



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

CEZA İNFAZ KURUMLARI İLE TUTUKEVLERİ İŞYURLARI KURUMU

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	38

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe gider tahminleri ve gerçekleřmeleri	4
Tablo 2: Bütçe gelir tahminleri ve gerçekleřmeleri	5

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmaz Envanter İşlemlerinin Tamamlanmaması
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara/Yıllara ait Gelirler Hesabında Takip Edilmemesi
3. Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması
4. Bütçe Emanetleri Hesabının Mevzuatta İzah Edilen Tanımı Dışında Kullanılması
5. Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması
6. Atölyelerin Elektrik Ödemelerinde Katma Değer Vergisinin İndirilmemesi
7. Genel Üretim ve Hizmet Üretim Giderlerinin Maliyet Hesaplarına Kaydedilmemesi
8. Kurum Tarafından Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilâtı ile Bağlı Kuruluşların İhtiyacı için Yapılan Bina Alım, İnşa, Onarım ve Demirbaş Alımlarının Varlık Hesabına Dönüştürülmemesi, Yatırımların Takip Edilmemesi, Doğrudan Giderleştirilmesi
9. Ön Ödemesi Yapılan Telefon Kartlarının Doğrudan Varlık Hesaplarına Kaydedilmesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Teslim Alınan Teminat Mektuplarının Muhasebeleştirilmemesi
2. Ödenen Bilirkişi ve Keşif Ücretlerinin Hesapta Bekletilmesi
3. Elektrik, Su ve Doğalgaz Faturası Ödemelerinde Gecikme Zammına Maruz Kalınması
4. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Süre İçerisinde Banka Hesaplarına Aktarılmaması
5. Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması
6. Tesisi Zorunlu Kurumsal Mali Yapının Tamamlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1.Mevzuat ve Görevler

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu, 06.08.1997 tarih ve 4301 sayılı Kanun ile Adalet Bakanlığına bağlı olarak, hükümlü ve tutukluların meslek ve sanatlarının korunup geliştirilmesi veya bir meslek ve sanat öğrenmelerini sağlamak; bu suretle üretilen ekonomik değerleri pazarlamak için işyurtları açmak ve bunların bütün mali ve idari işlerini bir merkezden düzenlemek ve yönetmek amacıyla kurulmuştur.

Kurum, özel kanunla düzenlenmiş, özel bütçeli bir kamu idaresi olarak yapılandırılmıştır.

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluş ve İdaresine İlişkin Kanun'un adı 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nın 64'üncü maddesi ile "Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna ilişkin Bazı Mali Hükümlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş ve 1 ila 6'ncı maddeleri, 7'nci maddesinin birinci ila altıncı fıkraları, 8'inci maddesinin birinci fıkrası, 9'uncu maddesi, 20'nci maddesi, 21'inci maddesi, geçici 1 ve geçici 2'nci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

15.7.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 74'üncü ila 81'inci maddelerinde Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna ilişkin hususlar yeniden düzenlenmiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 75'inci maddesinin (h) bendinde 4301 sayılı Kanun'a atıfta bulunulmuştur.

Anılan Kararname'nin "Amaç" başlıklı 74'üncü maddesine göre ilgili bölümün amacı, hükümlü ve tutukluların meslek ve sanatlarının korunup geliştirilmesi veya bir meslek ve sanat öğrenmeleri amacına yönelik olarak çalışmalarını sağlamak üzere işyurtları açmak ve bunların bütün mali ve idari işlerini bir merkezden düzenlemek ve yönetmek amacıyla Adalet Bakanlığına bağlı ve özel bütçeli Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun kuruluşuna, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektir.

Kurumun başlıca mevzuatı aşağıda yer almaktadır;

-4301 sayılı Ceza İnfaz Kurumları İle Tutukevleri İşyurtları Kurumunun Kuruluş ve

İdaresine İlişkin Kanun (703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrası; “Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna İlişkin Bazı Mali Hükümlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun),

-4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,

-13.12.2004 tarihli 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun,

-İşyurtları Ortak Üretim ve İşbirliği Programının Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik,

-20.03.2006 tarihli ve 2006/10218 sayılı Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzük,

-Ceza İnfaz Kurumları İle Tutukevleri İşyurtları Kurumu ve İşyurtlarının İdare ve İhale Yönetmeliği,

-İşyurtları Kurumu ve İşyurtlarında Kullanılan Maliyet Hesapları ile Tutulacak Defter ve Belgelerin Düzenlenmesine Dair Yönerge,

-İşyurtları Kurumu Mevzuatı Uygulamaları Hakkındaki Genelge 14.01.2010 tarih ve 137/3 sayılı Genelge.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İşyurtları Kurumu, kurulduğu 1997 yılından itibaren Adalet Bakanlığına bağlı, belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere gelir tahsis edilen ve bu gelir üzerinde harcama yetkisi bulunan, kuruluş çalışma ve esasları da özel kanunla düzenlenen bir kamu idaresi olarak faaliyet göstermektedir. İşyurtları Kurumunun organları; İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulu ile Daire Başkanlığı ve İşyurtlarıdır.

İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulu; Bakanın görevlendireceği Bakan Yardımcısının başkanlığında, Bakanın belirleyeceği Toplam 5 üyeden oluşur. Adalet Bakanı, gerekli gördüğü hallerde İşyurtları Kurumu Yüksek Kuruluna başkanlık etmektedir. Daire Başkanlığı; Daire Başkanı ile yeteri kadar tetkik hâkimi ve diğer personelden oluşur. İşyurtları Kurumunu, İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulu Başkanı temsil eder.

2019 yılı sonu itibariyle Kurum merkez teşkilatında; 1 daire başkanı, 3 tetkik hâkimi, 1 kamu ihale grup başkanı, 1 kamu ihale uzmanı, 2 iç denetçi, 2 şube müdürü, 8 adalet

uzmanı, 1 mali hizmetler uzman yardımcısı, 1 uzman, 1 öğretmen, 2 şef, 3 muhasebe yetkilisi, 1 araştırmacı, 1 idare memuru, 10 veri hazırlama ve kontrol işletmeni, 5 bilgisayar işletmeni, 7 memur, 3 mühendis, 3 teknisyen, 3 zabıt katibi, 1 veteriner, 2 şoför/hizmetli, 40 infaz ve koruma baş memuru, infaz ve koruma memuru olmak üzere toplam 102 personel çalışmaktadır. Taşra teşkilatında ise; 309 işyurdu müdürlüğüne bağlı müdür yardımcıları ve muhasebe yetkilileri görev yapmaktadır. Personelin temini Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından sağlandığı için kadroları da Genel Müdürlüğün kadrolarıdır ve personelin mali ve sosyal hakları Adalet Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Kurum Bütçesi; merkez bütçesi ile taşrada yer alan 309 adet işyurdu bütçesinden oluşmaktadır. İşyurtları Kurumu ve işyurtları bütçeleri, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yanı sıra, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu ve İşyurtlarının İdare ve İhale Yönetmeliği'nin "Program ve Bütçe" başlığını taşıyan 9'uncu bölümündeki esaslar çerçevesinde düzenlenmektedir.

İşyurtları Kurumunun sermaye ve gelir kaynakları 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 80'inci maddesinde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

“(…)

(2) İşyurtları Kurumunun sermaye kaynakları şunlardır:

a) İşyurtlarının faaliyetlerinden elde edilen gelir ve kârlar.

b) 30/6/1934 tarihli ve 2548 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre tahsil edilen harçlar ile 2 nci maddesine göre alınacak yiyecek bedelleri.

c) 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanununa bağlı (1), (2) ve (3) sayılı tarifelere göre alınan yargı ve noter harçlarının ilgili yıl bütçesi gelir tahmini tutarının % 35'ine tekabül eden miktarda İşyurtları Kurumuna aktarılacak üzere Adalet Bakanlığı bütçesine konulacak ödenek.

ç) Ceza infaz kurumları ve tutukevleri ile işyurtlarının demirbaşına kayıtlı olup hizmet dışı bırakılan eşya ve araçlarla yemek ve ekmek artıklarının satışından elde edilen gelirler.

d) Bağış ve yardımlar.

e) Faiz ve sair gelirler.

(3) İkinci fıkranın (b) ve (c) bentlerine göre elde edilen gelirler, İşyurtları Kurumunun, İşyurtları Yüksek Kurulunca belirlenecek bankalarda açılacak hesaplarına yatırılır, (c) bendine göre bütçeden tahsis edilen ödenekler, her ayın başında 1/12 oranında serbest bırakılmak suretiyle kullanılır.

(4) İkinci fıkranın (d) ve (e) bentlerine göre elde edilen gelirler üçüncü fıkrafta belirtilen hesaba yatırılır.

(5) İşyurtları Kurumu bütçesinden, İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulunca belirlenen miktar ve esaslar dâhilinde; Kurumun hizmet ve çalışmalarının yürütülmesiyle ilgili her türlü döşeme, demirbaş, makine, teçhizat, kara, hava ve deniz taşıtları alımı, bakımı, onarım, işletilmesi ve diğer tüm giderleri ile Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşlarının bina alım, inşaa, onarım, demirbaş, araç, gereç ve sair her türlü ihtiyaçları için harcama yapılabilir. Harcanmayan kısımlar, İşyurtları Kurumunun ertesi yıl bütçesine devredilir. Ancak ceza ve infaz kurumları ve tutukevlerinin ihtiyacı için ayrılacak tutar, işyurtları öz gelirlerinin % 90'ından az olamaz.”

2019 yılı için bütçe gider tahmini ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1: Bütçe gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri

GİDER TÜRÜ(TL)	2019 YILI GİDER BÜTÇE (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (B)
Personel Giderleri	86.943.000,00	77.689.123,46
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	12.818.000,00	9.043.930,41
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.120.570.800,00	2.926.941.503,54
Faiz Giderleri	-	-
Cari Transferler	-	-
Sermaye Giderleri	1.161.469.734,00	995.277.261,63
Sermaye Transferleri	-	-
Borç Verme	-	-
Yedek Ödenekler	-	-
TOPLAM	4.381.801.534,00	4.008.951.819,04

2019 yılı bütçe gelir tahmini ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Bütçe gelir tahminleri ve gerçekleştirmeleri

Gelir	Başlangıç Ödeneği	Gerçekleşen Gelir
Vergi Gelirleri	500.000,00	428.791.697,64
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	52.923.000,00	3.038.021.948,84
Alınan Bağış ve Yrd. ile Özel Gelirler	911.830.000,00	947.792.159,05
Diğer Gelirler	22.060.000,00	216.171.533,60
Sermaye Gelirleri	11.000,00	-
Alacaklardan Tahsilâtlar	-	-
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	987.324.000,00	4.630.777.359,13
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	-500.000,00	2.692.595,07
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	986.824.000,00	4.628.084.764,06
Borçlanma	-	-
TOPLAM	986.824.000,00	4.628.084.764,06

7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu gereği, Kurumun bütçe başlangıç ödeneği 986.824.000.-TL'dir. Yılı içerisinde bu ödeneye toplamda 3.442.367.534,00-TL, 7156 sayılı Bütçe Kanununun 6'ncı maddesinin 5'inci bendine göre (F) işaretli cetvelin ödenekleştirilmeyen finansman karşılıklarının ödenekleştirilmesi ve (B) işaretli cetvelin belirtilen tahmini tutar üzerinde gerçekleşen gelirin eklenmesi suretiyle 2019 mali yılı ödeneği 4.381.831.534,00-TL olmuştur. Bu miktarlar üzerinden %8,50'lük sapma ile 372.879.714,96 TL ödenek iptal olmuş ve yıl sonu itibariyle toplam 4.008.951.819,04. TL harcama gerçekleşmiştir. Bunun 1.463.888.719,92.-TL'si merkez harcaması, 2.545.063.106,12.-TL'si taşra işyurtlarının harcamalarıdır. 2019 mali yılı gelir gerçekleşmesi ise merkez ve taşra toplamı 4.628.084.764,06.-TL'dir. Bunun 1.502.365.615,23.-TL'si merkez ve 3.125.719.148,83-TL'si taşra işyurtları tarafından sağlanmıştır.

İşyurtları tarafından gerçekleştirilen mal satış gelirleri, hizmet gelirleri ve taşınmaz kira gelirlerinden oluşan Teşebbüs ve Mülkiyet gelirleri, 2019 yılı sonunda 3.038.021.948,84 TL tutara ulaşmıştır. Yüksek oranda İşyurtları mal satış gelirlerindeki artış; gerçekleşen bütçe gelirleri tutarına yansımıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu, 27.12.2014 tarih ve 29218

(mükerrer) sayılı Resmi Gazete ile yayımlanarak yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak muhasebe işlemlerini yürütmektedir.

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunda (merkez muhasebe birimi hariç) çeşitli faaliyet kollarında üretim yapılması nedeniyle ayrıca maliyet hesapları kullanılmaktadır. Maliyet muhasebesi uygulamasında 7/A seçeneği tercih uygulanmaktadır. Maliyet hesaplarının tutulmasında İşyurtlarında Kullanılan Maliyet Hesapları ile Tutulacak Defter ve Belgelerin Düzenlenmesine Dair Yönerge'de belirtilen hususlara uyulmaktadır.

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu ve İşyurtlarının İdare ve İhale Yönetmeliği'nin "iş programı ve bütçe" başlığını taşıyan 9'uncu bölümdeki esaslar dairesinde; iş programı, işyurdunun bir yıllık faaliyetini kapsayacak şekilde düzenlenir. İş programı, matbu örneğindeki sıraya ve işyurdunun iş kollarına göre, gelir kaynaklarını göstermek ve elde edilecek tahminî gelir miktarını bir önceki yıla ait gelirlerle mukayese etmek üzere, yapılacak işler için sarf olunacak harcamaları bütçe giderlerindeki tertip sırasına ve samimiyet ilkesine göre hazırlanır. İşyurtları, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Analitik Bütçe Sınıflandırılması esaslarına uygun olarak bütçelerini hazırlarlar.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde iç kontrolün beş bileşeni sayılmış, bu bileşenlere yönelik 18 İç Kontrol Standardı ve 79 Genel Şart belirlenmiş, kapsam dâhilindeki idarelerden mevcut iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere iç kontrol uyum eylem planı hazırlamaları istenmiştir. Kurum tarafından İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

- İş akış süreçlerinin belirlendiği,
- İş süreçleri üzerinden görev ve yetkilerin belirlenmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı,
- Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesinin mevcut olduğu ve duyurulduğu,
- Yapılan görevlendirmelerde "görevler ayrılığı ilkesi"; Faaliyetler mali karar ve işlemlerin onaylanması uygulanması kaydedilmesi ve kontrolünün farklı kişilere

verilmesi hususunun gözetildiği,

- Kurumda “Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmadığı,
- Kurumun kadrolu personeli bulunmadığı, Kurumun merkez ve taşra teşkilatında Adalet Bakanlığı kadrosunda olanlar ile dış kurumlardan görevlendirme yoluyla personel istihdam edildiği böylelikle insan kaynakları politikasının oluşturulmadığı,
- Hassas görevlere ilişkin prosedür belirlenmediği,
- Hizmetiçi eğitim planlaması yapılmadığı,

Risk Değerlendirme Standartları

- Kurum stratejik planının katılımcı yöntemlerle hazırlandığı, planın yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının mevcut olduğu,
- İdare bütçesinin stratejik plan ve performans programındaki hedef ve göstergeler ve bunlara ait faaliyetler ile bu faaliyetlerin maliyetleri esas alınarak hazırlandığı,
- İdarenin, stratejik planlama çalışmaları dairesinde kurumsal riskleri belirlediği,
- İdarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek iç kontrol risklerinin belirlenmediği,
- İdarenin iç kontrol risklerini belirlenmediği,

Kontrol Faaliyetleri Standartları

- Risk çalışması yapılmaması nedeni ile risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmediği,
- Ön mali kontrol sisteminin kurulmadığı,

Bilgi ve İletişim Standartları

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanan Yönetim Bilgi Sisteminin bulunmadığı, UYAP portalında yer alan uygulamalardan ve konsinye satış sisteminden bilgiler alındığı,

- Yıllık faaliyetlere ait sonuçların ve değerlendirmelerin İdare Faaliyet Raporunda yer aldığı,
- İdare faaliyet raporunun içerik olarak ilgili mevzuata uygun olarak hazırlandığı,
- Faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerin, idare faaliyet raporunda gösterildiği,
- İdare faaliyet raporunun Kurum web sitesinde zamanında yayınlandığı,
- Kurumun tüm yazışmalarının UYAP ortamında ve fiziki olarak kayıt edildiği ve dosyalandığı,
- UYAP sisteminin yedekleme ve bilgi güvenliği işlemlerinin Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirildiği,

İzleme Standartları

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmadığı,
 - İç denetim biriminin bulunmadığı, geçici görevli iki iç denetçinin görevlendirildiği,
 - Üst yönetici ve harcama birimlerinin iç kontrol güvence beyanını imzaladığı,
- anlaşılmalı olup,

İç Kontrol Sistemini oluşturan temel unsurlarından; kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme faaliyetlerinin gerçekleşme oranının düşük olduğu, risklerin belirlenmediği, dolayısıyla değerlendirilmediği, buna ilişkin kontrol faaliyetlerinin de geliştirilmediği, iç denetim biriminin ve mali hizmetler biriminin oluşturulmadığı,

Kurum tarafından, stratejik planlama çalışmalarının dairesinde kurumsal risklerin belirlendiği, fakat kurumsal risk yönetiminin kurulup kurulmadığının anlaşılabilmesi için, stratejik planlama ve iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmaları bir arada değerlendirilmesinin gerekmesi ve Kurumda iç kontrole ilişkin risklerin belirlenmemesi nedeniyle sistemin ikinci ayağı tamamlanmadığından kurumsal risk yönetimi kurulmadığı;

Kurum iç kontrol sisteminin yapılandırma çalışmalarının tamamlanması, kurumsal risk yönetiminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu'nun 2019 yılına ilişkin

yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmaz Envanter İşlemlerinin Tamamlanmaması

İdare tasarrufunda bulunan taşınmazlara ilişkin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

A-) İdarenin Tapuda Kayıtlı Taşınmazları İçin İcmal Cetveli Oluşturmaması

5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde taşınmaz malların yönetimi düzenlenmiştir. Anılan Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere, aynı Kanunun 44’üncü maddesine istinaden “*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik*” Maliye Bakanlığınca hazırlanmış, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu yönetmeliğin “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesine göre, kamu idareleri;

-Tapuda kayıtlı olan taşınmazlarını Yönetmelik’in ekinde yer alan “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”na,

-Tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olan ve kamusal ihtiyaçlarda kullanılanları “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu”na,

-Orta malı niteliğinde olan taşınmazları “Orta Malları Formu”na,

-Genel hizmet alanları niteliğindeki taşınmazları “Genel Hizmet Alanları Formu”na,

-Kullanım hakkı kendine verilen taşınmazları ise “Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu”na,

kaydetmeleri gerekmektedir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek anılan Yönetmelik’in ekinde bulunan örneğe uygun şekilde "taşınmaz icmal cetvelleri"nin oluşturulması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, İdare’nin yönetiminde bulunan taşınmazlar, Yönetmelik’in ekinde yer alan “Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar İçin İcmal Cetveli”ne kaydetmediği görülmüştür. Bu durum, söz konusu taşınmazların mevzuata uygun formlar üzerinden takibini imkansız kılmaktadır.

"Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" gereğince taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

B-) Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in üçüncü bölümünde yer alan “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinin ilk fıkrasına göre;

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve kamu idarelerinin, taşınmazlarının cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yürütülen denetimler sırasında idarenin tasarrufunda bulunan birçok taşınmazın mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan kullanım şeklinin farklı olduğu görülmüş, İdarenin sorumluluğunda olan cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare’nin taşınmazların envanter işlemleri sürecini tamamlaması için gerekli cins tashihlerini gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

C-) Kurum bütçesinden karşılanan ve kullanımında bulunan lojman binalarının kurum mali tablolarında düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır...”

(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.” hükmü düzenlenmiştir.

Söz konusu hükümler gereğince, Kurum yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri, idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından gerçekleştirilmelidir. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmış olmakla birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

Kurum bütçesinden karşılanan ve lojman kira geliri elde edilen, kurum kullanımında bulunan on adet lojman binası kurum mali tablosunda yer almamaktadır.

Lojman binası olarak kullanılan taşınmazlara ait muhasebe kayıtlarının; anılan mevzuat hükümleri ve mali tabloların doğru bilgi üretmesini teminen fiili duruma uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara/Yıllara ait Gelirler Hesabında Takip Edilmemesi

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun, “Ticari Ünite Kiralamalarında Yetkilendirildiği Protokol kapsamında” ticari ünitelerin üçüncü kişilere kiralanmak suretiyle işlettirilmesinden elde edilen peşin kira bedellerinin 380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı, 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabında düzenlenmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 296'ncı maddesinde; 380 Gelecek aylara

ait gelirler hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirler ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, 297'nci maddesinde gelecek aylara ait olarak peşin tahsil edilen gelirlerin, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izleneceği düzenlenmiştir.

Hesabın işleyişi başlıklı 298'inci maddesinde;

“...1) Peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

... Gelecek aylara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenler bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Söz konusu Kanun'un 347'nci maddesinde, gelecek yıllara ait gelirler hesabının, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, 348'inci maddesinde; “Peşin tahsil edilen gelirlerden içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler, ilgili oldukları yılda tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izleneceği düzenlenmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 349'uncu maddesinde;

“...1) Peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenler 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

... Gelecek yıllara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanlar dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına

alacak kaydedilir.” denilmek suretiyle peşin tahsil edilmiş kira gelirlerinin muhasebeleştirilme usulü düzenlenmiştir.

Kurum tarafından üçüncü kişilere yapılan “Ticari Ünite Kiralamalarında” sözleşme süresi en fazla üç yıl olarak uygulanmaktadır. Bu çerçevede yapılan kiralamalarda standart uygulanan süre, çay ocağı işletilmesi işinde "üçer aylık" dönemler halinde peşin; Bankamatik, PTT hizmetleri işinde ise "yıllık" dönemler halinde peşin ödenmesi şeklindedir. Yapılan standart sözleşmelerde bu husus düzenlenmektedir.

Belirlenen dönemlerde peşin edilen kira gelirleri için mevzuatın hükmettiği 380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabı kullanılmamaktadır. Böylelikle yıllık/üçer aylık peşin tahsil edilen kira bedelleri tahsil edildiği dönemde düzenlenerek ait olduğu gelecek aylarda ve yıllarda mali tabloda yer almamaktadır.

Bu uygulama muhasebe ve mali tablo ilkelerine; tutarlılık tam açıklama dönemsellik ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. Bu tutarda Kurum mali tablosu fiili durumu yansıtan gerçek bilgi üretmemektedir. Kurum tarafından, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne bu sürecin BKMYBS (Bütünleşik kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi) bilişim altyapısı üzerinde gerekli düzenlenmelerin yapılmasına ilişkin gerekli yazışmalar yapılarak çalışmalar başlatılmıştır.

Mevzuat hükmüne uygun olarak peşin tahsil edilen kira gelirlerinin kaydının yapılarak ilgili ay ve yıllara isabet eden gelirlerin yansıtılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Kamu İdaresi Tarafından Peşin Ödenen Taşınmaz Kira Bedellerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

Kurum tarafından kiralanın, hizmete yönelik binalar için peşin ödenen kira bedellerinin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 180 Gelecek Aylara Ait Giderler hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 116’ncı maddesi ve “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 117’inci maddesine göre; Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan takip eden faaliyet döneminde tahakkuk edecek olanların izlenmesi için kullanılır. Gelecek aylara ait olarak peşin ödenen giderler, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirmek üzere bu hesapta izlenir. Dönem

sonunda, duran varlıklar ana hesap grubu içindeki 280 Gelecek yıllara ait giderler hesabında yer alıp tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin ödenmiş giderler bu hesaba aktarılır.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 118’inci maddesine göre de; peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç, ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325 Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre, Kurum tarafından kiralanmış hizmete yönelik binalar için peşin ödenen bina kira giderlerinden içinde bulunulan aya ait olanların 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise 180 Gelecek Aylara Ait Giderler hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemler için peşin ödenenlerin de 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında takibinin yapılması gerekmektedir.

Kurum tarafından peşin ödenen kira bedellerinin tahakkuk kayıtları yapılmamakta doğrudan giderleştirilmektedir. Doğrudan gider kaydı yapılması kurum mali tablolarının gerçek bilgi üretmemesine, fiili durumu yansıtmamasına neden olmaktadır. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Kiralanmış binalar için gelecek aylara ait olarak peşin ödenen kiralardan, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirmek üzere 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı kullanılarak izlenmesi, bunlardan aynı şekilde içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemler için peşin ödenenlerin de 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Bütçe Emanetleri Hesabının Mevzuatta İzah Edilen Tanımı Dışında Kullanılması

Kurum mali tablolarında yer alan Bütçe Emanetleri Hesabının, mevzuatta tanımlandığı

şekliyle kullanılmadığı, bütçe emaneti niteliğinde olmayan kalemlerin kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; "Hesabın niteliği" başlıklı 241'inci maddesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 242'nci maddesinde, herhangi bir tutarın bütçe emanetine alınabilmesi için hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olması gerektiği, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 243'üncü maddesinde ise bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenlerin bir taraftan bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı veya ilgili varlık hesabına borç, diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği, hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılabilmesi için hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olması kaydıyla yıl içinde tahakkuk eden ancak nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen bir tutarın söz konusu olması gerekmektedir. Kurum muhasebe kayıtlarında 320 Bütçe Emanetleri Hesabı, yaygın olarak mevzuatta tanımlandığı şekliyle kullanılmamaktadır. Yapılan kayıtlar, bütçe emaneti niteliğinde olmayıp sürecin tamamlanmasına (vergi borcu olup olmadığı araştırma süreci, maliyetlerin hesaplanması, işlerin yoğunluğu...) yönelik kayıtlardan oluşmaktadır. 320 Bütçe Emanetleri hesabı bu süreçlerin yürütülmesi aşamasında kullanılacak bir hesap değildir. Mevzuatta düzenlenen tanımı dışında yapılan bu hatalı kayıtlar nedeniyle, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ve mali tablolar gerçek bilgi üretmemekte, fiili durumu yansıtmamaktadır.

Bütçe Emanetleri hesabının mevzuatta tanımlandığı şekliyle kullanılması, hesaba mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya hak sahibinin müracaat etmemesi nedeniyle ilgililerine ödenemeyen tutarların kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Mal, hizmet alımları ve yapım işleri ile ilgili yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlere ilişkin tutarların Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin taahhüt hesapları grubunun

açıklandığı 471'inci maddesine göre bu hesap grubunun; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerinin, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin ve kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütlerin, bunlara yapılan ilavelerin, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 473'üncü maddesinde ilgili hesap grubunda yer alan 920 Gider Taahhütleri Hesabının niteliği açıklanmıştır. İlgili maddeye göre bu hesabın, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenlerin ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Takip eden maddede ise hesabın işleyişi açıklanmıştır. Buna göre; girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı 920 Gider Taahhütleri Hesabına borç, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak; girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarlarının 920 Gider Taahhütleri Hesabına alacak, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde birçok işyurdunun girişilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilen veya feshedilenler için 920 Gider Taahhütleri ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarını kullanmadığı tespit edilmiştir. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmakla birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

Sözü edilen taahhütlere ilişkin hususların her işyurdu müdürlüğünce sağlıklı takibi için taahhüt hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 6: Atölyelerin Elektrik Ödemelerinde Katma Değer Vergisinin İndirilmemesi

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna bağlı birçok işyurdunda faaliyet gösteren atölyelerde sarf edilen elektrik için yapılan ödemelerde Katma Değer Vergisi'nin indirilmediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g)

bendinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin Katma Değer Vergisi'ne tabi olduğu belirtilmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde;

"3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetler KDV kapsamında iken bu türden olmayanlar verginin kapsamına da girmeyecektir. Ceza İnfaz Kurumlarında faaliyet gösteren işyurtlarına ait atölyelerde çeşitli ürünler üretilmekte ve bu ürünlerin satışı yapılmaktadır. Anlaşılacağı üzere işyurtlarının bu faaliyetleri Katma Değer Vergisi Kanunu'nun ilgili maddesinde ifade edildiği gibi ticari, sınai, zirai veya mesleki niteliktedir. İşyurtlarına bağlı atölyelerde üretilen ürünler için satın alınan hammaddelere ödenen KDV nasıl 191 İndirilecek KDV Hesabının borcuna kaydediliyorsa sarf edilen elektrik için ödenen KDV'nin de aynı şekilde ilgili hesabın borcuna kaydedilmesi ve KDV'den ayrıştırılan tutarın -daha sonra 630 Giderler Hesabına yansıtılmak üzere- ilgili maliyet hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 191 İndirilecek KDV hesabına ödenen KDV'ler, 391 Hesaplanan KDV Hesabına ise tahsil edilen KDV'ler kaydedilmekte, tahsil edilen KDV'nin ödenen KDV'den fazla olması durumunda aradaki fark Katma Değer Vergisi olarak ödenmek üzere 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına kaydedilmektedir.

Yapılan incelemelerde birçok işyurdunun katma değer vergisini ayrıştırmadan elektrik maliyetlerinin tamamını ilgili maliyet hesabına veya doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydettiği tespit edilmiştir. Bu sebeple 191 İndirilecek KDV Hesabına kaydedilmeyen tutar, 391 Hesaplanan KDV Hesabından mahsup edilmediğinden İdareye ek vergi yükümlülüğü

getirmekte ve bilançoda bu tutar kadar 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabı fazla görünmektedir. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmakla birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

Bu itibarla, İşyurtları tarafından atölyelerde üretim için katlanılan elektrik maliyetinin KDV ile ilgili olan kısmının ayrıştırılması gerekmektedir.

BULGU 7: Genel Üretim ve Hizmet Üretim Giderlerinin Maliyet Hesaplarına Kaydedilmemesi

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna bağlı birçok işyurdunda üretim ve üretime bağlı hizmetler için yapılan bazı giderlerin genel üretim ve hizmet üretim gideri olarak maliyet hesaplarına kaydedilmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Maliyet hesaplarına ilişkin hesap ve kayıt düzeninin sağlanması amacıyla “İşyurtları Kurumu ve İşyurtlarında Kullanılan Maliyet Hesapları ile Tutulacak Defter ve Belgelerin Düzenlenmesine Dair Yönerge” yürürlüğe konulmuştur. Yönerge’nin “Maliyet İşlemleri” başlıklı 7’nci maddesinin ilk fıkrasına göre İşyurtları Kurumu ve işyurtlarının yapmış oldukları üretimlerin maliyet işlemlerinin, Gelir İdaresi Bakanlığınca yayımlanan Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliğine uygun olarak 7/A seçeneğine göre yapılması gerekmektedir.

Anılan Yönerge’nin 8’inci maddesinde maliyet hesaplarının işleyişine yer verilmiş, ilgili maddenin dokuzuncu fıkrasında 730 Genel Üretim Giderleri Hesabı açıklanmıştır. Buna göre üretim ve bu üretime bağlı hizmetler için yapılan direkt işçilik ve direkt ilk madde ve malzeme dışında kalan giderler ile esas üretim gider yeri ile ilgili olarak dışarıda yaptırılan işlere ilişkin işçilik ve diğer giderlerin bu hesapta izlenmesi, üretim faaliyeti ile ilgili endirekt giderler ve dışarıda yaptırılan işlere ilişkin işçilik ve diğer giderlerin bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Daha sonra da yansıtma hesapları kullanılarak bu hesapta oluşan maliyetin 630.16 Satışların Maliyeti Hesabına yansıtılması gerekmektedir. 1 sıra no’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’ne göre de hesabın işleyiş şekli aynıdır. Yine aynı Yönerge’ye göre hizmet işletmelerinde üretilen hizmetler için yapılan giderlerin 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine rağmen birçok işyurdunun özellikle elektrik maliyeti başta olmak üzere bazı genel üretim gideri niteliğindeki maliyet kalemlerini 730 Genel Üretim Giderleri Hesabına kaydetmediği, hizmet üretimi yapılan yerlerin de bu şekildeki giderleri 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı ile ilişkilendirmediği ve doğrudan 630.03 Mal ve Hizmet Alımları Hesabına kaydettiği görülmüştür. Bu giderlerin ilgili maliyet hesaplarına kaydedilmemesi sebebiyle de yansıtma hesapları kullanılarak 630.16 Satışların Maliyeti Hesabına aktarılmadığı anlaşılmıştır. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmakla birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

İşyurtlarında genel üretim ve hizmet üretimi maliyet hesaplamalarına direkt ilk madde ve malzeme dışında kalan genel üretim giderleri ve hizmet üretimine ilişkin giderlerin dahil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Kurum Tarafından Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilâtı ile Bağlı Kuruluşların İhtiyacı için Yapılan Bina Alım, İnşa, Onarım ve Demirbaş Alımlarının Varlık Hesabına Dönüştürülmemesi, Yatırımların Takip Edilmemesi, Doğrudan Giderleştirilmesi

Kurum bütçesinden karşılanan, Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşlarının bina alım, inşa, onarım, demirbaş, araç, gereç ve sair her türlü ihtiyaçları için yapılan alımların tamamının niteliği ne olursa olsun mahiyetine göre varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekirken kaydedilmediği, doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

4 No.lu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin 6’ncı bölümünde Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu düzenlenmiştir.

Amaç başlıklı 74’üncü maddesinde ifade edildiği üzere Kurum; hükümlü ve tutukluların meslek ve sanatlarının korunup geliştirilmesi veya bir meslek ve sanat öğrenmeleri amacına yönelik olarak çalışmalarını sağlamak üzere işyurtları açmak ve bunların bütün mali ve idari işlerini bir merkezden düzenlemek ve yönetmek amacıyla Adalet Bakanlığına bağlı ve özel bütçeli bir kurumdur.

Sermaye Kaynakları başlıklı 80’inci maddesinin 5’inci bendinde İşyurtları Kurumu bütçesinden, İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulunca belirlenen miktar ve esaslar dâhilinde;

Kurumun hizmet ve çalışmalarının yürütülmesiyle ilgili her türlü döşeme, demirbaş, makine, teçhizat, kara, hava ve deniz taşıtları alımı, bakımı, onarımı, işletilmesi ve diğer tüm giderleri ile **Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşlarının bina alım, inşa, onarım, demirbaş, araç, gereç ve sair her türlü ihtiyaçları için harcama yapılabileceği** düzenlenmiştir.

Kuruluş amacı hükümlü ve tutukluların meslek ve sanatlarının korunup geliştirilmesi veya bir meslek ve sanat öğrenmeleri amacına yönelik olarak çalışmalarını sağlamak üzere işyurtları açmak ve bunların bütün mali ve idari işlerini bir merkezden düzenlemek ve yönetmek olan İşyurdu Kurumu tarafından belirlenen miktar ve esaslar dâhilinde Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşlarının her türlü ihtiyaçları için harcama yapılmaktadır.

Bu kapsamda yapılan harcamalar İşyurdu Kurumunun tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Belge düzeni "Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği"ne uygun olarak düzenlenmektedir. Harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi sorumluları; adına harcama yapılan bakanlık, merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşların harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi sorumlusu ise İşyurdu Kurum muhasebe yetkilisi olarak uygulanmaktadır. Harcama belgelerinin asılları harcamaların karşılandığı kamu kaynağı olan İşyurdu'nda bulunmaktadır. Fakat harcamanın yapıldığı İşyurdu Kurumu mali tablolarında, gerçekleştirilen bu harcamalara ilişkin bilgi üreten, harcamanın niteliğini fiili duruma uygun olarak yansıtan herhangi bir kayıt bulunmamaktadır. Bu kapsamda yapılan harcamaların tamamı gider kaydı ile muhasebeleştirilmektedir. Büyük bakım onarım ve yapım işleri ödemeleri, demirbaş alımları, hak alımları, ilk madde malzeme alımları doğrudan giderleştirilerek Gider hesabının 630.11.99 Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri hesap kodunda; diğerleri bütçe kanunundaki sınırlar dahilinde 630.03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri hesap kodunda muhasebeleştirilmektedir.

Aslen bu harcamalar; 252 Binalar hesabı kapsamında bina yapımına, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı kapsamında maddi duran varlık yapım işine, 253 Tesis, makine ve cihazlar hesabı kapsamında tesis, makine, cihaz alımına, 255 Demirbaşlar hesabı kapsamında demirbaş alımına, 260 Haklar hesabı kapsamında yazılım, lisans alımına, 150 İlk madde ve malzeme alımı hesabı kapsamında ilk madde malzeme alımına yönelik "Duran Varlık" alımına ilişkin olmaktadır. Tüm bu ödemeler sadece gider kaydıyla muhasebeleştirilerek, mali

tabloda maddi ve maddi olmayan duran varlıklara dönüştürülmemektedir.

Kurum mali tablosu, kurum kaynağından karşılanan “Duran Varlık” alımlarının, yapımlarının doğrudan giderleştirilerek mali tabloda varlık hesabında yer verilmemesi nedeniyle fiili durumu gerçeğe uygun yansıtılmamaktadır. Bu durum muhasebe ilkelerinin tam açıklama, sosyal sorumluluk, tutarlılık, dönemsellik ilkelerine uygun değildir.

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 belirlenmesi amacıyla düzenlenen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne bu uygulama aykırılık teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5’inci maddesinde kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulacağı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği belirtilmiştir. Kanun’un “Mali Saydamlık” başlıklı 7’inci maddesi, “Bütçe türleri ve kapsamı” başlıklı 12’nci maddesi, “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13’üncü maddesi ve “Muhasebe sistemi” başlıklı 49’uncu maddelerinde; **Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi amacıyla kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu, malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idarelerinin sorumlu olduğu**, kamu idarelerince kanunla belirlenen bütçe türleri dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı; **kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği**; kamu hesaplarının, kamu idarelerinin **gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran her türlü işlemlerini** garanti ve yükümlülüklerini belirlenmiş bir düzen içerisinde hesaplara kaydedilmesi suretiyle oluşturulacağı ve muhasebe sisteminin karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği belirtilmiştir. “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde kaynakların etkili, ekonomik, verimli

ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden üst yöneticinin sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Kurum Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden gelen görüşe göre muhasebe kayıtları yapıldığı belirtilse de, sorulan görüş ve cevabi yazısı Kurum tarafından bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşların ihtiyacı için yapılan bina alım, inşaa, onarım ve demirbaş alımlarının varlık hesabına dönüştürülmemesi, yatırımların takip edilmemesi, doğrudan giderleştirilmesi bulgusuna ilişkin değil, 2018 yılı Denetim Raporunda yer verilen 258 yapılmakta olan yatırımlar hesabının kullanılmamasının eleştirildiği bulguya ilişkindir. Ayrıca kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmakla birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır

Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşları adına yapılan harcamaların, muhasebeleştirilmesinin usul ve esaslarının, Kurum mali tablolarının doğru okunmasını, tam açıklama ilkesine uygun olarak gerçek durumun yansıtmasını sağlayacak şekilde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne ve muhasebe ve mali tablo ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından Bakanlık ve bağlı kuruluşların her türlü ihtiyaçları için yapılan harcamaların ve muhasebeleştirilmesinin usul ve esaslarının; Kurum mali tablolarının doğru okunmasını, tam açıklama ilkesine uygun olarak gerçek durumunu yansıtmasını sağlayacak şekilde; gelir, gider ve varlıklar ile mali sonuç doğuran her türlü işlemlerin belirlenmiş bir düzen içerisinde hesaplara kaydedilmesi ve muhasebe sisteminin karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne ve muhasebe ve mali tablo ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Ön Ödemesi Yapılan Telefon Kartlarının Doğrudan Varlık Hesaplarına Kaydedilmesi

İşyurtlarının ödemesini peşin yaptığı ve teslim almadığı telefon kartlarını ön ödemelerle ilgili hesapları kullanmadan doğrudan varlık hesaplarına kaydettiği görülmüştür.

Ceza İnfaz Kurumlarının fiziksel yapısı içinde faaliyet gösteren işyurtları, hükümlü ve tutuklulara ankesörlü telefon kartı satışı yapmaktadır. Bu telefon kartlarını da her bir işyurdu

Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu İşyurdundan temin etmektedir. Uygulamada telefon kartı edinmek isteyen işyurdu, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu İşyurduna peşin ödeme yapmakta ve talep ettiği telefon kartlarını daha sonra teslim almaktadır.

Yapılan incelemelerde ön ödemeyi yapan işyurdu, telefon kartlarını henüz teslim almamasına rağmen katlandığı maliyeti sanki ilgili varlığı teslim almış gibi doğrudan 153 Ticari Mallar Hesabının borcuna kaydetmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 94'üncü maddesinde 153 Ticari Mallar Hesabının işleyişi açıklanmıştır. Buna göre satın alınan ticari malların bir taraftan maliyet bedeli ile bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi ve bütçe hesaplarının da işletilmesi gerekmektedir. Ticari malın satın alınmış olması için bedelinin ilgili tarafa ödenmiş olması ile birlikte aynı zamanda teslim alınmış olması gerekmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in 101'inci maddesinde 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı açıklanmıştır. Buna göre bu hesap, mevzuatı gereğince harcama yetkilisi mutemetlerine ön ödeme şeklinde verilen avanslar ile adlarına açılan kredilerin (...) izlenmesi için kullanılır. Takip eden maddeye göre de mutemetlere verilen avansların bu hesaba borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Tüm bu hükümler gereğince işyurtları tarafından ankesörlü telefon kartları için Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu İşyurduna yapılan peşin ödemeler bir ön ödeme niteliğindedir ve ödeme yapılır yapılmaz ürün siparişi veren işyurdunun katlandığı maliyeti doğrudan 153 Ticari Mallar Hesabının borcuna kayıt yapması mevzuata, mali tabloların gerçek durumu yansıtmasına engel teşkil etmektedir. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapılmış çalışmalar yürütülmekle birlikte, raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

Telefon Kartı sipariş veren işyurdunun ödediği bedeli bir taraftan 160 İş Avans ve Kredileri Hesabının borcuna, diğer yandan da 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının alacağına kaydetmesi, kartları teslim aldığı da 153 Ticari Mallar Hesabını borçlandırması ve 160 İş Avans ve Kredileri Hesabını alacaklandırmak suretiyle kapatması, son olarak da ilgili bütçeleştirme kayıtlarını yapması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Teslim Alınan Teminat Mektuplarının Muhasebeleştirilmemesi

Bazı işyurtlarının teslim alınan teminat mektuplarını ilgili nazım hesaplarda takip etmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 456'ncı maddesinde "nakit dışı teminat ve kişilere ait menkul kıymet hesapları" düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre teminat, depozito olarak alınan teminat ve garanti mektuplarıyla şahsi kefalete ilişkin belgeler ve kişi malı olarak muhasebe birimlerine teslim edilen menkul kıymet ve varlıklar ile bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere verilen teminat mektuplarının izlenmesi için bu hesap grubunun kullanılması gerekmektedir.

İlgili hesap grubunda yer alan 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabının işleyişinin anlatıldığı 459'uncu maddeye göre, teminat ve depozito olarak muhasebe birimlerine teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgelerin ihtiva ettiği tutarların bu hesaba borç, 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Teminat mektupları ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgelerden usulüne göre ilgililerine geri verilenler ile teminat mektuplarından kısmen serbest bırakılanların ise bu hesaba alacak, 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde birçok işyurdu tarafından teslim alınan teminat mektuplarının mevzuata aykırı olarak 910 Alınan Teminat Mektupları ve 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir. Bu uygulama, muhasebenin mali tabloların açık ve anlaşılır olmasını ifade eden "tam açıklama" ilkesine, mali tabloların kapsadığı döneme ilişkin tüm işlemlerin tamamının kaydedilmesi ve mali tablolara yansıtılması ilkesini ifade eden "tamlik" ilkesine aykırılık teşkil etmekte mali tablolar eksik hatalı bilgi üretmektedir. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmış çalışmalarını başlatmıştır.

Kamu idaresine teslim edilen teminat mektuplarının süre sonunda gelir kaydetmek veya hak sahibine teslim etmek yükümlülüğünün muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekliliği

nedeniyle teslim alınan teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınarak kamu idaresi mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

BULGU 2: Ödenen Bilirkişi ve Keşif Ücretlerinin Hesapta Bekletilmesi

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu tarafından 2007 ile 2012 yılları arasında ödenen bilirkişi ve keşif ücretlerinin 2012 yılında “Kişilerden alacaklar” hesabına alınarak bu hesapta bekletildiği görülmüştür.

Bilirkişi ve keşif ücretleri ödemesinin dayandırıldığı ve ödeme döneminde geçerli olup şimdi için mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanun'unun 415'nci maddesinde “*Re'sen icrası emrolunan muamelenin istilzam ettiği masrafı iki taraftan birinin veya her ikisinin tediye etmesine karar verilir ve bunun için takdir olunacak meblağ mahkeme kalemine tevdi olunur. Tayin olunan müddet içinde işbu muameleye ait masraf tediye olunamaz ise ileride icap edenlerden istifa olunmak şartıyla Devlet hazinesinden tediye olunmasına karar verilebilir.*” hükmü düzenlenmiştir. Takip eden 416'ncı ve 417'inci maddesinde de haklı çıkan tarafa ödeneceği ve taksimi düzenlenmiştir.

4 No.lu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin 6'ncı bölümünde Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu düzenlenmiştir.

Düzenlemenin 80'inci maddesinde;

(5) İşyurtları Kurumu bütçesinden, İşyurtları Kurumu Yüksek Kurulunca belirlenen miktar ve esaslar dâhilinde; Kurumun hizmet ve çalışmalarının yürütülmesiyle ilgili her türlü döşeme, demirbaş, makine, teçhizat, kara, hava ve deniz taşıtları alımı, bakımı, onarımı, işletilmesi ve diğer tüm giderleri ile Bakanlık merkez ve taşra teşkilâtı ile bağlı kuruluşlarının bina alım, inşa, onarım, demirbaş, araç, gereç ve sair her türlü ihtiyaçları için harcama yapılabilir” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler uyarınca, devlet hazinesi tarafından karşılanması gereken bilirkişi ve keşif ücretleri, Adalet Bakanlığı bütçesinde yeterli ödenek bulunmaması nedeniyle 2007-2012 yılları arasında toplam 95.617.805,98 TL olarak Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu tarafından ödenmiştir.

Kurum tarafından yapılan bilirkişi ve keşif ücretleri ödeme tutarları 2012 yılında kişilerden alacaklar hesabına kaydedilerek bugüne değin hiçbir işlem tesis edilmeden

bekletilmiştir. Bu ödeme; Kurum teşkilat kanununun, "Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarının bina alım, inşa, onarım, demirbaş, araç, gereç ve sair her türlü ihtiyaçlarına harcama yapılabilir" hükmü gereğince yerine getirilen bir harcamadır.

Kurum tarafından ödenen keşif ücretleri ve bilirkişi ücretlerinin kaydedildiği 140 Kişilerden alacaklar hesabı Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 82'inci maddesinde düzenlendiği şekliyle; kamu idarelerinin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan ve kamu idarelerince tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile diğer alacakların izlenmesi için kullanılır.

Kişilerden alacaklar hesabı, tahsil veya terkin edilmek üzere takip edilmesi gereken kayıtlı alacaklardan oluşur. Oysa kurumda, 95.617.805,98 TL tutarında ödenen, Bakanlık adına mevzuat gereği yaptığı bir harcama olan, bilirkişi ve keşif ücretleri hiçbir işlem görmeksizin 2012 yılından itibaren kişilerden alacaklar hesabında bekletilmektedir. Bu tutarda kurum mali tabloları sağlıklı bilgi üretmemektedir. Muhasebe ilkelerinden tam açıklama ilkesine aykırı bu durum, bilanço ilkelerinin amacı olan kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasına da aykırılık teşkil etmektedir. Kurum, bulgu konusu hususa ilişkin 27.05.2020 tarih ve 284565 no.lu yevmiye ile işlem yapıldığını bildirmekle birlikte raporumuzun ilişkin olduğu 2019 yılı mali tablolarında hata, mevcudiyetini korumaktadır.

Kurum mali tablosunda bekletilen hiçbir işlem görmeyen bu hesaptan dolayı mali tabloları temel ilkelere uygun olarak sağlıklı gerçek ve fiili duruma uygun bilgi üretmemektedir.

BULGU 3: Elektrik, Su ve Doğalgaz Faturası Ödemelerinde Gecikme Zammına Maruz Kalınması

Elektrik, su ve doğalgaz faturalarının süresi içinde ödenmemesi sebebiyle Kurum tarafından gecikme cezası ödendiği görülmüştür.

Kurumda yaygın olarak elektrik, su ve doğalgaz bedellerinin fatura ödeme süresi geçtikten sonra ödendiği, bu nedenle gecikme cezasının doğduğu, mal ve hizmet karşılığı bedelden fazla ödeme yapılarak idareye ek mali külfet getirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11'inci maddesinde, devlet memurlarının görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları, 12'nci

maddesinde de, devlet memurlarının görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorunda oldukları ve kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu açıklanmıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11'inci ve 12'nci maddeleri gereği kamu görevlileri zorunlu ödemelerin zamanında yapılmasından sorumludurlar.

Denetim sırasında incelenen belge ve alınan bilgilere göre ödenekle ilgili Cumhurbaşkanlığından talep edilen revize işlemi veya yedek ödenekten aktarma işleminin onaylanma süresine bağlı olarak elektrik, su ve doğalgaz faturalarının ödenmesinde gecikme yaşanabilmekte ve bu durum kurum bütçesinde karşılığı olmayan bir gider artışına sebebiyet vermektedir.

Kurum tarafından ödeme kalemleri sınıflandırılarak zamanında ödenmemesi durumunda gecikme zammı, faiz ve tazminat gibi ilave ödemeye maruz kalınacak kalemlere öncelik tanınmalı ve faturaların ödenmesinde kurum bütçesinde karşılığı olmayan bir gider artışına sebebiyet verilmemelidir.

BULGU 4: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Süre İçerisinde Banka Hesaplarına Aktarılmaması

Bazı işyurtlarında kredi kartı ile yapılan tahsilatların mevzuatta belirtilen azami süre geçtikten sonra ilgili işyurdunun hesabına geçtiği görülmüştür.

Kamu Hazinesi Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine göre; gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden işgünü içinde; yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların mevzuat ile belirlenen azami süreler içerisinde Kurumun banka hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür. Denetimler sırasında 30 gün, 40 gün, 45 gün gibi sürelerde pos cihazından yapılan kredi kartı tahsilatlarının İdarenin banka hesaplarına geçtiği görülmüştür. Kurum, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli yazışmaları yapmıştır.

İşyurtlarının izleyen dönemde bankalarla yapacağı protokollerde, kredi kartı tahsilatlarının iş yurduna ait banka hesaplarına aktarılacağı süreyi belirlerken mevzuatta

belirtilen azami süreleri gözetmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Limitler Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

İdareye bağlı bazı işyurtlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendine göre limitler kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünü gerçekleştirmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. İlgili maddeye göre Kamu İhale Kurumu, bu Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır.

Belirtilen yetkilere dayanarak Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliği'ni yürürlüğe koymuş ve Tebliğin 30 uncu maddesinin beşinci fıkrasında teyit işlemlerini düzenlemiştir. Anılan fıkranın (4) numaralı alt bendine göre;

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyeceği,

Ancak, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği,

hükme bağlanmıştır.

Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılar listesi bölümüne girildiğinde ilgili internet sayfası, işlemin satın alma süreçlerinin yürütüldüğü Elektronik Kamu Alımları Platformuna (EKAP) yönlendirmektedir. Buna göre idarelerin, parasal limit dâhilinde

yaptıkları doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bazı işyurtlarının mevzuata aykırı olarak parasal limitler kapsamında yapılan doğrudan temin alımlarında alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmediği anlaşılmıştır.

Harcama birimlerinin yasaklı firmalardan alım yapılması riskini bertaraf etmesi açısından, idarelerin, parasal limit dâhilinde yaptıkları doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Tesisi Zorunlu Kurumsal Mali Yapının Tamamlanmaması

Kurum tarafından, iç kontrol sisteminin, iç denetim biriminin ve mali hizmetler biriminin oluşturulmadığı, kurumsal mali yapının kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 5018 sayılı Kanun'a tâbi kamu idarelerinin bu amaçları sağlayacak teşkilat yapısına ve nitelikli personele sahip olması gerekmektedir.

5018 sayılı (KMYK) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'una ekli (II) sayılı cetvelde Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu özel bütçeli kurum olarak yer almıştır. 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4 nolu Bakanlıklara Bağlı İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 74 üncü ve 81 inci maddeleri arasında Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumuna ait teşkilat esasları belirlenmiş ve kurumun "özel bütçeli" kurum olduğu metne eklenmiştir

Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu, 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı Cetvelde ve 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde özel bütçeli kurum olarak sayılmasına karşın, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü kurumsal mali yapı oluşturulamamıştır.

Bu kapsamda iç kontrol sistemi, iç denetim birimi ve malî hizmetler birimi kurulmamıştır.

A) İç Kontrol Sistemi Oluşturulmaması

Kurumda iç kontrole ilişkin unsurların oluşturulmadığı, iç kontrol sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanununun 55'inci maddesine göre kamu idarelerinin iç kontrol sistemi oluşturması gerekmektedir. Ceza İnfaz Kurumu ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu Merkez Saymanlığınca, kurumun teşkilat birimleri içerisinde yer almayan ancak Adalet Bakanlığı merkez birimleri içinde yer alan; Ceza Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ile Bakanlık taşra birimleri olan Cumhuriyet Başsavcılıkları, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemesi Başkanlıkları, Ceza İnfaz Kurumları Personel Eğitim Merkezi Müdürlükleri, Ceza İnfaz Kurumu Müdürlükleri için harcama yapıyor olması kurumsallaşma anlamında anılan kuruma ait bir iç kontrol ortamı oluşmasına engel olmaktadır. Bu durum aynı zamanda muhasebe sistemi içinde ve mali tablolarda kurum faaliyetlerinin bütün maliyet unsurlarıyla; harcama kalemlerinin dönüştürüldüğü varlık hesabı gibi gerçek ve fiili duruma uygun yer verilmesine engel teşkil etmektedir.

5018 sayılı KMYK Kanunu'nun beşinci kısmında "iç kontrol sistemi" düzenlenmiştir. Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol, 56'ncı maddesinde iç kontrolün amacı, 57'nci maddesinde iç kontrolün yapısı ve işleyişi, 58'inci maddesinde de ön mali kontrol hususlarına yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" hakkında Yönetmeliğin 8'inci maddesinde "... İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sisteminin işleyişi, yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınarak yılda en az bir kez değerlendirmeye tâbi tutulur ve gerekli önlemler alınır." hükmü yer almaktadır. Aynı Yönetmeliğin 12'nci maddesinde "...Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılır. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemden önceki işlemleri de kontrol ederler. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanır ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulur" denilmektedir.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla (18) standart ve bu standartlar için gerekli (79) genel şart belirlenmiş ve ayrıca, kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması, söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması ve idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde, Ceza ve İnfaz Kurumu ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunun iç kontrol sistemi oluşturulması yasal bir zorunluluk olmasına ve İdare tarafından mevzuat düzenleme işlemlerine devam edildiği bilgisi verilmesine rağmen geçen sürede gerekli uyum çalışmaları yapılmamıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde teşkilat yapısına ilişkin olarak söz konusu zorunlu düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

B) İç Denetim Biriminin Oluşturulmaması

Kurum yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi danışmanlık faaliyetlerinin sağlanması amacıyla kurulması gereken İç denetim biriminin oluşturulmadığı görülmüştür.

Ceza İnfaz Kurumu ile Tutukevleri İşyurtları Kurumunda iç denetim biriminin kurulmadığı görülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55’inci maddesinde iç kontrolün tanımı, 56’ncı maddesinde iç kontrolün amacı, 57’nci maddesinde kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin “harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetim”den oluştuğu belirtilmiş, 63’üncü maddesinde de iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiş ve iç denetim “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır.

Buna göre iç denetim faaliyetlerinin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve

geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak yürütülebilmesi için iç denetim biriminin kurulması gerekmektedir.

C) Mali Hizmetler Biriminin Oluşturulmaması

Kurumda Stratejik plan ve Performans programının hazırlanması, koordine edilmesi, sonuçlarının konsolide edilmesi gibi faaliyetlerin yürütüldüğü mali hizmetler biriminin oluşturulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde Kamu İdaresinin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasının koordine edilmesi, sonuçlarının konsolide edilmesi gibi faaliyetlerin mali hizmetler birimi tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 15'inci maddesinde;

"Teşkilât kanunlarında, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği Müdürlük birimlerine ilişkin düzenleme yapıncaya kadar ikinci fıkrada belirtilen görevler ile kanunlarla verilen diğer görevleri de yürütmek üzere; a) Başbakanlık ve bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. b) Ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, ekli (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur. c) Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. Aşağıda sayılan görevler ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevler kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler tarafından yürütülür: a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak. b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek. c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak. d) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak. e)

Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek. f) İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek. g) Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak. 5018 sayılı Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında malî hizmetler birimine verilen görevler, mahallî idarelerde ilgili mevzuatında yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak birimler tarafından yerine getirilir. Bu maddede belirtilmeyen idarelerde söz konusu hizmetler, bu idarelerin mevcut yapılarında malî hizmetlerini yürüten birimler tarafından yerine getirilir.” denilmiştir.

Strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla 2006/9972 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Strateji Geliştirme Birimleri stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu, performans ve kalite ölçütleri geliştirme fonksiyonu, yönetim bilgi sistemi fonksiyonu ve malî hizmetler fonksiyonunu kapsamak durumundadır. Bu hükümlere göre Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu bünyesinde malî hizmetler birimini kapsayacak şekilde "Strateji Geliştirme Birimi" kurulması ya da stratejik yönetim ve planlama fonksiyonunu sağlayan "Mali Hizmetler Birimi" oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda, Kurumda yeterli sayıda malî hizmetler uzmanı istihdamı yasal zorunluluktur.

Bu kapsamda, Kurumda yeterli sayıda malî hizmetler uzmanı istihdamının gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Kurum, 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Adalet Bakanlığı'na bağlı özel bütçeli kurum olarak yer almasına karşın, mevcut teşkilat yapısı, bütçe büyüklüğü ve işlem hacmi ile uyumlu değildir. Bu durum bütçe ve malî işlemlerin kaydı ve raporlanmasını olumsuz etkileyebilecek niteliktedir.

Kurumda görev yapan personelin tümünün geçici görevle Kurumda çalıştığı, personel sürekliliğinin sağlanamamasının, bütçe ve malî işlemlerin kaydı ve raporlanmasını olumsuz etkileyebilecek nitelikte olduğu, 4.619.081.626,48 gelir ve 4.008.951.819,04 TL'lik gider bütçe büyüklüğü ve yaygın taşra teşkilatı dikkate alınarak Kurum teşkilat yapısının malî saydamlık, hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve denetimini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenebilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun öngördüğü asgari zorunlu kurumsal malî yapının kurulması ve buna yönelik sağlıklı bir teşkilat yapısının sağlanması için gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması,

Kurumsal malî yapının tamamlanması için;

- İç kontrol sisteminin kurulması,
 - İç denetim biriminin oluşturulması,
 - Mali hizmetler biriminin oluşturulması,
- Gerekmetedir.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Tahsisli Taşınmazlar İçin Yapılan Giderlerin Özel Maliyetler Hesabına Kaydedilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Kurumsal Mali Yapının Tamamlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü" 6 no.lu bulgu olarak Rapora alınmıştır.
Yapılmakta Olan Bazı Yatırımların Kurum Mali Tablolarında Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	Kapsamlı bir bulgu olarak düzenlenmiştir. Sadece 258 yapılmakta olan yatırımlar değil tüm varlık hesabını kapsayacak şekilde bulgu düzenlenmiş ve "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü" 8 no.lu bulgu olarak Rapora alınmıştır.