



ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

2013 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2014

İÇİNDEKİLER

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

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: Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance)

İKG: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüđu

KBS: Kamu Hesapları Bilgi Sistemi

KDV: Katma Deđer Vergisi

MYMY: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

UKSMS: Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları

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. 2013 Yılı Bütçe Kanunuyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına 32.113.411.650,00-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %7,2'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince 2013 yılında, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlıklı IV. Bileşen kapsamında sağlanan fonlardan (58.061.964,65-EUR karşılığı) 170.684.757,47-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 (2.034.391,05-EUR karşılığı) 5.980.499,37-TL'dir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

2013 Yılı İçinde Verilen Ödenekler	Yapılan Tenkisler	Bütçe Gideri
29.726.736.318,00 TL	40.550.262,61 TL	29.686.186.013,94 TL

2013 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 21.902.646.769,37 TL'si Hazine Yardımı niteliğinde olup; 20.384.810.767,00 TL'si Sosyal Güvenlik Kurumuna, 1.337.063.082,37 TL'si İşsizlik Fonuna, 173.400.000,00 TL'si Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne, 7.372.920,00 TL'si Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsüne yapılmıştır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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.

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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

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.

Bakanlığın illerde örgütlenmiş taşra teşkilatı 11.10.2011 tarih ve 665 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumuna devredilmiş olduğundan yalnızca merkez teşkilatı bulunmakta ve muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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 yansıtmamasından 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.

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.

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, 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 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; tamlık, 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.

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 2013 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.

TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) Kapsamında Kullanılan Fonlar 5018 Sayılı Kanun uyarınca Muhasebeleştirilmemekte ve Raporlanmamaktadır

IPA kapsamında “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” bileşeni Operasyonel Programının otoritesi konumunda olan ABKDB yönetiminde kullandırılan AB fonları ve ulusal katkının, 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 raporlaması gerekirken, ABKD Başkanlığınca ayrı bir sistemde yürütülmektedir.

Niteliği itibarıyla bir kamu kaynağı olan Avrupa Birliği fonları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 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 mali 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 Hükûmetine verilmiştir. Finansman Anlaşmasının 61 inci maddesinde ise Hükûmetin, 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.

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 Bakanlık görüşü ile muhasebeleştirilmemesine karar verilmesinin normlar hiyerarşisi ilkesine uygun olmadığı açıktır.

Uygulamada ise, 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. Örneğin 2013 yılı defterlerinde, yevmiye numaralarında atlamalar olduğu; yevmiye tarih ve numaralarının sıralı olmadığı; 2013 senesi içerisinde unutulmuş bir kaydın 2014 yılı içerisinde eski tarih ve sıradaki (yeni) yevmiye numarası verilmek suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca dönem sonu ve dönem başı kayıtlarının yapılmamış olması 31.12.2013 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 (2013 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.

Özetle; Söz konusu IPA fonlarının kullanılması 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 görülmemesini netice vermektedir.

Sadece 2013 senesinde İKG bileşeni kapsamında kullanılan toplam kaynak 58.061.964,65-Euro'dur. 5018 sayılı Kanun hükümlerince kamu kaynağı olarak nitelendirilen bu fonun kullanımına ilişkin muhasebe işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda ulusal muhasebe sistemine entegre edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: AB ihale süreçleri neticesinde seçilen projeler karşılığında dernek, vakıf, kamu kurum ve kuruluşları gibi faydalanıcıların hesaplarına para aktaran sözleşme makamı olduklarını, proje karşılığında hesaplarına para aktarılan kamu idaresi tanımına uymadıklarından "Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik" kapsamında olmadıklarını belirtmektedir.

Sonuç olarak: IPA kapsamında "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" bileşeni Operasyonel Programının otoritesi konumunda olan ABKDB yönetiminde kullanılan AB fonları ve ulusal katkının, 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 raporlaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2:

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Adına İŞKUR Tarafından Tahsil Edilen ve Genel Bütçeye Ait Olan İdari Para Cezalarının Hazineye Aktarılmaması

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının taşra faaliyetlerini yürütmekle görevli olan İŞKUR'un, bu faaliyetler kapsamında Bakanlık adına tahsil ettiği idari para cezalarının, Genel Bütçeye aktarılmayarak anılan Kurum tarafından gelir kaydedildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 12 nci maddesi gereğince; Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli 1 sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçeleri Genel Bütçe olarak tanımlanmakta olup, 37 nci maddesine göre ise Genel Bütçe Gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılacağı belirlenmiştir. Bu kapsamda ÇSGB yetki ve görev alanına giren işlemlerle ilgili idari para cezalarının genel bütçe geliri olduğu açıktır.

4857 sayılı İş Kanununun 91 inci maddesinde, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını

izleme, denetleme, teftiş etme ve idari para cezası verme yetkisi Devlete verilmiştir. Çalışma hayatı konusunda Devlet tüzel kişiliği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından temsil edilir. Ayrıca Kanunun 108 inci maddesi ile ÇSGB Bölge Müdürlüklerine mevzuata aykırı uygulamalar için idari para cezası kesme yetkisinin verilmiş olması da bu hususu işaret etmektedir.

Ancak 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığın taşra teşkilatında yapılan değişiklikler, uygulamada birtakım sorunlara sebep olmuştur. Anılan KHK ile 3146 sayılı Kanunun 28 inci maddesine eklenen fıkrada;

“Bakanlık, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürütür. Bakanlık hizmet birimleri bu görevlerin yürütülmesi için bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatına doğrudan talimat verebilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.”

Hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca mezkur KHK ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun “Kurumun Görevleri” başlıklı 3 üncü maddesine eklenen g bendinde de *“Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak.”* şeklinde düzenleme yapılmıştır. Burada vurgulanması gereken husus, İŞKUR’ un asıl yetkili olmadığı; sadece Bakanlık faaliyetlerini onun adına yürüteceğidir.

3146 sayılı Kanunun 28 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7 nci maddesinin,

(1) paragrafında; “Bakanlık ve Kurum, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini İl Müdürlüğü ve Hizmet Merkezi aracılığıyla yürüteceği” kararlaştırılmış,

(2) paragrafın a bendinde; “ İl müdürlüklerinin Bakanlığın görev alanına giren hizmetlere ilişkin görevleri sayılmak suretiyle belirlenmiştir. Maddenin 7 alt bendinde bakanlık görev alanına giren hizmetlere ilişkin görevlerden “idari para cezaları ile ilgili işlemleri yapmak” görevi de, Çalışma Ve İş Kurumu İl müdürlükleri ve Hizmet Merkezleri aracılığıyla yürütüleceği düzenlenmiş, ancak idari para cezalarının tarh tahakkuk ve tahsiline ve genel bütçeye aktarılmasına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Uygulamada, Bakanlık adına il müdürlüklerince kesilen ve 600.05.03.02.99.13 kodlu “çalışma ilişkileri ile ilgili idari para cezaları hesabında” izlenen 133.960.251,44 TL tutar, genel bütçeye aktarılmayarak İŞKUR bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür

Kamu idaresi cevabında: 5326 sayılı Kabahatler Kanunun 17 nci maddesine istinaden bütçeye

gelir kaydedilme kıstası olarak sadece ilgili idare tarafından kesilmesi esas alındığından bahisle Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından verilen idari para cezalarının İŞKUR bütçesine dahil edilmesinin meri mevzuat hükümlerine uygun olduğu,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Genel Bütçeli idarelerden olan ÇSGB'nın görev alanına giren idari para cezalarının 5018 sayılı kanunun 12 ve 37 nci maddeleri gereğince Genel Bütçe geliri olduğu, 3146 sayılı Kanunun 28 inci maddesi (665 sayılı KHK ile eklenen fıkra) ile Çalışma Ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ve Hizmet Merkezlerinin idari para cezalarının tarh ve tahakkukuna yetkili ve sorumlu olduğu anlaşıldığından, bu kapsamda yapılan tahsilatların genel bütçeye aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

EKLER**EK-1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****TAŞINIR KESİN HESAP İCMAL CETVELİ**

Kurumu: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Yıl : 2013

Taşınır Hesap Kodu	Açıklama	Geçen Yıllardan Devreden	Yıl İçinde Giren	Toplam	Yıl İçinde Çıkan	Gelecek Yıla Devredilen
150	İlîk Madde ve Malzemeler	0,00	2.923.602,51	2.923.602,51	1.963.416,47	960.186,04
253	Tesis, Makine ve Cihazlar	42.675,00	5.576.425,13	5.619.100,13	9.686,93	5.609.413,20
254	Taşıtlar	0,00	4.877.655,66	4.877.655,66	0,00	4.877.655,66
255	Demirbaşlar	10.515,99	27.989.149,00	27.999.664,99	5.727.579,96	22.272.085,05

Kurum Toplamı**53.190,99****41.366.832,30****41.420.023,29****7.700.683,36****33.719.339,95**

EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE BÜTÇE GİDERLERİ İCMALI

KURUMU : 1800 ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI YILI: 2013 (TL)

EKONOMİK KOD	AÇIKLAMA	TOPLAM ÖDENEK	GÖNDERİLEN ÖDENEK	BÜTÇE GİDERİ	ÖDENEK ÜSTÜ GİDER	İPTAL EDİLEN ÖDENEK	ERTESİYILA DEVREDİLEN ÖDENEK
01	PERSONEL GİDERLERİ	121.700.000,00	121.423.005,90	121.423.005,90	0,00	276.994,10	0,00
01	MEMURLAR	117.610.000,00	117.389.662,96	117.389.662,96	0,00	220.337,04	0,00
02	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	3.834.000,00	3.781.151,89	3.781.151,89	0,00	52.848,11	0,00
03	İŞÇİLER	108.000,00	107.736,86	107.736,86	0,00	263,14	0,00
04	GEÇİCİ PERSONEL	8.000,00	4.472,57	4.472,57	0,00	3.527,43	0,00
05	DİĞER PERSONEL	140.000,00	139.981,62	139.981,62	0,00	18,38	0,00
02	SOS.GÜV.KUR.DEVLET PRİMİ GİD.	15.768.000,00	15.651.315,02	15.651.315,02	0,00	116.684,98	0,00
01	MEMURLAR	15.474.000,00	15.416.986,58	15.416.986,58	0,00	57.013,42	0,00
02	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	281.000,00	227.786,43	227.786,43	0,00	53.213,57	0,00
03	İŞÇİLER	11.000,00	5.948,51	5.948,51	0,00	5.051,49	0,00
04	GEÇİCİ PERSONEL	2.000,00	593,50	593,50	0,00	1.406,50	0,00
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	34.709.000,00	27.372.049,03	27.372.049,03	0,00	7.336.950,97	0,00
02	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMI	3.688.500,00	3.310.496,12	3.310.496,12	0,00	378.003,88	0,00
03	YOLLUKLAR	15.236.300,00	10.753.661,85	10.753.661,85	0,00	4.482.638,15	0,00
04	GÖREV GİDERLERİ	328.000,00	200.690,11	200.690,11	0,00	127.309,89	0,00
05	HİZMET ALIMLARI	14.295.500,00	12.164.456,20	12.164.456,20	0,00	2.131.043,80	0,00
06	TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	358.000,00	325.156,03	325.156,03	0,00	32.843,97	0,00
07	MENKUL MAL, GAYRIMADDİ HAK ALIM, BAKIM	544.700,00	463.083,76	463.083,76	0,00	81.616,24	0,00
08	GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERİ	203.000,00	110.835,40	110.835,40	0,00	92.164,60	0,00
09	TEDAVİ VE CENAZE GİDERLERİ	55.000,00	43.669,56	43.669,56	0,00	11.330,44	0,00
05	CARİ TRANSFERLER	29.442.711.565,00	29.441.795.284,59	29.441.795.284,59	0,00	916.280,41	0,00
01	GÖREV ZARARLARI	7.532.241.063,00	7.532.241.063,00	7.532.241.063,00	0,00	0,00	0,00
02	HAZINE YARDIMLARI	21.903.407.852,00	21.902.646.769,37	21.902.646.769,37	0,00	761.082,63	0,00
03	KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLARA YAPIL	1.752.650,00	1.692.650,00	1.692.650,00	0,00	60.000,00	0,00
06	YURTDIŞINA YAPILAN TRANSFERLER	5.310.000,00	5.214.802,22	5.214.802,22	0,00	95.197,78	0,00
01	SERMAYE GİDERLERİ	16.990.436,00	8.578.840,53	8.578.840,53	0,00	8.411.595,47	0,00
01	MAMUL MAL ALIMLARI	6.025.563,00	4.638.364,05	4.638.364,05	0,00	1.387.198,95	0,00
03	GAYRİ MADDİ HAK ALIMLARI	1.398.000,00	7.327,80	7.327,80	0,00	1.390.672,20	0,00
07	GAYRİMENKUL BÜYÜK ONARIM GİDERLERİ	3.220.873,00	1.789.143,54	1.789.143,54	0,00	1.431.729,46	0,00
09	DİĞER SERMAYE GİDERLERİ	6.348.000,00	2.144.005,14	2.144.005,14	0,00	4.201.994,86	0,00
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	108.136.000,00	71.365.518,87	71.365.518,87	0,00	36.770.481,13	0,00
01	YURTTIÇI SERMAYE TRANSFERLERİ	108.136.000,00	71.365.518,87	71.365.518,87	0,00	36.770.481,13	0,00
	GENEL TOPLAM	29.740.015.001,00	29.686.186.013,94	29.686.186.013,94	0,00	53.828.987,06	0,00

Form: 3/2

1 / 1

14-04-14 15:04:32

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>