inci maddesi uyarınca işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların toplandığı banka hesabı ve bu hesaptan yapılan harcamalar muhasebeleştirilmemekte ve raporlanmamaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun “Ücret Kesme Cezası” başlıklı 38 inci maddesi, işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların yasal dayanağını teşkil etmekte olup maddede; bu paraların işçilerin eğitimi ve sosyal hizmetleri için kullanılıp harcanmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı hesabına Bakanlıkça belirtilecek Türkiye'de kurulu bulunan ve mevduat kabul etme yetkisini haiz bankalardan birine, kesildiği tarihten itibaren bir ay içinde yatırılacağı, birikmiş bulunan ceza paralarının nerelere ve ne kadar verileceğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının başkanlık edeceği ve işçi temsilcilerinin de katılacağı bir kurul tarafından karara bağlanacağı ve bu kurulun kimlerden teşekkül edeceği, nasıl ve hangi esaslara göre çalışacağının çıkarılacak bir yönetmelikte gösterileceği, hüküm altına alınmaktadır.

Ayrıca, 4857 sayılı İş Kanun'un ilgili maddesine dayanılarak 05.03.2004 tarih ve 25393 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Kurulun Teşekkülü ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır.

Uygulamada; işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların Bakanlığın bir kamu bankası nezdinde açmış olduğu hesapta toplandığı, Kurul tarafından uygun bulunan projeler için banka nezdinde özel hesap açıldığı ve proje tutarlarının Bakanlık Ücret Kesme Cezası Banka hesabından bu hesaba gönderildiği ve projeye yönelik her türlü harcamanın proje kapsamında açılan hesaplardan yapıldığı ve bu süreçte ceza paralarının Bakanlığın muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür. Proje bütçesinden yapılacak harcamalara ilişkin tüm ödemeler, ilgili proje hesabından mal ve hizmet sağlayıcılarının banka hesaplarına para transferi yoluyla yapılmaktadır.

Konuyla ilgili olarak yapılan incelemede, 4857 sayılı İş Kanununda işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların Bakanlıkça gösterilecek bir banka hesabında toplanacağına ilişkin hükmün dışında bu hesapta toplanan paraların muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla; bu banka hesabında toplanan paraların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca genel hükümlere göre muhasebeleştirilip raporlanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun'un "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61 inci maddesine göre; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmış ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu Kanun'un ilgili maddesi gereği; muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Aynı Kanun'un "*Yetkisiz tahsil ve ödeme*" başlıklı 72 nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz. 5018 sayılı Kanun'un 61 inci ve 72 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin bir muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, 4857 sayılı Kanun'un 38 inci maddesi gereğince toplanan paralar ve buna ait işlemlerin bir muhasebe yetkilisi sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır.

2014 yılsonu itibariyle işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paralar hesabında toplam

2.677.430,52 Türk Lirası tutarında para toplanmış olup, bu hesaptan 1.299.478,00 Türk Lirası kaynak Kurul tarafından uygun bulunan çeşitli projeler için tahsis edilmiş ve bu paranın 1.160.912,78 Türk Lirası harcanmıştır.

5018 sayılı Kanun gereğince mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; banka hesabında toplanan ceza paralarının alınması, saklanması ve Kanun'da öngörülen amaçlarla harcanmasına ilişkin tüm işlemlerin bir muhasebe yetkilisi sorumluluğunda muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; İşçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların bütçe ile ilişkilendirilmesi imkanının bulunmadığı ancak işçi ceza paraları hesabında toplanan paralarla ilgili tüm işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin işlemlerin mevzuat çalışmalarında dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları ile yetkisiz tahsil ve ödeme hususlarını düzenleyen 61 inci ve 72 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; Bakanlığın sorumluluğu altında bulunan tüm banka hesaplarının ve dolayısıyla 4857 sayılı Kanun'un 38 inci maddesi gereğince toplanan paralar ve buna ait işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin bir muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi, muhasebe sisteminde takip edilmesi ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öneri:

5018 sayılı Kanun gereğince mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; banka hesabında toplanan ceza paralarının alınması, saklanması ve Kanun'da öngörülen amaçlarla harcanmasına ilişkin tüm işlemlerin bir muhasebe yetkilisi sorumluluğunda muhasebeleştirilmesi ve raporlanması önerilir.

BULGU 3: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Kullanılan Fonların 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Uyarınca Muhasebeleştirilip Raporlanmaması

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı”nın otoritesi konumunda olan ABKDB yönetiminde kullandırılan Avrupa Birliği fonları ve ulusal katkı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” hükümleri uyarınca Bakanlığın muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile muhasebeleştirilip raporlanması gerekirken, ABKDB tarafından farklı bir sistem üzerinden yürütülmektedir.

Niteliği itibarıyla bir kamu kaynağı olan AB fonları 5018 sayılı Kanun’un 2 nci maddesinde yer alan;

“Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.”

hükmü uyarınca anılan Kanun hükümlerine tabidir. Kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan bu Kanuna 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.

Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında tahsis edilen yardımların kullanılmasını sağlayan uluslararası anlaşmalarda mezkûr mevzuat hükümlerinin uygulanmasını kısıtlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Çerçeve Anlaşmanın 27 nci maddesi ile, fonların kullanımına ilişkin kayıt ve hesapları, güvenilir muhasebe usulleri ve ilgili Finansman Anlaşması çerçevesinde muhafaza etme sorumluluğu Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine verilmiştir. Finansman Anlaşmasının 61 inci maddesinde ise Hükümetin, operasyonların yönetim ve uygulamasında yer alan tüm kamu kuruluşlarının veya özel kuruluşların ayrı bir muhasebe sistemi veya yetkili mercilerin harcamayı doğrulamasını kolaylaştıracak yeterli bir muhasebe kodifikasyonunu temin edeceği kabul edilmiştir. Kısacası, IPA fonlarının kullanımı sırasında gerçekleştirilen işlemlerin muhasebeleştirilmesinde esas olan, güvenilir ve takip

edilebilir bir muhasebe sistemi kurulması olup bu şartlar sağlandığı sürece sistemin ulusal muhasebe sistemimize entegrasyonu uluslararası anlaşmalara aykırı değildir.

5234 sayılı Kanunun verdiği yetkiye istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “*Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik*” in 8 inci maddesinde; AB, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan temin edilen proje karşılığı hibelerin bütçeye gelir veya gider kaydedilmeksizin gelir ve gider hesaplarında izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Konuyla ilgili olarak yapılan incelemelerde; ABKDB’nin AB Hibe Yönetmeliği hükümlerine uymadığı, fonların kullanımına ilişkin muhasebe kayıtlarını yalnızca Presto Muhasebe Sistemini kullanarak gerçekleştirdiği ve dolayısıyla söz konusu kayıtların herhangi bir şekilde ulusal muhasebe sistemi tarafından takip edilmesinin mümkün olmadığı görülmüştür. Başkanlığın mezkur uygulamasının, Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan 13.02.2013 tarih ve 90192509/210.09 sayılı görüşte yer alan; IPA fonlarıyla gerçekleştirilen projelerin ‘proje karşılığında aktarılan bir hibe’ niteliğinde olmadığı ve bu sebeple söz konusu projelere ilişkin ödeme ve muhasebeleştirme işlemlerinin AB Hibe Yönetmeliği hükümlerine tabi olmayacağı şeklindeki değerlendirmeden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Ancak Yönetmeliğin “proje” tanımı ile İKG Operasyonel Programı Prosedürler El Kitabında hizmet, tedarik ve hibe projeleri için yapılan tanımlamalar örtüşmekte; bu durum IPA kapsamında gerçekleştirilen projelerin AB Hibe Yönetmeliği hükümlerine tabi olmasını gerektirmektedir. Ayrıca kamu kaynağı olduğu 5018 sayılı Kanun ile sabit olan ve muhasebeleştirilme usulü yönetmeliklerle belirlenen fon gelirlerinin Maliye Bakanlığı görüşü ile muhasebeleştirilmemesine karar verilmesinin normlar hiyerarşisi ilkesine uygun olmadığı açıktır.

Diğer taraftan, ulusal sistemden bağımsız olarak Presto sistemi altında tutulan kayıtların, kamu sektöründeki işlemlerin muhasebeleştirilmesinde genel kabul gören ve Avrupa Birliğinin de uygulanmasına özel önem atfettiği Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları (UKSMS) ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. UKSMS-1, en az yıllık raporlama yapılmasını öngördüğü ve İKG Operasyonel Programı Prosedürler El Kitabının ‘Muhasebe’ başlıklı kısmı, yıllık üretilen mali tabloların ve üçer aylık mutabakatların Operasyonel Yapının resmi belgeleri olduğunu belirttiği halde, Başkanlıkça yapılan kayıtlarda dönemsellik ilkesine uyulmadığı, hesapların kapanış ve açılış kaydı ile

dönem sonu envanter işlemlerinin yapılmadığı ve bu sebeple mali tabloların güvenli bilgi sunmadığı görülmüştür. Avrupa Komisyonu tarafından 31.01.2012 tarihinde akredite edilen ve ABKDB tarafından yönetilen IPA Fonlarının muhasebeleştirilmesinde 2012 yılından bu güne değin dönemsellik ilkesine uyulmadığı, 31.12.2014 tarihli mizanda yer alan hesapların borç ve alacak sütunlarının 2012 yılından itibaren yapılan tüm kayıtları gösterecek şekilde düzenlendiği görülmüştür.

Dönem sonu ve dönem başı kayıtlarının yapılmamış olması 31.12.2014 tarihi itibarı ile defter-i kebir ve mizanda gösterilen hesap kalemleri ile aynı tarihli bilanço kalemlerinin denkleşmemesine sebep olmakta ve uzun vadeli aktif ve pasif hesaplar hiç çalıştırılmamaktadır. Muhasebe dönemi ilkesine riayet edilmemesinin doğal sonuçları olan bu durumlar, kapanması gereken bir döneme (2014 senesine) ait defter-i kebir, mizan gibi mali tabloların istenilen tarihe göre değişebilmesi, süresiz şekilde geçmişe dönük muhasebe kaydı yapılabilmesi ve dolayısıyla sunulan mali tabloların, standartlara uygun tablo üretmesini sağlamaktan uzak olması sonuçlarını doğurmaktadır. Bu durum, fonlara ilişkin tutulan yegâne kayıtların, denetimlerini yıllık olarak gerçekleştiren Sayıştay'a güvenilir şekilde verilmemesine de sebep olmaktadır.

IPA mali yardım programlarının yedi yılı kapsayan çok yıllık programlar şeklinde yürütülüyor olması mali tabloların yıllık olarak üretilmesinin ve yılsonlarında kapanış kayıtlarının yapılmasının ve dolayısıyla IPA fonlarının muhasebeleştirilmesinde dönemsellik ilkesine riayet edilmesinin önünde bir engel teşkil etmemektedir. Zira; program dönemi ile raporlama dönemi ayrı kavramları ifade etmekte olup muhasebe kayıtlarının ve mali raporların mali yıl esasına göre tutulması, mali tabloların daha güvenilir olmasını ve hesap verebilirliği sağlayacaktır.

Ayrıca; İKG kapsamında desteklenen projelerden birisi olan ve ABKDB tarafından yürütülen "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesi (Doğrudan Harcama Projesi) adı altında IPA Fonları ile temin edilen dayanıklı tüketim malzemelerinin bir kısmının dönemsellik ilkesine uyulmaması nedeniyle, Bakanlık taşınır hesaplarına ilgili olduğu mali yıldan sonra alındığı tespit edilmiştir. Bu durum, Bakanlık mali tablolarının, ilgili oldukları yıla ait gerçek durumu yansıtmaktan uzaklaşması sonucunu doğurmaktadır.

Başkanlığın Doğrudan Harcama Bütçesi Projesi adı altında 2011 yılında IPA Fonları ile temin ettiği taşınırlardan, 632.849,56 Türk Lirası tutarındaki kısmının Bakanlık 2013 mali tablolarında gösterildiği tespit edilmiştir. 2012 ve 2013 yıllarında Fon kapsamında alınan

taşınırlardan bir kısmının ise, gecikmeli olarak 2014 yılında kayıtlara alındığı Kurum yetkilileri tarafından beyan edilmiş ancak bununla ilgili evraklar tarafımıza sunulamamıştır.

Aynı Proje kapsamında; 2014 yılında IPA Fonları ile temin edilen taşınırlardan 52.735,96 Türk Lirası tutarındaki kısmının ise Bakanlık 2014 yılı mali tablolarında gösterilmediği görülmüştür.

Ulusal sistemden bağımsız olarak Presto sistemi altında tutulan kayıtların UKSMS ile uyumlu olmaması nedeniyle, IPA fonlarından ABKDB kullanımına tahsis edilen fonlardan yüklenicilere/yararlanıcılara sözleşmeye dayalı olarak yapılan mal-hizmet alımı, hibe ve yapım sözleşmelerine ait her türlü (avans, hakediş) ödemenin fon kullanımı olarak kaydedildiği, alacak/varlık hesapları yerine doğrudan gelir/gider hesaplarında izlendiği görülmüştür.

İlk etapta avans hesaplarında izlenmesi gereken ve bu avansın verilme amacı doğrultusunda harcandığının belgelenmesinin yani giderin usulüne uygun olarak gerçekleşerek ABKDB tarafından kabul edilebilir bir gider olarak teyid edilmesinin ardından, bu tutarların fon kullanım hesabına aktararak avansın mahsubunun yapılması, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereğidir.

Ön ödeme işlemlerinin fon kullanımı olarak muhasebeleştirilmesi nedeniyle ABKDB tarafından henüz kabul edilmemiş, gerçekleşmemiş giderlerin yani kullanılmamış fonların mali tablolara yansıdığı, dolayısıyla bu uygulamanın kullanılan fonları olduğundan fazla gösterdiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından yönetilen IPA Fonlarına ilişkin olarak sunulan mali tablolar sadece İngilizce düzenlenmekte ve muhasebeleştirme ilkelerine aykırı uygulamalar olmasına rağmen, bu hususlar mali tablo dipnotlarında gösterilmemektedir.

Hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması için mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. IPA kapsamında AB ve Türkiye eş finansmanı ile sağlanan kaynakların kamu kaynağı olarak değerlendirilmeyerek Bakanlığın muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarında izlenmemesi, bu kaynakların mali yönetimi konusunda Türk Kamuoyunun bilgi sahibi olamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede; ABKDB tarafından yönetilen IPA Fonlarının mali yönetimi konusunda bilgi sahibi olunabilmesi, ilgili mali tabloların İngilizcenin yanı sıra Türkçe düzenlenmesi ve mali tablolarda yer alan tüm hususların açıklanması ile mümkün olabilecektir. Mali tablolara

ilişkin mevzuata aykırı uygulamaların da mali tablo dipnotlarında gösterilmesi gerekmektedir. (örneğin mali tabloların yıllık olmaması gibi).

ABKDB tarafından yönetilen IPA Fonlarına ilişkin olarak sunulan mali tabloların sadece İngilizce düzenlenmesi ve mali tablo dip notlarının Rapor tarihine kadar sunulmamış olması, sunulan mali tabloların anlaşılabilirliğinin azalması ve Fonların mali yönetimi konusunda tam bilgi sahibi olunamaması sonuçlarını doğurmaktadır.

Ayrıca; hibe nitelikli mali yardımlar haricinde ABKDB tarafından AB mali yardımları ve uluslararası kuruluşlarca yürütülen proje ve programlara katılım kapsamında ödenen katkı payları için Bakanlık bütçesine transferler adı altında konulan ödeneğin de, ABKDB tarafından ulusal sistemden bağımsız olarak Presto sistemi ile muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Özetle; Söz konusu IPA fonlarının kullandırılması ile görevlendirilmiş bulunan ABKDB'nin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin Kurumun muhasebe kayıtlarında izlenmemesi, mevzuata aykırılık teşkil etmekte ve kamu kaynaklarının kayıt dışında kalmasına neden olmaktadır. Bu durum, Bakanlığın mali tablolarının gerçek durumu yansıtmamasını; ABKDB' nin İKG Bileşeni Program Otoritesi olarak icra ettiği önemli faaliyetlerin, faaliyet raporlarında görülmemesine neden olmaktadır.

5018 sayılı Kanun hükümlerince kamu kaynağı olarak nitelendirilen bu fonun kullanımına ilişkin muhasebe işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda ulusal muhasebe sistemine entegre edilmemesi, 2013 yılında Başkanlık tarafından yürütülen Doğrudan Finansman Projesi kapsamında 1.112.330,80- Avro, 2014 yılında ise 1.557.520,82- Avronun ve 2014 senesinde İKG bileşeni kapsamında kullandırılan toplam 87.739.056,00- Avro tutarındaki kaynağın Bakanlık muhasebe kayıtlarında izlenmemesine ve dolayısıyla Bakanlığın mali tablolarının gerçek durumu yansıtmaktan uzaklaşmasına sebep olmaktadır.

Yine, yararlanıcısı doğrudan Başkanlık olan teknik yardım bütçesine de ulusal eş finansman tutarları, genel bütçeden transfer şekilde aktarılmakta olup Başkanlığın OECD'nin 2012-2017 yılları arasında beş yıl sürecek Uluslararası Yetişkin Becerilerinin Ölçülmesi Programına katılımı kapsamında 2014 yılında 87.736,00 Avro (242.976,08 Türk Lirası) katılım payı, genel bütçeden transfer olarak gerçekleştirilmektedir. Bu kaynaklar da, Bakanlığın muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile 5018 sayılı Kanun uyarınca muhasebeleştirilip raporlanması gerekirken, ABKD tarafından farklı bir sistem üzerinden yürütülmektedir.

Sonuç olarak, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında kullanılan fonların

Bakanlığın muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca muhasebeleştirilip Bakanlığın mali tabloları içerisinde raporlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; IPA fonları ulusal muhasebe sistemi ile uyuşmayan durumlar ihtiva ettiği için bu kapsamda sağlanan fonların muhasebeleştirilmesinde uluslararası anlaşma hükümlerine tabi olduklarını, İKG Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesinde (Doğrudan Finansman Projesi) proje bütçesinin protokol çerçevesinde aktarıldığını ve projenin hibe ve hizmet sözleşmelerinden ayrıldığını, ABKDB’ nin İKG Operasyonel Programı altında muhasebe işlemlerini yapmaya yetkili olduklarını ve Presto isimli muhasebe sistemini tuttuklarını, IPA Fonlarının muhasebeleştirilmesinde açılış ve kapanış kayıtlarının yıllık değil program dönemi (yedi yılı kapsayan çok yıllık programlar) esasına göre yapıldığını, ABKDB tarafından Doğrudan Harcama Bütçesi Projesi adı altında alınan taşınırın bazı gecikmeler nedeniyle ilgili oldukları yıl mali tablolarına alınmadığını ve kendilerince istenilen tüm belgeleri eksiksiz olarak denetim esnasında teslim ettiklerini, yüklenicilere yapılan avans ödemelerinin kullanılan fon yani gerçekleşmiş bir harcama olarak değerlendirildiğini ve IPA kapsamında oluşturulan mali tabloların Uygulama Rehberiyle uyumlu olarak sadece İngilizce düzenlendiğini, AB mali yardımları ve uluslararası kuruluşlarca yürütülen proje ve programlara katılım kapsamında ödenen katkı paylarının Merkez Saymanlığı üzerinden ödendiğini ifade etmektedirler.

Sonuç olarak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında kullanılan fonların Bakanlığın muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile kamuda hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca muhasebeleştirilip Bakanlığın mali tabloları içerisinde raporlanması gerektiği düşünülmektedir. Bu suretle, Bulgumuzda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz ve ulusal muhasebe sisteminden farklı bir sistem kullanılması sebebiyle ortaya çıkan aksaklıklar önlenebilecektir.

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>

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI**

**EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ**

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	20
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	21
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	21
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	21
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	23
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	27
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	28
8.	EKLER.....	31

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün, hesap ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile mali rapor ve tabloları, “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 565 ve 573’üncü maddelerinde düzenlenen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Saymanlığın muhasebe kayıt işlemleri, Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden ve özel sektörden temin edilen muhasebe yazılımı ile birlikte eşzamanlı yürütülmektedir.

2014 yılı bilançosunda ödenmiş kayıtlı sermayesi 300.000,00 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 364.418,08 TL’dir. 2014 Mali yıl sonu itibarıyla Gelir tablosunda tahakkuk eden zarar toplamı 524.299,17 TL’dir.

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.

- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Sermaye hareketleri tablosu
- Nakit akım tablosu
- İşletme bütçesi

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosu ile nakit akış tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken 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.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 100-Kasa Hesabı bakiyesi, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

100-Kasa Hesabının dönem bakiyesi olan 7.500,00 TL gerçek bir nakit girişi olmayıp, ihale kesin teminatı olarak, işin yükleniciden alınan kesin teminat mektubunun, yanlış muhasebeleştirilmesi sonucunda 100-Kasa Hesabında gösterilmesinden kaynaklandığı görülmüştür. Bu nedenle, Muhasebe yetkilisi yönetim dönemi hesabı içerisinde yer alan Kasa sayım tutanağı ile 100-Kasa Hesabının bakiyesi tutarlı değildir.

Muhasebe işleminin yanlış yapılması sonucunda, Kasa Hesabı 2014 Mali yılı mali tablolarında (Mizan-Bilanço) olması gereken değerden 7.500,00TL fazla görülmektedir.

Diğer taraftan, doğru muhasebe kaydına göre çalıştırılması gereken 900-Alınan Teminatlar Hesabı ve 901-Alınan Teminatlar Alacaklar Hesabı kullanılmadığı için, dönem sonu mizanında bu hesaplar yeralmamakta ve gerçek durumu yansıtmamaktadırlar.

Kamu idaresi cevabında; 100- Kasa Hesabının dönem bakiyesi olan 7.500,00.-TL sehven kayıt yapılmış olup, yanlış kayıt fark edilerek düzeltme kaydı yapılmıştır. Düzeltme kaydı **Ek-10** sunulan Mart 2015 ayı mizanından da anlaşılacağı üzere 900- Alınan Teminatlar Hesabı ve 901-Alınan Teminatlar Alacaklar Hesabı kullanılmıştır.

Sonuç olarak Düzeltme işlemi 2015 mali yılında gerçekleştirildiği için, 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 2: 120-Alıcılar hesabı, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

120-Alıcılar Hesabının yıl sonu bakiyesi 104.430,86 TL'dir. Bakiye veren alacakların doğduğu mali yıla göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Söz konusu tabloya göre, tahsil edilmemiş alacakların %83,49'u, 2013 mali yılı ve öncesine ait olup, bu alacaklara herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Alacağın Doğduğu Mali Yıl	Toplam Alacak Tutarları	Toplam Alacak içerisindeki Yüzdesi
2011	67.081,81	64,24%
2012	6.031,00	5,78%
2013	14.078,60	13,48%
2014	17.239,45	16,51%
TOPLAM	104.430,86	100,00%

Kamu idaresi cevabında; 120-Alıcılar Hesabının yıl sonu bakiyesi 104.430,86.-TL dir. Rapordan da anlaşılacağı üzere alacakların %83,49'u 2013 mali yılı öncesine ait alacaklardır. Bunun başlıca sebebi 2011 yılında işletme tarafından mükerrer kesilen faturalardan ve 2011 yılı hesaplarına muhasebe birimi tarafından kullanılan logo muhasebe programının bulunduğu bilgisayarın çökmesinden dolayı sistem üzerinden ulaşılamaması sonucu reel alacakların tam tespit edilememesinden kaynaklanmaktadır. Tespit edilen bu tutarlardan 2012 yılında 63.804,00.-TL, 2013 yılında 36.384,00.-TL, Toplam 100.188,00.-TL Tespit edilen alacakların düzeltme kaydı yapılmıştır. Bununla ilgili muhasebe kayıtlarının incelenmesi konusunda muhasebe kayıtlarına bilgisayar ortamında ulaşamadığından 2011 yılı ve önceki yıllara ait kayıtlarının muhasebe işlem fişleri ve faturalar üzerinden incelenip sonuçlarının bildirilmesi için komisyon kurulmuş olup çalışmalarına başlamıştır. Komisyon kararı neticesinde gerekli muhasebe işlemleri gerçekleştirilecektir.

Sonuç olarak İşletme ve oluşturulan komisyon tarafından yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde takip edilecektir. Ancak bulgu konusu alacaklar doğru ve tam olarak mali tablolarda gösterilemediği için 2014 yılı mali tabloları doğru ve tam değildir.

BULGU 3: 340-Alınan Sipari Avansları, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

340-Alınan Sipariş Avansları Hesabının yıl sonu bakiyesi 415.370,71 TL'dir. Alınan Sipariş Avanslarından kapatılmayan kişi bazında alt hesapların, doğduğu mali yıla göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Söz konusu tabloya göre, alınan avansların

%96,85'i, 2013 mali yılı ve öncesine ait olup, bu avansların ne amaçla ilgisinden tahsil edildiği işletme tarafından bilinmemektedir.

Hizmet sunumundan önce avans olarak alınan bu tutarlara ilişkin hizmetin şimdiye kadar sunulmuş olması ve/veya ilgisine iade edilmiş olması gereği gözönüne alındığında, alınan avansların ilgili olduğu mali yılın gelirleri olma olasılığı çok yüksektir. Bu nedenle, 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabı, işletmenin gerçek durumunu göstermemektedir.

Avansının Alındığı Mali Yıl	Alınan Sipariş Avans Tutarları	Toplam İçerisindeki Yüzdesi
2010	123.035,44	29,62%
2011	216.693,27	52,17%
2012	42.227,79	10,17%
2013	20.330,00	4,89%
2014	13.084,21	3,15%
	415.370,71	100,00%

Kamu idaresi cevabında; 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabının yılsonu bakiyesi 415.370,71 TL'dir. Raporda da belirtildiği gibi alınan avansların %96,85'i 2013 mali yılı öncesine dayanmaktadır.2011 yılı muhasebe kayıtlarına sistem üzerinden ulaşılamamaktadır. Bununla ilgili de komisyon çalışmalarına başlamıştır. Komisyon çalışmaları tamamlandıktan sonra rapor doğrultusunda muhasebe işlemleri gerçekleştirilecektir.

Sonuç olarak İşletme ve oluşturulan komisyon tarafından yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde takip edilecektir. Ancak bulgu konusu sipariş avansları doğru ve tam olarak mali tablolarda gösterilemediği için 2014 yılı mali tabloları doğru ve tam değildir.

BULGU 4: Maliyet hesapları, sınıflandırma açısından işletmenin gerçeğe uygun doğru maliyetlerini göstermemektedir.

Döner Sermaye İşletmesinin temel gelir kalemi, çalışma, sosyal güvenlik ve iş hayatına ilişkin konularda verdiği kurumsal ve bireysel eğitimlerden elde ettiği ücretlerdir.

İşletme açısından hizmet üretimi niteliğinde olan bu eğitimlerin gerektirdiği giderler, 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasebeleştirmekte ve raporlamaktadır. Bu nedenle, işletmenin hizmet üretim maliyetleri mali tablolardan çıkarılamamakta ve fiyat politikası ile karşılaştırılamamaktadır.

İşletme, hizmet üretim maliyet hesaplarını kullanılmadığı için, 2014 mali yılı tablolarında (Gçici-Kesin Mizan, Gelir-Gider Tablosu, Bilanço Dip Notu) 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı, 741-Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı, 741-Hizmet Üretim Maliyeti Fark Hesabı ve 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabı, işletmenin gerçeğe uygun doğru maliyetlerini göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermaye İşletmesinin eğitimlere ilişkin giderleri 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında izlenmiştir. Ancak 2015 yılından itibaren Eğitime ilişkin giderler 740-hizmet Üretim Maliyeti Hesabı ve 741-Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Nisan 2015 ayna ait ekli mizandan da görüleceği üzere 2015 yılı itibariyle düzeltme kayıtları yapılmış olup işletmenin hizmet üretim maliyetleri gerçeğe uygun olarak izlenmesi sağlanmıştır.

Sonuç olarak Maliyet Hesaplarının, 2015 mali yılı içerisinde kullanılmaya başlanıldığı anlaşılmış olup, bu husus sonraki dönem incelemelerinde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 5: İşletme muhasebe biriminde, işletmece taahhüt altına alınan sözleşmeler için taahhüt kartları ve taahhüt hesapları kullanılmamakta, muhasebe hesaplarında takip edilmemektedir.

İşletmenin taraf olduğu ve sözleşmelerle yılı içerisinde satın alma ve ödeme yükümlülüğü altına girdiği mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak tutulması gereken, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ve 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı'nın kullanılmadığı ve muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Detaylı hesap planına göre; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen cari ve sermaye nitelikli taahhüt tutarlarının izlenmesi için bu hesapların aktif olarak kullanılması ve işletmenin cari taahhüt tutarını göstermesi gerekmektedir.

Diğer Taraftan, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 34 üncü maddesinde yeralan, "Nazım Hesaplara İlişkin İlkerler" başlıklı muhasebe ilkesine göre, bu hesapların mizanda ve bilanço dip notlarında gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

İşletmece, sözleşmeye bağlanan ve 2014 mali yılı içerisinde ödenmek üzere toplam 349.463,95 TL taahhütün bulunduğu beyan edilmiştir. Ancak bu tutar ile ödemesi gerçekleştirilen tutarlar muhasebe kayıtlarında izlenmediği için, işletmenin mevcut toplam taahhüt tutarı "Tam Açıklama" kavramı uyarınca mali tablolarda, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde yer almamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 2015 Yılından itibaren işletmenin taraf olduğu ve sözleşmelerle yılı içerisinde satın alma ve ödeme yükümlülüğü altına girdiği mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak tutulması gereken 980-Gider Taahhütleri Hesabı ve 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı öneri doğrultusunda 2015 Nisan ayı mizanından da görüleceği üzere sözleşme işletme tarafında taahhüt edilen sözleşmeler DMİS Muhasebe sistemi üzerinde girişleri yapılmış olup hesaplar kullanılmaya başlanmıştır. Bilanço dip notlarında da gösterilecektir.

Sonuç olarak Bulguya konu edilen muhasebe hesaplarının kullanımına 2015 mali yılı içerisinde başlanıldığı anlaşılmıştır. Bu husus sonraki dönem incelemelerinde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Eğitim ve Araştırma Merkezi Döner Sermaye İşletmesinin 2014 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: "800-Bütçe Gelirleri Hesabı". işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

Döner sermaye işletmesi, fatura tarihinde, sipariş avansı alınmamış hizmetlerin karşılığını 120-Alıcılar Hesabına tahakkuk esasına dayalı olarak kaydetmekte ve gelir hesapları ile ilişkilendirmektedir. Ancak söz konusu muhasebe kaydında 600-Gelirler Hesabı yanında 800-Bütçe Gelirleri Hesabı da çalıştırılmaktadır. Bu nedenle, 800-Bütçe Gelirleri Hesabı nakit girişi olmamasına rağmen, olması gereken tutardan, alacak tutarına denk gelen miktar kadar fazla göstermektedir.

Diğer taraftan 120-Alıcılar Hesabına kaydedilen tutarlar, tahsil tarihinde Bütçe Gelirleri hesabı ile ilişkilendirilmeden kapatılmaktadır. 120-Alıcılar Hesabına kaydedilen tutarlar, işletmenin sunmuş olduğu hizmetin karşılığı olan KDV dahil fiyatlar üzerinden takip edildiği için, bu hesabın 800-Bütçe Gelirleri Hesabı ile ilişkilendirilmeden kapatılması sonucu, 800-Bütçe Gelirleri Hesabının, tahsil edilen KDV tutarı kadar eksik gösterilmesine sebebiyet verilmektedir.

800-Bütçe Gelirleri Hesabının yıl sonu geçici mizanında olması gereken gerçek değerleri, söz konu artış ve eksiliş değerleri (net etkisi) gözönüne alınarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

800-Bütçe Gelirleri Hesabı	Borç Tutarı	Alacak Tutarı
Geçici Mizanda yeralan tutar	0	667.198,16
Hesaplanan KDV Tutarı (+)	0	109.683,00
*Henüz tahsil edilmemiş Alacak Tutarı (-)	0	-26.656,55
NET ETKİ	0	83.026,45
Olması gereken tutar	0	750.224,61

*Henüz tahsil edilmemiş alacak tutarı, 2014 mali yılı içerisindeki işlemlerden doğan 800- Bütçe Gelirleri ile ilişkilendirilen alacaklardan, yılı içerisindeki tahsilatlar düşülerek hesaplanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; 800-Bütçe Gelirleri Hesabı tamamen Maliye Bakanlığınca Döner Sermayeli İşletmelerce kullanılmakta olan DMİS Muhasebe programından

kaynaklanmaktadır. DMİS Muhasebe sisteminde 600-Gelirler Hesabı ve 120- Alıcılar Hesabına kaydedilen gelirler de sistem otomatik olarak KDV hariç gelir üzerinden yansıtma yapmakta olup bu durum Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Daire Başkanlığına iletilmiştir. Ancak 2015 Nisan ayı mizanından da görüleceği üzere düzeltme yapılmış olup 800-Bütçe Gelirleri Hesabı raporda belirtilen esaslar çerçevesinde görülmektedir.

Sonuç olarak Konu hakkında düzeltme işlemlerinin 2015 mali yılından itibaren yapıldığı anlaşılmış olup, bu husus sonraki dönem incelemelerinde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 2: Detaylı Hesap Planına göre kullanılması gereken, 970-Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı, 971-Bütçe Ödenekleri Hesabı ve 975-Ödenekli Giderler Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce döner sermayeli işletmeler için oluşturulan detaylı hesap planına göre kullanılması gereken, 970-Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı, 971-Bütçe Ödenekleri Hesabı ve 975-Ödenekli Giderler Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Anılan hesapların kullanılmaması nedeniyle, işletmece gerçekleştirilen harcamaların, onaylanmış bütçe ile irtibatı kurulamamakta, dönem içi ve dönem sonu ödenek durumları takip edilmemektedir.

İşletmenin, Bilanço dip notlarında göstermediği 2014 Mali yılı onaylanmış gelir-gider bütçe büyüklüğü, 2.082.000,00 TL'sidir.

Kamu idaresi cevabında; 970-Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı,971 Bütçe Ödenekleri Hesabı ve 975 Ödenekli Giderler Hesapları DMİS muhasebe sisteminde otomatik olarak gösterileceği düşünülmüş olup, sorun Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Döner Sermayeli İşletmeler Daire Başkanlığına iletilmiştir. 2015 yılında da bu sorunun devam etmemesi açısından öneri doğrultusunda yukarıda belirtilen hesaplarla ilgili gerekli işlem yapılacaktır.

Sonuç olarak Konunun Maliye Bakanlığına intikal ettirildiği ve düzeltici işlemlerin yapılması için gerekli girişimlerin yapıldığı anlaşılmıştır. Bu husus sonraki dönem incelemelerinde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

İletme Kodu : 18680603

İletme Ad : Çalma ve Sosyal

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

2014

Aktif		Pasif	
1 DÖNEN VARLIKLAR	301.281,64	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	593.526,60
0 HAZİR DEĞERLER	136.812,73	32 TİCARİ BORÇLAR	15.963,17
0 KASA HESABI	7.500,00	320 SATICILAR HESABI	8.213,17
2 BANKALAR HESABI	129.312,73	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	7.750,00
2 TİCARİ ALACAKLAR	104.430,86	33 DİĞER ALACAKLAR	129.845,41
0 ALICILAR HESABI	104.430,86	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	129.845,41
3 DİĞER ALACAKLAR	50.589,06	34 ALINAN AVANSLAR	415.370,71
6 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	50.589,06	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	415.370,71
5 STOKLAR	237,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	32.347,31
7 DİĞER STOKLAR HESABI	237,00	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	7.441,62
9 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	9.211,99	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	24.905,69
0 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	9.211,99	5 ÖZ KAYNAKLAR	-229.108,52
2 DURAN VARLIKLAR	63.136,44	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	300.000,00
5 MADDİ DURAN VARLIKLAR	51.713,83	500 SERMAYE HESABI	300.000,00
3 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	9.002,03	58 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-4.809,35
5 DEMİRBAŞLAR HESABI	481.802,17	580 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-4.809,35
7 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-439.090,37	59 DÖNEM NET KARI/ZARARI	-524.299,17
6 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	11.422,61	591 DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-524.299,17
7 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	26.755,81		
8 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-15.333,20		
		Toplam :	364.418,08
Toplam :	364.418,08		


İsmail AKBIYIK
Merkez Başkanı


Mustafa YÜRSEL
Sayman

20/01/2015

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU
İletme Kodu / Ad : 18680603 / Çalma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi

	2014	2013
A- BRÜT SATIŞLAR	615.850,00	1.574.449,76
1- Yurt İçi Satışlar	615.850,00	1.574.449,76
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRLİMLERİ (-)	0,00	36.384,00
1- Satıştan İndiriler (-)	0,00	36.384,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	615.850,00	1.538.065,76
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	0,00	0,00
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	0,00	0,00
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	615.850,00	1.538.065,76
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	1.074.330,52	1.578.660,51
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	1.074.330,52	1.578.660,51
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-458.480,52	-40.594,75
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	51.348,16	36.493,53
1- Faiz Gelirleri	0,00	22.651,55
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	51.348,16	13.841,98
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLARI (-)	117.166,81	5.999,82
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararları (-)	117.166,81	5.999,82
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	-524.299,17	-10.101,04
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	0,00	5.538,02
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karları	0,00	5.538,02
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLARI (-)	0,00	246,33
1- Çalışmayan Kısm Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	0,00	246,33
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-524.299,17	-4.809,35
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-524.299,17	-4.809,35

KURUM KATILIMCI

HÜSEYİN YÜKSEL

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>

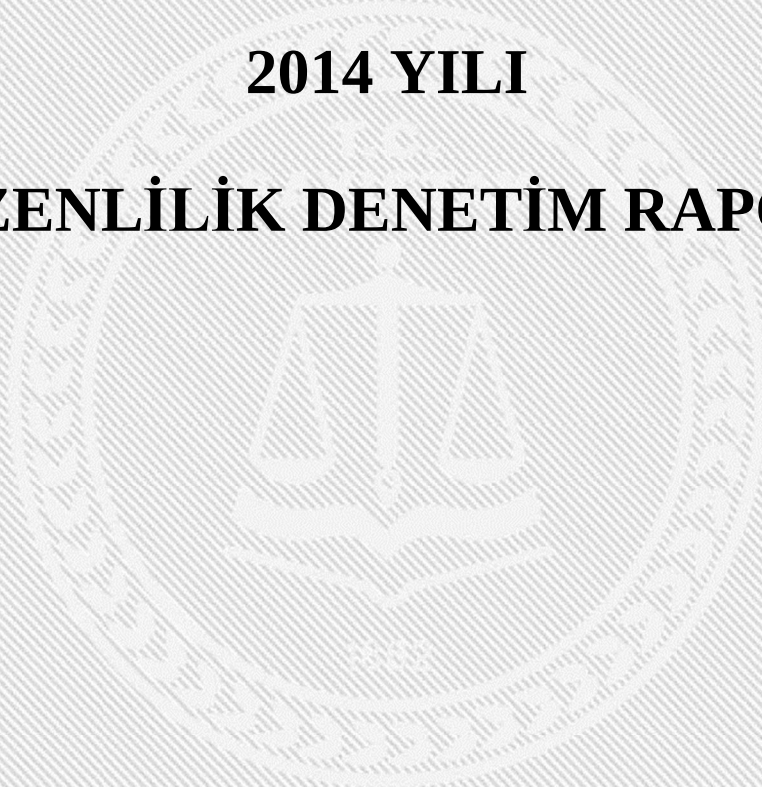
**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI**

**İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	35
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	35
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	36
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	36
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	38
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	46
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	47
8.	EKLER.....	48

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'nün, hesap ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile mali rapor ve tabloları, "Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 565 ve 573'üncü maddelerinde düzenlenen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Saymanlığın muhasebe kayıt işlemleri, özel sektörden temin edilen muhasebe yazılımı aracılığıyla yürütülmektedir.

İşletmenin, 2014 malî yılı bilançosunda kayıtlı ödenmiş sermayesi 330.476,61 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 31.341.587,63 TL'dir. Mali yıl sonu itibarıyla gelir tablosunda tahakkuk eden net kârı 20.666.549,23 TL'dir.

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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- İşletme bütçesi

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosu ile nakit akış tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken 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.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 120-Alıcılar hesabı, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

120-Alıcılar Hesabının yıl sonu bakiyesi 2.184.355,92 TL'dir. Bakiye veren alacakların doğduğu mali yıla göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Söz konusu tabloya göre, tahsil edilmemiş alacakların %81,88'i, 2013 mali yılı ve öncesine ait olup, bu alaklardan hukuki işlem başlatıldığı beyan edilen toplam 43.359,10 TL tutar haricinde kalan 2.140.996,82 TL alacak için herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

Alacağın Doğduğu Mali Yıl	Toplam Alacak Tutarları	Takibe Düşen Alacak Toplamları	Toplam Alacak İçersindeki Yüzdesi
2007	2.065,00	1.522,20 TL	0,09%
2008	1.805,40	1.805,40 TL	0,08%
2009	7.528,40	4.436,80 TL	0,34%
2010	12.969,00	4.248,00 TL	0,59%
2011	56.451,09		2,58%
2012	718.762,99	31.346,70 TL	32,91%
2013	988.943,44		45,27%
2014	395.830,60		18,12%
TOPLAMLAR	2.184.355,92	43.359,10	100,00%

Kamu idaresi cevabında; İşletmece kullanılan muhasebe programı ile Maliye Bakanlığınca uygulamaya konulan muhasebe yazılımlarındaki eksiklikler ve sıkıntılar nedeniyle, yazılımlara tekrar giriş yapılmak zorunda kalındığı ifade edilerek, 120 Alıcılar Hesabı ve 340-Alınan Sipariş Avansları hesaplarının karşılaştırılamadığı ve bu yüzden kapatılamadığı belirtilmiştir. Söz konusu hesaplar üzerinde çalışmaların devam ettiği ve bulguya konu hususun tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alınması yönünde işlemlere başlanıldığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak Kurumca düzeltileceği ifade edilen işlemler sonraki dönem incelemelerimizde takip edilecektir. Kurum alacaklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının sağlıklı ve düzgün yapılamaması nedeniyle, işletme alacakları tam ve doğru rakamları göstermemektedir.

BULGU 2: 336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

Yönetim dönemi hesabında bu hesabın bakiyesi olan 978.171,32 TL'nin 2011 mali yılından devir olduğu görülmüştür. Hesap, işletmece emanet niteliğinde kullanılmakta olup, işletme banka hesaplarına yatırılan ve niteliği anlaşılamayan paraların izlenmesi için kullanılmaktadır. İş veya hizmetin karşılığı olarak ilgilileri veya ilgililerin adına iş takipçileri tarafından yatırılan bu paralar, işi veya hizmeti sağlayan birimin, muhasebe birimine gerekli bilgi ve evrakları zamanında veya hiç sağlamaması nedeniyle kapatılamamaktadır. Bunun sonucu olarak, işletme muhasebe birimince, iş veya hizmetin yapılarak ilgisine teslim edildiği anlaşılanlara fatura kesilerek gelir ve alacak hesaplarına kaydedilmekte ancak bu kişiler adına avans niteliğinde para yatıranlarca banka dekontuna açıklayıcı bilgi konulmaması ve işletme adına hizmeti sunan idari birimce de muhasebeye bilgi ve belge akışı sağlanmaması sebebiyle, 336-Diğer Çeşitli Borçlar Hesapları fiktif olarak artış göstermiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 336-Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı bilanço tarihi itibarıyla, işletmenin gerçek ve doğru tutarlarını göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce işletmelerin tamamının kısa sürede DMIS programına geçişlerini ve veri girişlerini sağlamak amacıyla devir işlemlerinde çok sayıda hesap hareketi bulunan hesapların toplu olarak devredilmesi ve zaman içinde bu hesapların tasfiye edilerek ilgili firmalara aktarılması yönündeki teşvikleri sebebiyle 336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabının 2012 mali yılında 1.221.719,27 TL alacak bakiyesiyle topluca devri yapılmıştır.

Bu hesap üzerinde yapılan incelemeler neticesinde mahiyeti tespit edilen 243.547,95 TL ilgili firmaların varsa borcuna, borcu yoksa ilgili firmanın avans hesabına mahsubu yapılarak 2014 sonu itibarıyla 978.171,32 TL'ye inmesi temin edilmiş olup 2015 sonuna

kadar incelemeler tamamlanarak, bu hesapta net olarak mahiyeti tespit edilemeyen ödemelerin kalmaması sağlanacaktır.

Sonuç olarak İşletmece, yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 3: 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı, işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmamaktadır.

Bu hesap, işletmece sunulan iş veya hizmetlerin karşılığı olarak yatırıldığı anlaşılan paraların takip edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. İşletme adına iş veya hizmeti sunan idari birimlerce, iş veya hizmetin tamamlandığına dair gerekli bilgi ve belgelerin zamanında veya hiç sağlanmaması sebebiyle hesapta kayıtlı tutarlar yıllar itibarıyla fiktif olarak artış göstermiştir.

İnceleme esnasında yapılan kısmi örnekleme incelemede, 2014 yılı içerisinde alınan sipariş avanslarından 618 adetinin (toplam tutarı 216.300,00 TL), işletme adına hizmeti sunan idari birimce tamamlanarak ilgisine teslim edilmiş olmasına rağmen, ilgi idari birimce gerekli bilgi ve belgelerin muhasebe birimine intikal ettirilmemesi nedeniyle kapatılmadığı ve halen 340-Sipariş Avansları Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir. İşletmece faaliyet geliri niteliği kazanmış bu tür avansların, muhasebede ilgili gelir kalemleri ile ilişkilendirilememesi sebebiyle, Döner Sermaye İşletmesinin dönem faaliyetinden kaynaklanan gelirleri de doğru ve gerçek tutarları göstermemektedir.

İşletmeye bağlı idari birimlerce üretilen mal veya hizmetlerin ilgililerine teslim etme süresi göz önüne alındığında, hesaba kayıtlı işlemlerin çok önemli bir bölümünün (2014 mali yılı öncesi) ilgili olduğu mali yılın geliri olması ihtimali yüksektir. Ancak muhasebe birimine gerekli bilgi ve belge akışı sağlanmadığından, denetimlerimiz esnasında net rakamlar çıkarılamamıştır.

İşletmenin Kurumlar Vergisi Mükellefi olması ve döner sermayeli kamu işletmesi olması sebebiyle, dönem faaliyet geliri üzerinden hesaplanan tüm kamu kurum ve kuruluş payları da yanlış ve eksik hesaplanma birlikte; işletme, dönem kârının tamamını Hazineye aktarmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermaye İşletmesi adına iş ve hizmet veren ilgili idari birimler tarafından iş ve işlemleri tamamlanarak gönderilen hizmetlerin tamamının faturalandırılması yapılmış olup, yapılan denetim esnasında kısmi örnekleme sonucu tespit edilen 618 adet sonuçlandırılmış işlemin ilgili idari birimce teyidi yapılarak gönderilen evrak neticesinde 2015 Şubat ayı içinde faturalandırma işlemi tamamlanmıştır.

Söz konusu işlemlerin dışında iş yoğunluğu sebebiyle gözden kaçan iş ve hizmetlerin tespiti amacıyla ilgili kişi ve firma dosyaları hizmeti sunan ilgili idari birimce yeniden taranması başlatılmış ve tespit edilecek işlem eksiklikleri ise ivedilikle faturalandırılarak yapılan ödemelerin gelir hesaplarına intikali sağlanacaktır.

Sonuç olarak İşletmece, yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 4: İdarece teslim alınan Teminat Mektuplarının muhasebe kayıtlarının tutulmaması sebebiyle 900-Alınan Teminatlar Hesabı ve 901-Alınan Teminatlar Alacaklı Hesaplarının kullanılmadığı ve işletmenin bilanço tarihi itibarıyla gerçek durumunu yansıtmadığı görülmüştür.

İşletme hesaplarının incelenmesi ve ilgililerden istenilen bilgi ve belgelerin değerlendirilmesi sonucunda; idarece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, işin yüklenicisinden alınan geçici ve kesin teminat mektuplarının muhasebeleştirilmediği ve muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

900 ve 901 Alınan Teminatlar/(Alacaklı) Hesaplarında izlenmesi gereken ve 2014 mali yılı bilanço dipnotlarında gösterilmesi gereken toplam tutar büyüklüğü 617.096,77 TL'dir.

Kamu idaresi cevabında; İlgili idari birimler tarafından gerçekleştirilen ihaleler çerçevesinde alınan ve bu güne kadar ihale servislerince ihale dosyası içinde takibi yapılan geçici ve kati teminat mektupları 2014 yıl sonundan itibaren bir yazı ekinde muhasebeye gönderilmesi temin edilerek 2015 yılı açılış kaydı sonrasına nakit teminatların takip edildiği gibi alınan teminat mektuplarının da 900 ve 901 nazım hesaplarında takibine başlanmıştır.

Sonuç olarak İşletmece, gerçekleştirilen işlemler 2015 mali yılı içerisinde yapıldığı için sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 5: İşletme muhasebe biriminde, işletmece taahhüt altına alınan sözleşmeler için taahhüt kartları ve taahhüt hesapları kullanılmamakta, muhasebe hesaplarında takip edilmemektedir.

İşletmenin taraf olduğu ve sözleşmelerle yılı içerisinde satın alma ve ödeme yükümlülüğü altına girdiği mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak tutulması gereken, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ve 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı'nın kullanılmadığı ve muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Detaylı hesap planına göre; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen cari ve sermaye nitelikli taahhüt tutarlarının izlenmesi için bu hesapların aktif olarak kullanılması ve işletmenin cari taahhüt tutarını göstermesi gerekmektedir.

Diğer Taraftan, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 34 üncü maddesinde yeralan, "Nazım Hesaplara İlişkin İlkerler" başlıklı muhasebe ilkesine göre, bu hesapların mizanda ve bilanço dip notlarında gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

İşletmece, sözleşmeye bağlanan ve 2014 mali yılı içerisinde ödenmek üzere toplam 804.000.000,00 TL taahhütün bulunduğu beyan edilmiştir. Ancak bu tutar ile ödemesi gerçekleştirilen tutarlar muhasebe kayıtlarında izlenmediği için, işletmenin mevcut toplam taahhüt tutarı mali tablolarda yer almamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce kullanıma sunulan DMIS programında 80 li Bütçe Gelirleri ve 83 lü Bütçe Giderleri hesapları gibi 98 li Taahhüt Hesaplarının aktif hale gelmesi ile birlikte ilgili hesaplarda işletmemiz tarafından kullanılacaktır.

Sonuç olarak İşletmece, yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 6: İşletmece verilen Avansların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

İşletmece çeşitli nedenlerle, iş yaptırılan kişi ve kuruluşlar ile personele personele verilen avansların zamanında kapatılmadığı ve tahsili için gerekli işlemlerin başlatılmadığı görülmüştür.

Döner sermaye işletmesince, avans olarak verilen tutarlar işin niteliğine göre, 159-Verilen Sipariş Avansları Hesabı, 195-İş Avansları Hesabı ve 196-Personel Avansları Hesabında muhasebeleştirilmekte ve raporlanmaktadır. 2014 Mali yılı Bilançosuna göre hesapta yeralan tutarlara ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur.

159-Verilen Sipariş Avansları Hesabında kayıtlı ön ödemelerin 2012 mali yılında yapılan muhasebe kayıtlardan geldiği görülmüştür. Söz konusu ön ödemelerin ilgili olduğu 2012 mali yılı gideri olması ihtimali çok yüksektir. Ancak işletme muhasebesine ön ödemenin yapıldığı iş veya hizmetin tamamlanıp tamamlandığı konusunda bilgi gelmediği için verilen avansların kapatılmadığı anlaşılmıştır.

195-İş Avansları Hesabı ve 196-Personel Avansları hesabında kayıtlı işlemlerin, 2012-2014 yılları arasında personele iş ve yolluk için verilen tutarların zamanında kapatılmamasından kaynakladığı görülmüştür. Ön Ödeme usul ve Esasları Hakkında yönetmelik uyarınca, mali yıl sonunda, yaptırılan iş veya hizmete ilişkin geri ödeme süresinin dolup dolmadığına bakılmaksızın verilen avansların kapatılması gerekmektedir. İlgililerince kapatılmayan avansların sorumluları adına kişi borcuna alınması gerekmektedir.

Muhasebe tekniği açısından, 159-Verilen Sipariş Avansları Hesabı, 195- iş Avansları Hesabı ve 196-Personel Avansları Hesaplarında kayıtlı olan toplam 4.793,96 TL'nin, 135-Personelden Alacaklar Hesabında izlenerek takip ve tahsiline ilişkin işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, sınıflandırma açısından, 2014 Mali yılı işletme bilançosunda yer alan, 159-Verilen Sipariş Avansları Hesabı, 195- iş Avansları Hesabı ve 196-Personel Avansları Hesapları işletmenin gerçeğe uygun, doğru tutarlarını göstermemektedir.

Muhasebe Hesabı	Avans Verilen Kişi veya kurum	Dönemi	Mahiyeti	Tutarı
159_verilen Sipariş Avansları Hesabı	K*** İ*** K***	2012	İlan Bedeli	2.832,00
	Ö*** G*** M***	2012	-	27,76
	Toplam			2.859,76
195-İş Avansları Hesabı	H*** Ö***	2014	Mazot Alımı	500,00
	Toplam			500,00
196-Personel Avansları Hesabı	Y*** Ö***	2012	Yolluk Avansı	55,13
	A*** Ö***	2012	Yolluk Avansı	29,07
	E*** A***	2014	Yolluk Avansı	450,00
	S*** A***	2014	Yolluk Avansı	450,00
	V*** E***	2014	Yolluk Avansı	450,00
	Toplam			1.434,20
GENEL TOPLAM				4.793,96

Kamu idaresi cevabında; İşletme tarafından işin niteliğine göre verilen avanslar; 159 Verilen Sipariş Avansları Hesabı, 195 İş Avansları Hesabı ve 196 Personel Avansları Hesabında takip edilmektedir.

2014 mali yılı sonu itibariyle bu hesaplardan 159 Verilen Sipariş Avansları Hesabında takibi yapılan ve Kamu İhale Kurumuna verilen ihale ilan bedeli karşılığı olarak ödenen avanslar için ilgili kurum tarafından düzenlenen fakat zamanında işletmeye ulaşmayan faturalar sebebiyle mevcut bulunan bakiye, faturaların ASLININ AYNIDIR onaylı suretleri alınarak mahsuben kapatılmış ve diğer hesaplarda bulunan avanslarında ilgililer tarafından harcamaya ilişkin belgelerinin alınması yada yasal faizleri ile birlikte ödettirilmesi temin edilerek kapatılmış olup tüm Genel Müdürlük Personeli avansların alımı ve kapatılması işlemleri hakkında bilgilendirilerek genelge ile talimatlandırılmıştır.

Sonuç olarak Bulguya konu edilen avanslar 2014 mali yılı içerisinde kapatılmadığından ve ayrıca kurumca yazı ekinde kanıtlayıcı belge sunulmamasından dolayı yapılacak işlem bulunmamaktadır. Bulgu konusu sonraki dönem incelemelerimizde takip edilecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

BULGU 7: Maliyet hesapları, sınıflandırma açısından işletmenin gerçeğe uygun doğru maliyetlerini göstermemektedir.

Döner Sermaye İşletmesi gelir kalemlerini oluşturan hizmetlere ilişkin, hizmet sunumu gerçekleştiren Bakanlık idari birimlerinin bu hizmetlerin maliyetlerine ilişkin bilgileri hesaplamaması ve işletme muhasebesine intikal ettirmemesi nedeniyle, işletmece sunulan hizmetlerin maliyetleri belirlenememektedir. İşletmece katılan tüm giderler 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasebeleştirmekte ve raporlamaktadır. Bu nedenle, işletmenin hizmet üretim maliyetleri mali tablolardan çıkarılamamakta ve fiyat politikası ile karşılaştırılamamaktadır.

İşletmenin, sermaye, faaliyet alanı ve görevlerini belirleyen, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği’nin “Alınacak Bedeller ve Fiyat” başlıklı 40 ıncı maddesinde;

“İşletme, hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç olmak üzere bedelsiz ve emsiline nazaran düşük bedelle iş yapamaz, hizmet veremez, mal satamaz veya her hangi bir menfaat sağlayamaz.

Mal ve hizmetlerin fiyatları, maliyet-işletme, gider-kâr unsurları dikkate alınmak suretiyle hesaplanarak İşletme Müdürünün teklifi Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşir.”

İfadesine yer verilerek, işletmenin maliyetlerinin altında satış yapmasına imkan verilmemiştir.

İşletme, hizmet üretim maliyet hesaplarını kullanılmadığı için, 2014 mali yılı tablolarında (Geçici-Kesin Mizan, Gelir-Gider Tablosu, Bilanço Dip Notu) 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı, 741-Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı, 741-Hizmet Üretim Maliyeti Fark Hesabı ve 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabı, işletmenin gerçeğe uygun doğru maliyetlerini göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermaye İşletmesi adına hizmet üreten idari birimler ile toplantı yapılarak işletme muhasebe birimi tarafından kullanılacak maliyet hesaplarının verilerini oluşturacak maliyet çalışmalarının yapılması, kullanılacak belgelerin ve ilgili birim sorumluları tarafından tutulacak veya tutturulacak yardımcı defterlerin hazırlanması hususunda gerekli bilgiler hizmet üreten birimlere verilmiş olup, bundan böyle ilgili maliyet hesaplarının kullanılacağı bahsi geçen birimlere bildirilmiştir.

Sonuç olarak İşletmece, yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2014 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: Detaylı Hesap Planına göre kullanılması gereken, 970-Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı, 971-Bütçe Ödenekleri Hesabı ve 975-Ödenekli Giderler Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce döner sermayeli işletmeler için oluşturulan detaylı hesap planına göre kullanılması gereken, 970-Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı, 971-Bütçe Ödenekleri Hesabı ve 975-Ödenekli Giderler Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Anılan hesapların kullanılmaması nedeniyle, işletmece gerçekleştirilen harcamaların, onaylanmış bütçe ile irtibatı kurulamamakta, dönem içi ve dönem sonu ödenek durumları takip edilmemektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 34 üncü maddesinde yeralan,"Nazım Hesaplara İlişkin İlkerler" başlıklı muhasebe ilkesine göre, bu hesapların mizanda ve bilanço dip notlarında gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

İşletmenin, Bilanço dip notlarında göstermediği 2014 Mali yılı onaylanmış gelir-gider bütçe büyüklüğü, 29.852.242,26TL'si dir.

Kamu idaresi cevabında; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce kullanıma sunulan DMIS programında 97 li Bütçe Ödenekler Hesaplarının aktif hale gelmesi ile birlikte ilgili hesaplarda işletmemiz tarafından kullanılacaktır.

Sonuç olarak İşletmece, yapılacak çalışmalar ve gerçekleştirilecek işlemler sonraki dönem incelemelerimizde izlenecektir. Ancak 2014 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik olmamıştır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

ŞMA VE SOSYAL GÜV.BAK. İSG DÖNER SERMAYE İŞLET.		31.12.2014 TARİHLİ AYRINTILI BİLANÇO		Sayfa No : 1 / 1	
F (VARLIKLAR)		PASİF (KAYNAKLAR)			
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2014)	AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2014)		
VARLIKLAR		YABANCI KAYNAKLAR			
İzlenilen Varlıklar		B - Ticari Borçlar			
İzlenilen Varlıklar	26.699.514,00	1 - Satıcılar	807.081,75		
İzlenilen Varlıklar	26.699.514,00	4 - Alınan Depozito ve Teminatlar	27.940,94		
İzlenilen Varlıklar		C - Diğer Borçlar			
İzlenilen Varlıklar	2.186.072,92	4 - Personele Borçlar	338,40		
İzlenilen Varlıklar	2.186.072,92	5 - Diğer Çeşitli Borçlar	978.171,32		
İzlenilen Varlıklar		D - Alınan Avanslar			
İzlenilen Varlıklar	2.400,36	1 - Alınan Sipariş Avansları	7.287.258,66		
İzlenilen Varlıklar	2.400,36	F - Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler			
İzlenilen Varlıklar		1 - Ödenecek Vergi ve Fonlar	264.922,14		
İzlenilen Varlıklar	2.367,78	4 - Ödenecek Döşe Yükümlülükleri	746.732,00		
İzlenilen Varlıklar		G - Borç ve Gider Karşılıkları			
İzlenilen Varlıklar	2.859,76	1 - Don.Kar.Vergi ve Diğ. Yas. Yük. Kar.	5.166.637,31		
İzlenilen Varlıklar		2 - Don. Kar. Peşin Öd. Ver. ve Diğ.Yük. (-)	(4.934.520,73)		
İzlenilen Varlıklar	1.934,20	KISA VADELİ YABANCI KAY. TOPLAMI			
İzlenilen Varlıklar		II - UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			
İzlenilen Varlıklar	28.892.781,24	UZUN VADELİ YABANCI KAY. TOPLAMI			
İzlenilen Varlıklar		III - ÖZKAYNAKLAR			
İzlenilen Varlıklar	2.238.559,15	A - Ödenmiş Sermaye			
İzlenilen Varlıklar		1 - Sermaye	330.476,61		
İzlenilen Varlıklar	2.238.559,15	F - Dönem Net Karı (Zararı)			
İzlenilen Varlıklar		1 - Dönem Net Karı	20.666.549,23		
İzlenilen Varlıklar	2.238.559,15	ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI			
İzlenilen Varlıklar		PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI			
İzlenilen Varlıklar	2.448.806,39	IV - NAZİM HESAPLAR			
İzlenilen Varlıklar		NAZİM HESAPLAR TOPLAMI			
İzlenilen Varlıklar	31.341.587,63	GENEL TOPLAM			
İzlenilen Varlıklar					
İzlenilen Varlıklar	31.341.587,63				

[Signature]


Alekber ŞİMŞEK
Şube Müdürü


Abdullah ÇİĞDEM
İşletme Müdürü


Sedat YENİDÜNYA
Genel Müdür Yardımcısı


Kasım ÖZER
Genel Müdür

(01.01.2014 - 31.12.2014 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK İŞİGİ DÖNER SERMAYE İŞLETİ.

Sayfa No : 1 / 1

AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2014)		
A - BRÜT SATIŞLAR		39.718.034,98	
1 - Yurtiçi Satışlar	39.118.034,98		
B - SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)		(268.210,69)	
1 - Satıştan İade (-)	(268.210,69)		38.849.824,29
C - NET SATIŞLAR		(15.142.856,11)	
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			38.849.824,29
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		(15.142.856,11)	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	(15.142.856,11)		23.706.988,18
FAALİYET KARI VEYA ZARARI		2.079.298,33	
F - Diğ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR		46.984,75	
3 - Faiz Gelirleri	2.079.298,33		
10 - Diğ. Olağan Gelir ve Karlar	46.984,75		
G - Diğ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)		(69,32)	
1 - Komisyon Giderleri (-)	(64,50)		
7 - Diğ. Olağan Gider ve Zararları (-)	(14,82)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR		4,60	
1 - OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR			25.833.181,94
2 - Diğ. Olağandışı Gelir ve Karlar	4,60		
DÖNEM KARI VEYA ZARARI		(5.166.637,31)	
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ. YA. YÜ. KAR. (-)		(5.166.637,31)	
1 - Dön. Karı Vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.	(5.166.637,31)		20.666.549,23
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			


Şuayb ŞİMŞEK
Şube Müdürü

Sedat YENİDÜNYA
Genel Müdür Yardımcısı

Kasım ÖZER
Genel Müdür

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>

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK
BAKANLIĞI
2014 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	52
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	53
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	53
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	53
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	55
6. DENETİM BULGULARI	57

1. ÖZET

Bu rapor, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 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.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2014 yılı performans denetimi kapsamında yapılan denetim sonucunda;

- Stratejik Planda Amaçlarla İlgili Olmayan Hedeflerin Olması,
- Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi,
- Stratejik Planda Ölçülebilir Olmayan Hedefin Olması,
- Stratejik Plandaki Mevcut Durum Analizinin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzuna Uygun Olarak Hazırlanmaması,
- Bakanlık Performans Programında Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedeflerinin Bulunması,
- Faaliyet Raporunda Bakanlık Faaliyet Sonuçlarının Tamamının Yer Almaması,
- Faaliyet Raporunda Birbirleriyle Tutarlı Olmayan Sayısal Bilgilerin Olması,
- Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerindeki Sapmalar İçin Neden Sunulmaması ya da Sunulan Nedenin Geçerli Olmaması,
- İdare Faaliyet Raporunda Mali Bilgilerin Eksik Olması,

- Bakanlık Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Veri Kayıt ve Kontrol Sisteminin Olmaması,
- Hususları tespit edilmiştir.

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 yansıtmassından; 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, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2014-2018 dönemine ait Stratejik Planını zamanında hazırlayarak yayımladığı görülmüştür. Bakanlığın, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 8 amaç, bu amaçların altında 86 adet hedef ve bu hedeflere yönelik 145 performans göstergesi belirlemiştir. Bakanlık, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiştir. Stratejik amaçla ilgili olmadığı tespit edilen 2 adet hedef dışında kalanların, stratejik amaçlarla uyumlu olduğu görülmüştür. Ayrıca, stratejik amaçla uyumlu olduğu düşünülen 1 adet hedefin ve bu hedefe ait performans göstergelerinin ölçülebilir olmadığı değerlendirilmiştir. İlgililik kriterine uymayan ve ölçülebilir olmayan hedef ve göstergelere ilişkin açıklamalar ile stratejik planın sunum kriterine aykırılık tespit ettiğimiz hususlar denetim bulgularında yer almaktadır.

Bakanlık 2014 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde, zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. 2014 yılı için kurumun 43 adet performans hedefi ve 133 adet performans göstergesi bulunmaktadır. Yapılan denetim sonucunda 9 adet performans hedefinin girdi veya faaliyet odaklı olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, ilgili girdi veya faaliyet odaklı performans hedefleri için diğer kriterlere göre (ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma) değerlendirme yapılmamıştır. Hedef ve göstergelere ilişkin açıklamalar denetim bulgularında yer almaktadır.

Bakanlığın 2014 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde; Bakanlık Performans Programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin tamamının gerçekleşme durumunun raporlandığı görülmüştür. Faaliyet Raporu, yasal süreler içinde hazırlanarak yayımlanmıştır. Faaliyet Raporunda, Bakanlık hakkında verilen mali bilgilerin eksik olduğu ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının otoritesi konumunda olan Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı yönetiminde kullandırılan Avrupa Birliği fonları ve ulusal katkı ile işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paralar hesabından ve döner sermaye işletmelerinde gerçekleştirilen faaliyetlerin, İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmüştür. Faaliyet Raporunda, birbirleriyle tutarlı olmayan sayısal bilgiler yer almaktadır. Ayrıca, Bakanlık tutarlı ve doğrulanabilir olduğu değerlendirilen hedeflerden 10 adedine

ilişkin gerçekleşmede meydana gelen sapma hakkında faaliyet raporunda geçerli ve ikna edici gerekçeler sunmamıştır. Bu hususta yapılan değerlendirmelere denetim bulgularında yer verilmiştir.

Bakanlığın 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.

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.

Sonuç olarak; Bakanlık, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamakla birlikte bu 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, Bakanlığın 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 Amaçlarla İlgili Olmayan Hedeflerin Olması

Bakanlık 2014-2018 Dönemi Stratejik Planında, stratejik amaçlarla ilgili olmayan hedeflerin yer aldığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; hedeflerin, stratejik amaçlar ile ilgisi olması gerekmektedir. Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleriyle, temel ilke ve politikalarını, izlenecek yöntemleri ve kaynak dağılımını içeren stratejik planların, etkin şekilde uygulanabilmesi açısından belirlenen göstergelerin de, kurumsal amaç ve hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Kılavuzda, stratejik planlarda yer alan hedeflerin niteliği itibarıyla amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olduğu belirtilerek, hem amaçlar ile hedeflerin hem de hedeflerle ilgili göstergelerin birbiriyle ilgili olması gerektiği düzenlenmektedir. (ilgililik kriteri)

Bakanlık Stratejik Planında “*Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek*” ilk stratejik amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaç için belirlenen hedeflerden bir tanesi “*İş Kanunlarının birleştirilmesi*” olup, bu hedef amaç ile ilgili değildir. Uygulamada aynı işgücü piyasasında yer alan işçilerin çalışma hayatları üç farklı mevzuat ile düzenlenmektedir. İşçilerin hak kaybına uğramadan çalışabilecekleri bir çalışma hayatı, mevcut mevzuat hükümlerinde gerekli düzenlemeler yapılmaksızın sadece ilgili kanunların tek metinde birleştirilmesi ile mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla; hedef, amacın gerçekleşmesine hizmet etmemektedir.

Stratejik Planda yer alan “*Çalışma barışına katkı sağlayan mekanizmaları daha etkin hale getirmek*” stratejik amacı için belirlenen hedeflerden bir tanesi “*kamu görevlileri sendikaları üyelerine ait sayısal verilerin bilgisayar ortamında anlık olarak takip edilebilmesi için çalışmalar yapılması*” olarak belirlenmiştir. Bahsi geçen veri kayıt sisteminin kurulmasının çalışma barışına yönelik mekanizmaların etkinliğiyle doğrudan bağlantısı bulunmamaktadır. Bu hedef, amaç ile ilgili değildir ve amacın gerçekleşmesine hizmet etmemektedir.

İlgililik kriterine göre yaptığımız değerlendirme sonucu yukarıda belirtilen ve amaçla ilgisiz olduğu tespit edilen hedefler için, performans programlarında bu hedefe ilişkin performans hedefleri ve göstergeleri herhangi bir değerlendirmeye tabi tutulmayacaktır.

Kamu idaresi cevabında: “Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek” ile hedeflenenin iş kanunlarının birleştirilerek işçilerin ve işverenlerin çalışma hayatındaki bütün koşullarını iyileştirmek amacıyla tek bir kanun çıkarmak olduğu, “Kamu görevlileri sendikaları üyelerine ait sayısal verilerin bilgisayar ortamında anlık olarak takip edilebilmesi için çalışmalar yapılması” hedefi ile ise kamu çalışanlarının sendika üyeliğinin e- Devlet Kapısı üzerinden yapılmasının planlandığı ve oluşturulacak istatistiki bilgi sistemi ile sendika üyeliği konusunda şeffaf ve doğru bilgilere ulaşılması planlanarak sosyal taraflar ile devlet arasındaki güvenilirliğinin artırılması yolu ile çalışma barışının tesis edilmesinin hedeflendiği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; hedeflerin, stratejik amaçlar ile ilgisi olması ve stratejik planların, etkin şekilde uygulanabilmesi açısından belirlenen göstergelerin de, kurumsal amaç ve hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Stratejik planlarda yer alan hedefler, niteliği itibarıyla amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olup, hem amaçlar ile hedeflerin hem de hedeflerle ilgili göstergelerin birbiriyle ilgili olması gerekmektedir.

Bulgumuzda da belirttiğimiz gibi, Bakanlık Stratejik Planında stratejik amaçlar için belirlenen hedeflerin ilgililik kriterini taşımadığı düşünülmektedir. İşçilerin hak kaybına uğramadan çalışabilecekleri bir çalışma hayatı, mevcut mevzuat hükümlerinde gerekli düzenlemeler yapılmaksızın sadece ilgili kanunların tek metinde birleştirilmesi ile mümkün olmayacaktır. Ayrıca, sendika üyeliğine ait veri kayıt sisteminin kurulmasının çalışma barışına yönelik mekanizmaların etkinliğiyle doğrudan bağlantısı bulunmamaktadır.

BULGU 2: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

Bakanlık 2014-2018 Dönemi Stratejik Planında, "Maliyetlendirme" bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda; bir kurumun birimleri bazında hazırlanacak olan stratejik planlamaya ilişkin rapor formatının hangi başlıklardan

oluşacağı belirtilmektedir. Buna göre, bir kurumun stratejik planında yer alması gereken başlıklardan bir tanesi de "Maliyetlendirme"dir. Kılavuzda; maliyetlendirme sürecindeki temel amacın, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmak olduğu ve maliyetlendirmenin, stratejik planlar ile bütçeler arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçladığı ifade edilmektedir. Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenmektedir.

Bakanlık Stratejik Planında "*Maliyetlendirme*" bölümüne ve tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosuna yer verilmemiştir ve dolayısıyla stratejik amaç ve hedeflere yönelik olarak gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin kaynak analizi yapılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlık 2014-2018 dönemini kapsayan Stratejik Planında 5 yıllık maliyet tablosuna yer verildiği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bulgumuzda da ifade etmiş olduğumuz gibi bir kurumun stratejik planında yer alması gereken başlıklardan bir tanesi de, Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda stratejik planlamaya ilişkin belirlenen rapor formatı gereği, "Maliyetlendirme" bölümüdür. Stratejik Planlarda ayrıca yer alması gereken bu bölümde, kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı belirlenerek gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin kaynak analizi yapılması gerektiği düşünülmektedir. Bakanlık Stratejik Planında Tablolar kısmında maliyet tablosuna yer verilmiş olmakla birlikte faaliyetlere ilişkin kaynak analizinin yapıldığı maliyetlendirme bölümüne yer verilmemiştir.

BULGU 3: Stratejik Planda Ölçülebilir Olmayan Hedefin Olması

Bakanlık 2014-2018 Dönemi Stratejik Planında ölçülebilir olmayan bir performans hedefin yer aldığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzuna göre, hedeflerin amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak belirlenmesi gerekmektedir. Kılavuza göre ayrıca, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde

hedeye yönelik performans göstergelerine yer verilmesi ve performans göstergesi aracılığıyla hedefin ölçülebilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Bakanlık Stratejik Planında; ölçülebilir hedefler belirlenmiş olmasına, ölçülebilir olmayan hedeflerin mevcudiyetinde ise sayısal nitelikteki göstergelerle hedefler ölçülebilir hale getirilmiş olmasına rağmen, “*Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek*” amacı için belirlenen “*Yapılan teftişlerle işyeri çalışma koşullarının mevzuata uygunluğuna katkı sağlanması*” hedefi, ölçülebilir değildir. İşyeri çalışma koşullarının mevzuata uygunluğuna katkının nasıl ölçüleceği belirlenmemiştir. Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek amacı için belirlenen bu hedef, ölçülebilir olmadığı gibi hedefi ölçülebilir hale getiren bir göstergeye de yer verilmemiştir. Bu performans hedefi için belirlenen performans göstergeleri (Toplam teftişler içindeki programlı teftişlerin bir önceki yıla göre artış oranı 2014 yılında yüzde 2, gibi) hedeye ölçülebilirlik vasfı katmamakta, hedeye ulaşmakta kullanılan araç olan teftişlere yönelik bir gösterge olarak kalmaktadır. Yani, belirlenen performans göstergesinin ait olduğu hedefle ilgisi de zayıftır ve gösterge, mevzuata uygunluğa sağlanan katkının nasıl ölçüleceğine ilişkin herhangi bir yöntem sunmamaktadır. Burada performans göstergesinin, hedef olarak belirlenen işyeri çalışma koşullarının mevzuata uygunluğuna katkının ölçülebilirliğini sağlayacak bir gösterge olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: “Yapılan Teftişlerle İşyeri Çalışma Koşullarının Mevzuata Uygunluğuna Katkı Sağlanması” hedefinin İş Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından çıktı üzerinden değil sağlanan katkıya vurgu yapmak maksadıyla sağlanan girdiler üzerinden ölçüldüğü ve ölçülebilirlik sorununun Kurul Başkanlığının çalışma hayatında ortaya çıkan sorunlara yönelik benimsediği çözüm odaklı yaklaşımın bir sonucu olduğu ve iş teftişinin sayısal değişkenlerle performans temelinde ölçülmesinin oldukça güç olduğu ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Hedeflerin amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak belirlenmesi ve hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedeye yönelik performans göstergelerine yer verilmesi ve performans göstergesi aracılığıyla hedefin ölçülebilir hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bulgumuzda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz gibi belirlenen hedef, ölçülebilir değildir ve işyeri çalışma koşullarının mevzuata uygunluğuna katkının nasıl

ölçüleceği belirlenmemiştir. Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek amacı için belirlenen hedef, ölçülebilir olmadığı gibi hedefi ölçülebilir hale getiren bir göstergeye de yer verilmemiştir. Bakanlık cevabında da bulgumuzu destekler nitelikte, bu hedefin ölçülebilirliğinin zor olduğu ifade edilmiş olup ilgili amaçlar için daha spesifik ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Stratejik Plandaki Mevcut Durum Analizinin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzuna Uygun Olarak Hazırlanmaması

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Dönemi Stratejik Planında mevcut durum analizinin, Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda öngörülen şekilde düzenlenmediği görülmüştür.

Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda, bir kurumun birimleri bazında hazırlanacak olan stratejik planlamaya ilişkin rapor formatının hangi başlıklardan oluşacağı yer almaktadır. Kılavuzda, idarelerin idari ve mali durumlarını “*Mevcut Durum Analizi*” bölümünde yedi alt başlıkta değerlendirmeleri öngörülmektedir. Bakanlık Stratejik Planında, Kılavuzda yer alan mevcut durum analizi başlık düzenine genelde uyulmamış ve Kurum hakkındaki idari ve mali bilgiler, çeşitli başlıklar halinde dağınık bir biçimde Stratejik Planda yer almıştır. Stratejik Planda, Kurumun idari ve mali açıdan “nerede” olduğunu ortaya koyan bütüncül bir değerlendirme yapılmamıştır. Stratejik Planda mevcut durum analizi genel başlığı altında yer alması gereken İç Çevre Analizinde; kurum kültürü, teknolojik yapı, güçlü ve zayıf yönler hakkında bilgiler verilmemiş sadece insan kaynakları ile fiziksel kaynaklar bilgisi sunulmuştur. Kurum dışında olup da birimi etkileyebilecek fırsat ve tehditlerin birlikte analizini içeren Dış Çevre Analizine de Stratejik Planda yer verilmemiştir. Stratejik Plandaki mevcut durum analizinin Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun olarak hazırlanmaması, Kurum hakkındaki idari ve mali bilgilerin Plana eksik alınmasına neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlığın mevcut stratejik planı revize çalışmalarının sürdürülmekte olduğu ve yeni stratejik planın stratejik plan hazırlama kılavuzuna uyumunun sağlanacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bakanlık revize edilecek olan stratejik planda bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Bakanlık Performans Programında Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedeflerinin Bulunması

Bakanlık 2014 Mali Yılı Performans Programında, girdi veya faaliyet odaklı performans hedeflerinin belirlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*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 ihtiyacını, 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.

Bakanlık 2014 Mali Yılı Performans Programında, Stratejik Planda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik belirlenen performans hedeflerinden aşağıdaki tabloda belirtilenlerin girdi veya faaliyet odaklı olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, tabloda yeralan ilgili girdi veya faaliyet odaklı performans hedefleri için diğer kriterlere göre (ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma) değerlendirme yapılmamıştır.

Tablo 1 Girdi/Faaliyet Odaklı Performans Hedefleri

Amaç	Performans Hedefi
Çalışma Hayatındaki Koşulları İyileştirmek	İşgücü Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Göteten Düzenlemelerin Geliştirilmesi
	İşyerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesine İlişkin Çalışmaların Arttırılması
	Kültürel ve Sanatsal Faaliyetlerde Çalışan Çocuklara İlişkin İş Kanununda Düzenleme Yapılması

	Alt İşverenlikle İlgili Mevzuat ve Uygulamadan Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Çalışmalar Yapılması
	Kıdem Tazminatı ile İlgili Mevzuat ve Uygulamadan Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Çalışmalar Yapılması
İstihdama Yönelik Politikaları Etkinleştirmek	İstihdam ve Büyüme İlişkisi Kapsamında Sağlanan Tüm Teşviklerin Tek Elden Yürütülmesi
Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Etmek	Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisine Yönelik Düzenleme Yapılması
Avrupa Birliğinin İnsan Kaynakları Politikalarının Ülkemizde Daha Etkin Kullanılmasını Sağlamak ve Kazanılan Deneyim ve Perspektifi Ulusal ve Uluslar arası Düzeyde Geliştirmek ve Paylaşmak	PIAAC Olarak Bilinen “Uluslar arası Yetişkin Becerilerinin Ölçülmesi Programını” OECD ile Ortaklaşa Yürütmek
	Sosyal Politika ve İstihdam Faslında Müzakerelerine İlişkin Çalışmalar Yürütülecektir.ESRP Avrupa Komisyonu ve İlgili Tüm Kurumların Katkılarıyla Hazırlanarak İmzalanacaktır.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlık 2015 Mali Yılı Performans Programı hazırlanırken hedeflerin çıktı/sonuç odaklı olmasına dikkat edileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bakanlık, 2015 Mali Yılı Performans Programında bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki performans programı değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet Raporunda, Bakanlığın Tüm Faaliyetlerine Yer Verilmemesi

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının otoritesi konumunda olan Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı yönetiminde kullandırılan Avrupa Birliği fonları ve ulusal katkı ve işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paralar hesabından gerçekleştirilen faaliyetlerin, 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 Yönetmelik'in "*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; Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı"nın otoritesi konumunda olan ABKDB yönetiminde kullandırılan Avrupa Birliği fonları ve ulusal katkının 5018 sayılı Kanun uyarınca muhasebeleştirilip raporlanmamasının, Bakanlık 2014 Yılı Denetim Raporunda yer alan bulgumuzda ayrıntılı bir şekilde açıklamış olduğumuz gibi, kamu kaynaklarının kayıt dışında kalmasına neden olduğu görülmüştür. Bu durum, ABKDB'nin İKG Bileşeni Program Otoritesi olarak icra ettiği önemli faaliyetlerin, faaliyet raporlarında görülmemesine neden olmaktadır. Ayrıca, ABKDB tarafından IPA fonlarına ilişkin kayıtların dönemsellik ilkesine uyulmaksızın tutulması, faaliyet raporlarının bir mali

yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanması gerektiği hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Yine, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 38 inci maddesi uyarınca işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların toplandığı banka hesabının ve bu hesaptan yapılan harcamaların, Bakanlık 2014 Yılı Denetim Raporunda yer alan bulguda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, muhasebeleştirilmeyip raporlanmaması nedeniyle bu ceza paralarıyla yürütülen faaliyetler de İdare Faaliyet Raporunda yer almamaktadır.

Dolayısıyla, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının otoritesi konumunda olan ABKDB yönetiminde kullanılan Avrupa Birliği fonları ve ulusal katkı ve işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paralar hesabından gerçekleştirilen faaliyetlerin İdare Faaliyet Raporunda yer almaması nedeniyle İdare Faaliyet Raporu, Bakanlık faaliyet sonuçlarının tümünü içermemektedir.

Kamu idaresi cevabında: İşçi ceza paraları Bakanlıkça belirtilecek özel hesapta izlenmesi gerektiğinden, bu kapsamda elde edilecek gelirlerin bütçe ile ilişkilendirilmesi imkanının bulunmadığı, ancak ceza paralarına ilişkin tüm işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin hususların mevzuat değişiklik çalışmalarında dikkate alınacağı, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında finanse edilen operasyonlara ilişkin bazı mali bilgilere Raporda yer verildiği, Bakanlık İdare Faaliyet raporunda eksik olan faaliyetlere ve mali bilgilere, 2015 yılı için hazırlanacak Bakanlık İdare Faaliyet raporunda yer verileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik gereği, faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanması, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması ve faaliyet raporlarının, bir mali yılın tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında yürütülen tüm faaliyetlerin ve İşçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paraların toplandığı banka hesabının ve bu hesaptan yapılan harcamaların İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerektiği düşünülmektedir.

ABKDB tarafından IPA fonlarına ilişkin kayıtların dönemsellik ilkesine uyulmaksızın tutulması, faaliyet raporlarının bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanmasını da engellemektedir. Ayrıca, Bakanlık 2014 yılı Faaliyet Raporunda İKG

Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesi adı altında Bakanlık tarafından kullanılan IPA fonlarına ilişkin herhangi bir bilgi yer almamakta olup Bakanlık tarafından sunulan cevabi yazıda da bu hususa ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

BULGU 7: Faaliyet Raporunda Birbirleriyle Tutarlı Olmayan Sayısal Bilgilerin Olması

İş Sağlığı ve Güvenliği Enstitüsü Müdürlüğü (İSGÜM) merkez ve bölge laboratuvarlarında çalışan personel sayısı ile İSGÜM'den hizmet alan işyeri sayısı ve İSGÜM tarafından gerçekleştirilen ölçüm ve analiz sayısının, Bakanlık 2014 Yılı Faaliyet Raporunun çeşitli bölümlerinde farklı olduğu görülmüştür.

Faaliyet Raporunun "İnsan Kaynakları" bölümünde personel dağılımı bilgisi verilmekte olup yılsonu itibarıyla İSGÜM laboratuvarlarında (merkez ve bölge laboratuvarları) toplam 177 personel görev almaktadır. Oysaki, Raporun "İş Sağlığı ve Güvenliğine Yönelik Yapılan İncelemeler ve Ölçümler" başlıklı bölümünde İSGÜM'ün merkez ve bölge laboratuvarlarında toplam 375 çalışan personel ile hizmet verdiği bilgisi sunulmaktadır. Ayrıca, yine aynı bölümde 2014 yılında 405 işyerinde inceleme yapıldığı ve fiziksel, kimyasal ve biyolojik olmak üzere toplam 30.455 ölçüm yapıldığı bilgileri yer almaktadır. Bu kez, Raporun "Performans Göstergesi Sonuçları Formunda (tablo 37)", İSGÜM'den hizmet alan işyeri sayısı 226 ve İSGÜM tarafından gerçekleştirilen ölçüm ve analiz sayısının ise 27.694 olduğu belirtilmektedir.

Özetle, Bakanlık 2014 yılı Faaliyet Raporunda yer alan sayısal bilgilerin kendi içinde tutarlılık göstermeyerek ilgili bölümlerde farklı ifade edilmesi, Bakanlık faaliyet sonuçlarının Raporda hatalı beyan edilmiş olma riskini göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında: İş Sağlığı ve Güvenliği Enstitüsünde (Merkez ve Bölge Laboratuvarları dahil) kadrolu personel ile birlikte diğer birimlerden görevlendirilenler ve taşeron işçiler nedeniyle fiilen çalışan sayısının toplam 375 olduğu, ölçüm sayılarında görülen farklılık hususunda ise ölçümlerin mükerrer sayılmış olabileceği, ölçüm ve analizlerin kayıtlarının sağlıklı tutulabilmesi için var olan fakat kullanımı desteklenemeyen sistemin işlerliğinin gözden geçirilerek, aktif hale getirilmesi için çalışmalar yapılacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Faaliyet Raporunda ölçüm ve analiz kayıtlarının sağlıklı tutulabilmesi için sistemin işlerliğinin gözden geçirilerek, aktif hale getirilmesi için çalışmalar yapılacağı tarafımıza bildirilmiş olduğundan 2015 yılı denetimlerimizde konunun takibi yapılacaktır.

BULGU 8: Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerindeki Sapmalar İçin Neden Sunulmaması ya da Sunulan Nedenin Geçerli Olmaması

Bakanlık İdare Faaliyet Raporunda; ilgili oldukları performans hedeflerine ait bazı performans göstergelerinde yıllık hedeflerden sapmalar olmasına rağmen sapma nedenlerinin açıklanmadığı yada sunulan nedenin ikna edici olmadığı veya geçersiz olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun " *Faaliyet Raporları*" başlıklı 41 inci maddesinde; idare faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in " *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 gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda idarenin, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında faaliyet raporunda inandırıcı ve geçerli açıklama getirmesi gerekmektedir. Ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir.

Bakanlık 2014 Mali Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan hedef ve göstergelere ilişkin yılsonu gerçekleştirmeler gösterilmektedir. Buna göre; 2014 Mali Yılı Performans Programında yer alan toplam 135 adet göstergeden % 27'si (36 adet) hedef değerlerine tam olarak ulaşmış, % 35'i (47 adet) hedef değerlerine ulaşamamış, %38'i ise (52

adet) hedef değerlerini aşmıştır. Ancak, Faaliyet raporunda performans düşüklüğü için neden sunulmayan yahut sunulan sapma nedeninin ikna edici olmadığı veya geçersiz olduğu durumlar görülmüştür. Ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olduğu durumlarda Raporda yine bu sapmaya ilişkin yeterli açıklamalarda bulunulmamıştır.

" *Kıdem Tazminatı ile İlgili Mevzuat ve Uygulamadan Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Çalışmalar Yapılması*" hedefine yönelik olarak 2014 yılında 5 toplantı yapılması planlanmıştır. Ancak, yılsonu itibariyle hedefe yönelik olarak planlanan toplantıların gerçekleştirilemediği ve göstergedeki yıllık hedefe ulaşamadığı görülmüştür. Sorumlu birim, bu hedefin Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planları ve Öncelikli Dönüşüm Programları Kapsamında eylemlerin ilerleyen zamanda gerçekleştirileceğini belirtmiş olmasına rağmen ilgili birim tarafından sunulan neden, performans düşüklüğü için ikna edicilik özelliği taşımamaktadır.

" *Üçlü Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Etkinleştirilmesi*" hedefine yönelik olarak toplantı faaliyetleri, Çalışma Meclisi değerlendirme toplantısı ve sosyal diyalog mekanizmalarının yeniden yapılandırılması faaliyetleri planlanmıştır. Yıl sonu itibariyle göstergelerdeki yıllık hedeflere ulaşamadığı görülmüştür. Sorumlu birim tarafından sosyal diyalog mekanizmalarının çalışmalarının sürekliliğini sağlamanın planlanmakta olduğu, üçlü sosyal diyalog mekanizmalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılacak toplantılarla çalışma hayatında yer alan konularla ilgili sosyal tarafların ve kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri ve çözüm önerilerinin alınacağını bildirmiştir. Ancak, ilgili birim tarafından sunulan neden, performans düşüklüğü için geçerli bir neden olma özelliği taşımamaktadır.

" *İşletmelerde İkili Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Oluşturulması ve İyi Uygulama Örneklerinin Yayınlanması*" hedefine yönelik olarak 1 adet toplantı faaliyeti planlanmıştır. Yılsonu itibariyle hedefe yönelik göstergede gerçekleşme olmamıştır. Sorumlu birim, işletme düzeyinde sosyal diyalog mekanizmalarının uygulanabilmesi için pilot uygulamaların yapılacağını, bu kapsamda sosyal taraflarla önümüzdeki dönem içerisinde hazırlık toplantısı yapılarak pilot uygulamanın yapılacağı işletmelerin belirleneceğini bildirmiş olmasına rağmen ilgili birim tarafından sunulan neden, performans düşüklüğü için geçerli bir neden olma özelliği taşımamaktadır.

" *Yerel Düzeyde Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Oluşturulması*" hedefine yönelik olarak 1 adet toplantı faaliyeti planlanmıştır. Yılsonu itibariye hedefe yönelik göstergede gerçekleşme olmamıştır. Ancak, sorumlu birim yerel düzeyde sosyal diyalog

mekanizmalarının oluşturulmasına adım teşkil etmek üzere 3 pilot ilde çalışma yapılmasının planlandığını, bu kapsamda sosyal taraflarla önümüzdeki dönem içerisinde hazırlık toplantısı yapılarak pilot uygulamanın yapılacağı illerin belirleneceğini belirtmiş olmasına rağmen ilgili birim tarafından sunulan neden, performans düşüklüğü için geçerli bir neden olma özelliği taşımamaktadır.

" *Bilinçlendirme ve Eğitim Faaliyetlerinde Süreklilik Sağlayarak Gerçekleştirilen Faaliyetlere Katılım Sayısını Arttırmak*" hedefine yönelik olarak 100 adet eğitim düzenlenmesi ve bu eğitimlere 4.000 kişinin katılması hedeflenmiştir. Yılsonu itibarıyla I. performans göstergesinin gerçekleşme oranı %90 seviyesinde kalmış olmasına rağmen performans düşüklüğü için ilgili birim tarafından yıllık hedeften sapma nedeni açıklanmamıştır.

" *Çocuk İşçiliğinin Azaltılması*" hedefine yönelik olarak çocuk işçiliğinin önlenmesinde yerel kaynakların etkinleştirilmesi projesinin uygulanması planlanmıştır. Bu kapsamda, 2 adet proje uygulanması, 500 çocuğa ulaşılması, 300 çocuğa ve 250 aileye hizmet sağlanması hedeflenmiştir. Yılsonu itibarıyla, 3. performans göstergesinin gerçekleşme oranı %75,3 seviyesinde kalmış olmasına rağmen ilgili birim tarafından yıllık hedeften sapma nedeni açıklanmamıştır.

" *Güvenceli Esneklik Yaklaşımının Geliştirilmesi*" hedefine yönelik olarak bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri planlanmıştır. Planlanan faaliyetler sonucunda 10 kurum/kuruluş ile işbirliği yapılması hedeflenmiştir. Yılsonu itibarıyla, performans göstergesinin gerçekleşme oranı %30 olarak hesaplanmıştır. İlgili birim tarafından yıllık hedeften sapma nedeni açıklanmamıştır.

" *İstihdamın Artırılması Amacıyla Belli Sektörlere Dönük Politikalar Geliştirilmesi*" hedefine yönelik olarak her bir sektör için ikişer toplantı yapılması, planlanan toplantılar sonucunda, bilişim sektöründe istihdam edilen kişi sayısındaki artış oranının %5, inşaat sektöründe istihdam edilen kişi sayısındaki artış oranının %9, inşaat sektöründe mesleki yeterlilik sertifikasına sahip kişi sayısındaki artış oranının %1, sağlık sektöründe istihdam edilen kişi sayısındaki artış oranının %5, tekstil ve hazır giyim sektöründe sertifika sahibi kişi sayısındaki artış oranının %2 ve turizm sektöründe istihdam edilen kişi sayısındaki artış oranının %4 olması hedeflenmiştir. Yılsonu itibarıyla hedeflere ulaşamadığı görülmüştür. Sorumlu birim tarafından göstergelerdeki gelişmelere ilişkin herhangi bir bilgi verilmemiştir.

" *Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisine Yönelik Düzenleme Yapılması*" hedefine yönelik olarak toplantı faaliyetleri planlanmıştır. Planlanan faaliyetler sonucunda 1 mevzuatın hazırlık çalışmalarının tamamlanması, 10 kurum ve kuruluş ile işbirliği yapılması hedeflenmiştir. Yılsonu itibariyle hedeflere ulaşamadığı görülmüştür. Sorumlu birim, Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planları ve Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamında eylemlerin ilerleyen zamanda gerçekleştirileceği bildirmiş olup bu neden, performans düşüklüğü için geçerli bir neden değildir.

" *Kayıt Dışılığın Önlenmesi Amacıyla Belli Sektörlere Dönük Politikalar Geliştirilmesi*" hedefine yönelik olarak toplantılar yapılması planlanmıştır. Planlanan toplantılar sonucunda, inşaat sektöründeki kayıt dışı istihdamdaki azalma oranı %2, tarım sektöründeki kayıt dışı istihdamdaki azalma oranı %2, tekstil ve hazır giyim sektöründeki kayıt dışı istihdamdaki azalma oranı %2, turizm sektöründeki kayıt dışı istihdamdaki azalma oranı %2 olarak hedeflenmiştir. Sorumlu birim göstergelerdeki gelişmelere ilişkin herhangi bir bilgi vermemiş faaliyetlerin henüz planlanmakta olduğunu ve bu nedenle uygulamaya konulamadığını belirtmiştir.

" *Bakanlığımız Görev Alanıyla İlgili İkili ve Çok Taraflı İlişkilerin Geliştirilmesi*" hedefine yönelik olarak işbirliği faaliyetleri planlanmıştır. Bu kapsamda, 40 adet ikili ve çok taraflı uluslararası toplantıya katılım sağlanması ve bu toplantılara 90 kişinin katılması, uluslararası kuruluşlar ve devletlerle 2 adet ortak proje ve işbirliği gerçekleştirilmesi, 60 adet ikili ve çok taraflı ilişkilere ilişkin inceleme ve değerlendirme raporu hazırlanması hedeflenmiştir. Yılsonunda I. performans göstergesinin gerçekleşme oranı %87,5, II. performans göstergesinin gerçekleşme oranı %66,7, IV. performans göstergesinin gerçekleşme oranı ise %38,3 olarak hesaplanmıştır. Ancak, ilgili birim tarafından yıllık hedeften sapma nedeni açıklanmamıştır.

Özetle, hedeflerde meydana gelen sapmalar ve farklar ayrı ve net biçimde gösterilmeli ve sapma nedenleri geçerli ve ikna edici olmalıdır. Ayrıca, gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda da sapmaya ilişkin nedenlerin faaliyet raporunda açıklanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: İlgili oldukları performans hedeflerine ait bazı performans göstergelerinde yıllık hedeflerden sapmalar olmasına rağmen sapma nedenlerinin sehven Raporda açıklanmadığı, bazı hedeflerle ilgili olarak gelecek dönemde çalışmalarının devam ettiği, Raporda yer alan göstergelerin gerçekleştirilmesinin sadece Bakanlık çalışma alanı

içinde olmayıp başka kurum ve kuruluşların da çalışma alanı içinde yer alması nedeniyle sapma nedenlerine yer verilmediği gibi spesifik hususlar ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda idarenin, hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmesi ve planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olması gerektiği düşünülmektedir. Bakanlık cevabi yazısında tarafımıza sunulmuş olan yıllık hedeflerden sapmalara ilişkin açıklamaların Faaliyet Raporunda yazılmış olması ve sehven yapılan hataların düzeltilmesi gerekmekte olup 2015 yılı denetimlerimizde bu hususların takibi yapılacaktır.

BULGU 9: İdare Faaliyet Raporunda Mali Bilgilerin Eksik Olması

Bakanlık 2014 mali yılı İdare Faaliyet Raporunda “*Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler*” başlığı altında Bakanlık hakkında verilen mali bilgilerin eksik olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan “*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik*”in “*Birim ve idari faaliyet raporlarının kapsamı*” başlıklı 18 inci maddesinde, faaliyet raporlarının maddede yazılı bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre; faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir. 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 verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

Bakanlık 2014 mali yılı İdare Faaliyet Raporunda mali bilgiler başlığı altında bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine ve yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilmemiştir. Ayrıca, Bakanlık tarafından bütçe dışından kullanılan kaynaklara (döner sermayeler, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Fonları,yemekhane, kreş, sosyal tesis vb.) ilişkin olarak da, mali bilgiler başlığı altında herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında: Strateji Geliştirme Başkanlığının bütçesinden ilgili kuruluşlara (SGK, İŞKUR, TODAİE) hazine yardımları yapıldığı, yapılan hazine yardımlarına ilişkin bilgilere mali tablo dipnotlarında yer verildiği, Bakanlık İdare Faaliyet raporunda eksik olan faaliyetlere ve mali bilgilere, 2015 yılı için hazırlanacak Bakanlık İdare Faaliyet raporunda yer verileceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bakanlık, 2015 Mali Yılı Faaliyet Raporunda bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki Faaliyet Raporu değerlendirmesinde bu hususun takibi yapılacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 10: Bakanlık Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Veri Kayıt ve Kontrol Sisteminin Olmaması

Bakanlık performans bilgisini üreten ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik yeterli bir kontrol sisteminin olmadığı görülmüştür.

Veri kayıt sistemi, bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağının 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 İdare 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 v.b. üzerinden sistemden çekilerek analiz edileceği konularında da yazılı usul ve esasların bulunması gerekmektedir.

Veri kayıt sistemine ilişkin olarak yapılan inceleme ve görüşmelerde; stratejik plan ve performans programı için bağımsız yazılım şeklinde bir bilişim programının olmadığı, performans hedefi ve göstergelerinin ve gerçekleştirmelerinin tamamının Maliye Bakanlığının e-bütçe sistemine girildiği, ancak bu sistemin yalnızca gösterge gerçekleştirme verilerinin girişi, genel bilgilerin verilmesi ve bu bilgilerin Maliye Bakanlığı tarafından takip edilmesi amacıyla kullanıldığı, bu nedenle göstergelere ilişkin değerlendirmelerin Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından yapıldığı ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin sorumlu birimlerden idari kayıtları doğrultusunda manuel olarak ve yazışmalar yoluyla elde edildiği görülmüştür. Ayrıca, verilerin hangi kriterler üzerinden alınıp analiz edileceği ile ilgili önceden belirlenmiş usul ve esasların bulunmadığı tespit edilmiştir. Belirlenen performans hedeflerine ilişkin gerçekleştirme 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. Gerçekleştirmeler, 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 gerçekleştirmeleri ölçecek şekilde önceden belirlenmiş bir yöntem üzerine kurulu bir sistem mevcut değildir. Faaliyet raporunda gerçekleştirmeyle ilişkin sunulan sonuçlar, önceden belirlenmiş bir yöntem sonucu üretilmemektedir.

Sonuç olarak, ilgili hedef ve/veya göstergeye yönelik gerçekleştirmeleri ölçecek şekilde bir sistem belirlenmemesi yani Bakanlık genelinde bir veri kayıt 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 beyanları doğrultusunda elde edilmesi, üretilen verilerin güvenilirliğine yönelik risklerin artmasına ve faaliyet raporu sonuçlarının hatalı olmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlıkta 2010 yılından itibaren performans programının hazırlanması ve izlemesine ilişkin çalışmalar yürütüldüğü, performans programlarında yer alan hedef, gösterge ve faaliyetlerin ilgili yönetmelik ve rehberde belirtilen kriterler ile esas ve usuller çerçevesinde hazırlandığı, performans bilgilerinin e-bütçe sistemi üzerinde bulunan performans modülü kullanılarak sisteme girildiği, hedeflere ilişkin göstergelerin gerçekleştirme durumlarının bu sistem üzerinden izlenerek Üst Yönetime sunulduğu, gerçekleştirmelere ilişkin verilerin bir kısmının sorumlu birimlerin kullandıkları çeşitli sistemler üzerinden elde edildiği, mevcut bilişim alt yapısına

uygun bir yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarının devam ettiği, yürütülen çalışmalar sürecinde 2014 Yılı Performans Denetim Raporunda belirtilen veri kayıt ve kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik bulguların dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bakanlık performans bilgisini üreten ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik yeterli bir kontrol sisteminin olması gerekmektedir. Bakanlık, mevcut bilişim alt yapısına uygun bir yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarında bulgumuzda bahsettiğimiz eksiklikleri dikkate alarak bir veri kayıt ve kontrol sisteminin oluşturulacağını belirtmiş olup 2015 yılı denetimlerimizde 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>