



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TÜRKİYE İŞ KURUMU

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



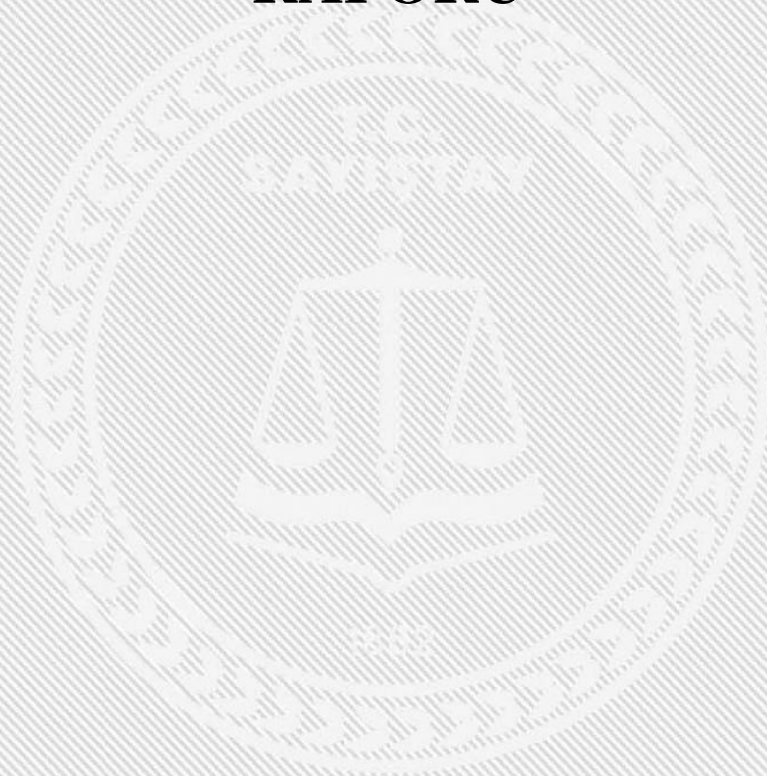


## **İÇERİK**

<b>TÜRKİYE İŞ KURUMU 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>TÜRKİYE İŞ KURUMU İŞSİZLİK SİGORTASI FONU 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>21</b>



**TÜRKİYE İŞ KURUMU**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
7.	DENETİM BULGULARI.....	6
8.	EKLER.....	18





## KISALTMALAR

<b>GYMY</b>	:	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>İEP</b>	:	İşbaşı Eğitim Programları
<b>İŞKUR</b>	:	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KHK</b>	:	Kanun Hükmünde Kararname
<b>SGK</b>	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TİKMUY</b>	:	Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği
<b>TYP</b>	:	Toplum Yararına Programlar



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b>	Bütçe Gelirleri.....	2
<b>Tablo 2:</b>	Ödenekler ve Bütçe Giderleri.....	3
<b>Tablo 3:</b>	Sosyal Tesislere İlişkin Mali Bilgiler.....	3



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Binalar Hesabında İzlenmesi Gereken Varlıkların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi
2. Arsa Vasfı ile Tahsis Edilen Taşınmazlar Üzerine Kurum Tarafından Yapılan Binaların Kurum Mali Tablolarında Gösterilmemesi ve Tapu Kayıtlarında Cins Tashihi Yapılmamış Taşınmazların Olması

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarının Kapsamının Genişletilmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1.Mevzuat ve Görevler

Türkiye İş Kurumu özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk kısa adı İŞKUR olan bir kamu kuruluşudur. Kurum 05.07.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu Kanunu’nun adı “Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiş, Kurumun kuruluşunu düzenleyen 1’inci maddesinin 1’inci fıkrası ile bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Türkiye İş Kurumunun kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Kurumun görevi, ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmektir.

### 1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurum, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili kuruluşudur.

Kurum, görevlerini aşağıda sayılan organları vasıtasıyla yürütmektedir:

- a) Genel Kurul,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Genel Müdürlük,
- ç) İl İstihdam Kurulları.

Taşra teşkilatı illerde Çalışma ve İş Kurumu il müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulmuş hizmet merkezlerinden oluşur.

Kurumda 7165 memur, 1757 sözleşmeli personel, 974 işçi olmak üzere 9896 personel bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.
- b) Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.
- c) 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi uyarınca Kuruma aktarılan idari para cezaları.
- ç) Özel istihdam bürolarından alınan idari para cezaları.
- d) Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler.
- e) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyet ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler.

2019 yılı bütçe gelirleri 12.675.183.000,00 TL, bütçe giderleri ise 8.764.198.358,79 TL'dir.

<b>Tablo 1: Bütçe Gelirleri (TL)</b>	
<b>Açıklama</b>	<b>Gelir Tutarı</b>
Teşebbüs ve Mülkiyet Giderleri	4.210.000,00
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	553.603.000,00
Diğer Gelirler	12.117.370.000,00
<b>TOPLAM</b>	<b>12.675.183.000,00</b>

<b>Tablo 2: Ödenekler ve Bütçe Giderleri (TL)</b>		
<b>Açıklama</b>	<b>ÖDENEK</b>	<b>GİDER</b>
Personel Giderleri	644.187.250,00	551.488.853,72
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	104.823.750,00	87.277.141,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	571.842.000,00	236.350.250,40
Cari Transferler	11.301.531.000,00	7.839.952.926,19
Sermaye Giderleri	61.221.000,00	49.129.187,13
<b>TOPLAM</b>	<b>12.683.605.000,00</b>	<b>8.764.198.358,79</b>

Bütçe içinde gösterilmeyen sosyal tesislere ilişkin bilgiler aşağıdaki tablodadır.

<b>Tablo 3: Sosyal Tesislere İlişkin Mali Bilgiler (TL)</b>				
<b>SOSYAL TESİSLER</b>	<b>GELİR</b>	<b>GİDER</b>	<b>KAR</b>	<b>ZARAR</b>
Genel Müdürlük (Yemekhane)	1.296.445,66	1.247.304,73	49.140,93	
Malatya (Yemekhane)	178.360,93	169.224,12	9.136,81	
Adana (Yemekhane)	193.077,25	168.380,62	24.696,63	
Sakarya (Yemekhane)	433.117,12	402.623,85	30.493,27	
Van (Yemekhane)	121.862,34	113.634,43	8.227,91	
İzmir (Yemekhane)	327.942,45	260.038,91	67.903,54	
İstanbul (Yemekhane)*	529.232,78	578.338,22		49.105,44
Çorum (Yemekhane)*	62.783,16	68.434,98		5.651,82
Ankara Eğitim ve Dinlenme Tesisi	652.507,63	294.850,23	357.657,40	
Söke Eğitim ve Dinlenme Tesisi (Aydın)**	30.797,17	23.304,56	7.492,61	

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği ve Sosyal Güvenlik Kurumları Harcama Belgeleri Yönetmeliğine tabi olup uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatta öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir. Merkez ve taşra birimlerinden oluşan Genel Müdürlüğün mali işlemleri, merkezde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca, taşrada ise Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri bünyesindeki muhasebe birimlerinde gerçekleştirilmektedir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında hazırlanması gereken mali tablolar kullanılan muhasebe sistemi üzerinden her bir muhasebe birimince ayrı olarak oluşturulmakta ve merkezde konsolide edilerek Kurumun kesin hesap cetvel ve belgeleri hazırlanmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe



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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli 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 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.

### **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**

Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumlu bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını sağlamak amacıyla yapılması gereken çalışmaları, prosedürleri ve düzenlemeleri gösteren "Türkiye İş Kurumu Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" 12.04.2016 tarihinde Üst Yönetim onayı ile yürürlüğe girmiştir.

Eylem Planında yer alan faaliyetleri gerçekleştirmeye yönelik Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı bünyesinde "İŞKUR İç Kontrol Koordinasyon Birimi" oluşturulmuştur.

Görev, yetki ve sorumluluklar Türkiye İş Kurumu Görev Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları İle Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları Hakkında Yönetmelik ile imza yetkileri ve yetki devrinin sınırları Türkiye İş Kurumu İmza Yetkileri ve Devri Yönergesi ile belirlenmiştir.

Ön mali kontrol işlemleri Türkiye İş Kurumu Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi'ne göre yürütülmektedir. Üst yöneticinin onayıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur. İç Denetim Birimi bulunmaktadır. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları takip edilerek yıllık raporlar oluşturulmaktadır. İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanarak üst yönetici onayına sunulmuştur.

İç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlülükler yerine getirilmiştir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün 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: Binalar Hesabında İzlenmesi Gereken Varlıkların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi**

Geçici kabulleri önceki yıllarda yapılmış olan il müdürlükleri hizmet binaları yapım işlerine ait giderlerin, geçici kabul tarihinden itibaren 252-Binalar Hesabı'na aktarılması gerekirken, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 138'inci ve Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği'nin 86'ncı maddelerinde; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme, işçilik ve genel giderler geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihten, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihten itibaren ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmalıdır. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, maddi duran varlıklar için yapılan her türlü giderin geçici kabul tarihine kadar izlenmesi için kullanılmaktadır. Dolayısıyla, geçici kabul tarihinden itibaren ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gereken bu tutarların, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmemesi gerekmekte olup 258 numaralı hesabın 2019 yılı açılış kayıtlarında, geçici kabulü önceki yıllarda yapılmış olan inşaat, bina onarımı, tadilat ve güçlendirme işlerine ait tutarlar olmamalıdır.

Kurum muhasebe kayıtları ile mali tablolarının incelenmesinde, il müdürlükleri hizmet binaları için yapılan 97.309.484,89 TL tutarındaki her türlü madde, malzeme, işçilik ve genel giderlerin, geçici kabul tarihinden (geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarih) itibaren 252-Binalar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken 258 numaralı hesapta izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Her ne kadar Kurum cevabında 2020 yılı muhasebe kayıtlarında bir kısım hatanın

düzeltildiği ifade edilmiş olsa da, 252-Binalar Hesabı'ndaki 97.309.484,89 TL tutarındaki hata geçerliliğini sürdürmektedir.

**BULGU 2: Arsa Vasfı ile Tahsis Edilen Taşınmazlar Üzerine Kurum Tarafından Yapılan Binaların Kurum Mali Tablolarında Gösterilmemesi ve Tapu Kayıtlarında Cins Tashihi Yapılmamış Taşınmazların Olması**

Kuruma arsa vasfıyla tahsis edilen Hazine taşınmazları üzerine yapılan binaların Kurum mali tablolarında gösterilmediği ve Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde, kullanımında bulunan bazı taşınmazların ise mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları birbirinden farklı olmasına rağmen, bu taşınmazların tapu kayıtlarında cins tashihi yapılmamış olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği, aynı Kanunun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinin 1/d bendinde; Kamu idarelerinin tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde tutmaları gerektiği düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; Yönetmelik eki Ek 1'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı, taşınmazların rayiç değerinin ise maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği düzenlenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde taşınmaz malların muhasebe kaydıyla ilgili

Yeni düzenlemeler yapılmış olup Yönetmelik'in 130, 131 ve 132'nci maddelerindeki değişikliklerle, taşınmaz hesap kodlarının altında "03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" şeklinde alt kod eklenmiştir. 47 No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Amortisman ve Tükenme Payları)'nin "Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri" başlıklı 7'nci maddesinde; diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların amortisman işlemlerinin taşınmazı kullanan kamu idaresi muhasebe birimi tarafından muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Muhasebe yönetmelikleri gereği, Kurum tarafından başka kamu idarelerinden tahsisli olarak kullanılan taşınmazların malik idare tarafından belirlenmiş maliyet bedeli üzerinden, böyle bir değerlendirme yoksa Kurum tarafından belirlenecek rayiç bedeli üzerinden "03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" alt kodunda izlenmesi, ayrıca 47 numaralı Muhasebat Genel Tebliği gereğince bu taşınmazlar için Tebliğde öngörülen oranlar üzerinden amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yine, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde; *"1) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.*

*(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır."* denilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; taşınmazların fiili envanterinin yapılarak taşınmazların bu bilgiler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması, Kuruma tahsisli Hazine taşınmazları üzerinde yapılan binaların cins tahsisi işlemleri yürütülerek bu taşınmazların mevcut kullanım şekliyle muhasebeleştirilmesi, Hazine arsası üzerinde yapılan binalar için 252-Binalar Hesabına (03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) kayıt yapılması, Kurumun mülkiyetinde bulunan yahut da mülkiyetinde olmamakla birlikte yönetim ve kullanımında bulunan tahsisli taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirinden farklı olduğu durumlarda bunların tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması ve tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekline göre güncellenmesi gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, Kuruma arsa vasfıyla tahsis edilen Hazine taşınmazları üzerine

yapılan binaların Kurum mali tablolarında gösterilmediği ve Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan bazı taşınmazlarının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları birbirinden farklı olmasına rağmen, tapu kayıtlarında cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak Kuruma tahsisli Hazine taşınmazları üzerinde yapılan binaların cins tahsis işlemlerinin yürütülerek bu taşınmazların mevcut kullanım şekliyle maliyet esasına göre binalar hesabında muhasebeleştirilmesi, Kurum mali tablolarında gösterilmesi ve bu taşınmazlar için Kurum muhasebe birimi tarafından amortisman işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarının Kapsamının Genişletilmesi**

İŞKUR'un bilgi ve iletişim teknolojileri alanında kanunlardaki istisnai hükümler kapsamında TÜRKSAT AŞ'den yaptığı hizmet alımlarının incelenmesinde:

#### **a) TÜRKSAT AŞ'den e-devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında olmayan hizmet alımı yapılması**

Kamu kurumları TÜRKSAT A.Ş.'den 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadan hizmet alımı yapabilmektedirler. 21/2/1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun ek 33'üncü maddesindeki kamu kurumlarının e-devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında, Türksat AŞ'den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmayacağına ilişkin hüküm bu alımların dayanağını oluşturmaktadır. Buna göre alımın kapsamı bütün bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri değil e-devlet ile ilgili olan bilgi ve iletişim teknolojileri hizmeti olarak anlaşılmalıdır. Ancak yapılan incelemelerde Kurum tarafından bu hükmün, kapsamı dışında yorumlanarak e-devlet ile ilgili olsun olmasın bütün bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetlerine uygulanması suretiyle getirilen istisnai durumun genelleştirildiği anlaşılmaktadır.

E-devlet hizmetinin hangi hizmetleri kapsadığının anlaşılması bakımından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından çıkarılan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'teki tanımlara bakılması gerekmektedir. Buna göre e-devlet

hizmeti;

*“Hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmetini”* ifade eden hizmetler olarak tanımlanmıştır. Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere bir hizmetin e-devlet hizmeti olarak değerlendirilebilmesi için kamu kurumunun hizmet süreçlerinin elektronik ortama aktarılması gerekmektedir.

Diğer taraftan aynı Yönetmeliğe göre e-devlet kapısı *“e-Devlet hizmetlerinin son kullanıcıya farklı erişim kanallarından tek noktadan bütünleşik olarak sunulduğu ortak elektronik platformu”* olarak tanımlanmış ve e-devlet kapısı işletmecisi olarak da TÜRKSAT Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi gösterilmiştir.

Mezkur kanun maddesi ve yönetmelikteki tanımlamalar ile kanun gerekçesi bir bütün olarak ele alındığında, e-devlet platformundan sağlanan imkanların tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hızla kullanılmaya başlanılarak e-devlet hizmetlerinin kısa sürede yaygınlaştırılabilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının bu hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadan *“e-devlet kapısı işletmecisi”* TÜRKSAT A.Ş'den doğrudan temin edebilme imkânının getirilmesi amaçlanmıştır.

Ancak, Kurum tarafından e-devlet hizmeti kapsamının hangi amaçla kullanılrsa kullanılsın bilgi ve iletişim teknolojisinin dahil olduğu her türlü işlem olarak anlaşıldığı görülmektedir. Bu minvalde yapılan açıklamada e-devlet hizmetlerinin gerekli yazılım projelerinin hayata geçirilmesi, mevcut yazılımların güncel teknolojilerle yeniden geliştirilmesi, ilgili yazılımların donanım, network, yardım masası, iletişim merkezi ve siber güvenlik altyapısının kurulması ayrıca kurulan bu yazılım, donanım, network, yardım masası, iletişim merkezi ve güvenlik altyapılarının işletilmesi faaliyetlerini kapsamakta olduğu ifade edilmiştir. Oysa yukarıda açıkladığımız mevzuata bakıldığında e-devlet hizmetinin kapsamının donanım, network, yardım masası, iletişim merkezi ve siber güvenlik altyapısının kurulması, yardım masası, iletişim merkezi ve güvenlik gibi hususlar olmadığı *“kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak e-Devlet hizmetlerine dönüştürülmesi”* olduğu görülmektedir. Söz konusu kapsam dışı hizmetler ise kamu kurumları tarafından rutin olarak sağlanan bilgi işlem hizmetleridir. E-devlet hizmeti tanımının Kurum tarafından genişletilerek bütün bilgi işlem hizmetleri olarak algılandığı görülmektedir.



406 sayılı Kanun'un ek 33'üncü maddesi kapsamında olduğu düşünülerek İŞKUR tarafından 2011 yılında hizmet alımı yapılmıştır. Bu alımların konusu "İdare tarafından yürütülmekte olan e-dönüşümün sürdürülebilirliğinin sağlanması, e-devlet yapılanmasının devamlılığı ve teknolojik gelişmelerden yararlanarak vatandaş odaklı hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla teknik destek hizmet temini ve bilişim hizmetlerinin devamlılığı için danışmanlık ve hizmet temini"dir.

Buna göre, söz konusu alımlar yukarıda detayları açıklanan mevzuatla birlikte değerlendirildiğinde, kamu kurumlarının TÜRKSAT A.Ş.'den 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan yapacakları hizmet alımlarının sınırı TÜRKSAT A.Ş.'nin bütün ticari faaliyet alanında sunduğu hizmetlerin hepsi değil sadece e-devlet ile ilgili olarak sunduğu hizmetler\_olabileceği görülmektedir. Bu nedenle kamu kurumlarının TÜRKSAT A.Ş.'nin ticari faaliyet alanında bulunan bütün hizmetleri 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan almaları mümkün değildir. Her ne kadar Kurum tarafından TÜRKSAT A.Ş.'nin birçok kamu kurumuna istisna kapsamında iletişim merkezi alanında hizmet verdiği ifade edilmişse de diğer kamu kurumlarının da bu kapsamda alım yapıyor olması mevzuatın doğru uygulandığına dair bir gerekçe olarak görülmemelidir.

İŞKUR 2019 yılı ödeme belgelerinin incelenmesi sonucunda; teknik şartname ve sözleşmenin yürütülmesi sürecine bakıldığında alınan hizmetin büyük kısmının teknik destek hizmet temini ve bilişim hizmetlerinin devamlılığı için danışmanlık ve hizmet temini olduğu görülmektedir. Alım kapsamında istihdam edilen personelin unvanlarından yola çıkarak bu personellerin kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılması işlerinde çalıştırılabileceği düşünülse de ihale dokümanlarının incelenmesi sonucu bu personelin herhangi bir projeye özgü olarak çalıştırılmadığı anlaşılmıştır. Söz konusu personellerin personel kanunlarına göre çalıştırılan personel gibi çalıştığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak Kurumun e-devlet kapsamında olmayan hizmet alımı işinin 4734 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayarak TÜRKSAT A.Ş.'den temin ettiği anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu hizmetlerin 4734 hükümleri gereğince ihale süreçleri yürütülmek suretiyle alınması gerekmektedir.

**b) İstisna kapsamında ihalesiz olarak alınan hizmetin doğrudan Türksat A.Ş. yerine bir kısmının alt yükleniciler tarafından verilmesi**

İŞKUR Genel Müdürlüğü ile TÜRKSAT Uydu Haberleşme ve Kablo TV ve İşletme A.Ş. arasında İŞKUR E-Dönüşümünün Sağlanmasına Yönelik Hizmet Alımı Sözleşmesi

30.06.2011 tarihinde imzalanmıştır. 21.11.2018 tarihinde de aynı konuya ilişkin ek sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşmeler ile ilgili projelerin hayata geçirilmesi için gerekli olan teknik desteğin temini için istihdam edilecek teknik personelin niteliği ve sayısı belirtilmiştir.

İŞKUR E-Dönüşümünün Sağlanmasına Yönelik Hizmet Alımı Sözleşmesi kapsamında ihtiyaç duyulan hizmet alımlarında; 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun Ek 33'üncü maddesi uyarınca doğrudan TÜRKSAT A.Ş.'nin sunduğu hizmetler kamu ihale mevzuatına tabi olmadığı halde, TÜRKSAT A.Ş.'nin alt yükleniciye devrettiği hizmetlerin de ihale mevzuatı dışında TÜRKSAT A.Ş'den temin edildiği görülmüştür.

406 sayılı Kanunun Ek 33'üncü maddesinde “...04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idareler, e- devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında, Türksat A.Ş.'den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi değildir” denilmiştir.

Bu kanun hükmüne göre, TÜRKSAT A.Ş.nin doğrudan ürettiği bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetlerine ihtiyaç duyan kamu idarelerince 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın TÜRKSAT A.Ş.'den temin edilmesi imkan dahilindedir.

Kurum tarafından alınan hizmetin Türksat A.Ş. tarafından üretilmesi gerektiğine dair bir zorunluluk bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak Kanun metninde yer alan “*doğrudan Türksat A.Ş.'den*” ifadesi kullanılmıştır. Doğrudan kelimesinin anlamı Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan Türkçe Sözlükte “Aracısız olarak, herhangi bir aracı kullanmadan” olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla TÜRKSAT A.Ş.'den yapılacak alımın herhangi bir aracı kullanmadan, aracısız olarak yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun “doğrudan” kelimesini kanun metnine derç etmesinin hizmetin TÜRKSAT A.Ş. tarafından üretilmesini de içermekte olduğu açıktır.

Ödeme evraklarının incelenmesi sonucunda, aylık hizmet bedellerine ilişkin düzenlenen hakedişler ile faturaların TÜRKSAT A.Ş. adına hazırlandığı; ancak idare ile yapılan yazışmalar ile çalıştırılan 15 adet işçinin 8'inin alt yüklenicinin çalışanları olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla bu proje kapsamında TÜRKSAT A.Ş.'den alınan hizmetin doğrudan TÜRKSAT A.Ş.'nin ürettiği bir hizmet olmadığı, işin bir kısmının alt yüklenici tarafından yapılmasından açıkça anlaşılmaktadır.

İşin alt yükleniciye devredilmesinin 406 sayılı Kanunun ek 33'üncü maddesinde belirtilen “..*Türksat A.Ş.'den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden...*” hükmüne

aykırılık oluşturduğu ve uygulanmanın devam ettirilerek işin alt yükleniciye devredilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmadan yapılan ve Kurumun hizmet süreçlerinin e-devlet hizmeti kapsamında elektronik ortama aktarılmasına ilişkin hizmetlerin doğrudan TÜRKSAT A.Ş. tarafından sunulması gerekmektedir.

**c) Yaklaşık maliyetin belirlenmemesi**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “*Kamu maliyesinin temel ilkeleri*” başlıklı 5’inci maddesinde kamu maliyesinin temel ilkeleri arasında “*f) Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.*”

*Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.*” ifadeleri yer almıştır.

Kamu ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan alımlarında kendi usul esaslarında bulunmasa bile bu maddeye göre “*maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması*” gerekmektedir.

Kurum tarafından bu alımların 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunundan istisna olduğu ve yaklaşık maliyet hükümlerinin bu tür alımlar için uygulanmasının mümkün olmadığı ifade edilmekle birlikte burada ifade ettiğimiz maliyet kavramı 5018 sayılı kanun çerçevesinde yapılması gereken bir maliyet analizidir.

Kurumda TÜRKSAT A.Ş.’den yapılan hizmet alımına ilişkin dokümanlar incelendiğinde yaklaşık maliyet çalışmasının yapılmadığı, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerinin bulunmadığı görülmüştür. Yapılan alımların TÜRKSAT dışında piyasadaki temin edilmesi durumunda ortaya çıkacak maliyetin ne olduğunun belirlenmemesinin kamu maliyesinin temel ilkeleri ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir. TÜRKSAT’tan denetim konusu hizmete ilişkin alt yüklenici firma ile yapılan sözleşmenin 10’uncu maddesinde istihdam edilecek her bir personel unvanı için taban ve tavan fiyatlar belirlenmiş, alt yükleniciye taban fiyattan personele ücret ödeyebilme olanağı sağlanırken TÜRKSAT tarafından tavan fiyattan ödeme yapılacağı ifade edilmiştir. Kurum ve TÜRKSAT arasında yapılan sözleşmede ise tavan fiyattan her unvan bazında daha yüksek (ortalama %79 ile %50 arası) tutarların TÜRKSAT A.Ş.’ye ödeneceği görülmüştür.

Bu itibarla, söz konusu alımlar istisna kapsamında TÜRKSAT A.Ş.'den bile yapılsa, alım süreci ve bu süreçte ödenen fiyatlar dikkate alındığında, hem kamu kaynağının maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik bakımından değerlendirilmesi hem kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının anlaşılması hem de ayrılacak ödeneğin belirlenmesi bakımından ödenecek ücretler için piyasa araştırmasının yapılması gerekmektedir.

**d) Sözleşmelerin hazırlanması ve yürütülmesinde yetersizliklerin olması**

Kurumda TÜRKSAT A.Ş.'den yapılan söz konusu hizmet alım işinde sözleşme hazırlanması ve yürütülmesi süreçlerinde idarenin haklarını güvence altına alacak hükümler konulmamıştır.

Yapılan sözleşmelerde TÜRKSAT A.Ş.'den teminat talep edilmediği, bununla ilgili herhangi bir madde bulunmadığı anlaşılmaktadır. TÜRKSAT A.Ş.'nin alt yüklenici ile yaptığı sözleşmelerde ise firmalardan sözleşme bedelinin %6'sı oranında bir teminat alındığı görülmüştür. Ancak, asıl işveren konumunda bulunan ve çalıştırılan personele ödememe yapılmaması durumunda birinci derecede sorumlu olan İŞKUR'un yükleniciden sözleşmede sözleşme bedelinin belli oranında teminat talep etmesi gerekmektedir.

Sözleşmelerin yürütülmesi sürecinde; maaş bordrolarının veya banka ekstrelerinin Kurum tarafından kontrol edilmeden, sadece personele imzalatılan, maaşını aldığına dair ıslak imzalı belgelerle ödemelerin yapıldığının kabul edildiği anlaşılmıştır. Kuruma alt yüklenici ve TÜRKSAT arasında yapılan sözleşme ve ekleri verilmemiştir Kurum tarafından bu sözleşmenin talep edildiğine yönelik herhangi bir belge bulunmamaktadır.

Kurum tarafından TÜRKSAT A.Ş. ile yapılan sözleşmenin eki olan teknik şartnamenin 3.6.14 maddesinde "Yüklenici, İdrenin talep etmesi halinde şartnamede belirtilen personele ait ödemelerle ilgili belgeleri İdare'ye verecektir. Yüklenici, İdare'de çalışan personele karşı İş Kanunundan doğan yükümlülüklerini düzenli olarak yerine getirecektir." Kurum'da görev yapacak personelin sözleşme kapsamında Kurum'da görev yaptığı süreyle sınırlı olmak üzere ilgili mevzuata göre kıdem tazminatı hak etmesi durumunda personele ilgili ödemelerin yapılmasından TÜRKSAT A.Ş.'nin sorumlu olduğu herhangi bir sebeple TÜRKSAT A.Ş. tarafından işten çıkarılan personelin İş Kanunundan doğan tüm haklarının TÜRKSAT A.Ş. tarafından karşılanacağı, bu durumlarda İdarenin sorumlu olmayacağı ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'inci maddesinde;

*“(...)Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.*

*Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.(...)”* ifadesi yer almaktadır. Buna göre, alt işverenlerin asıl işverene ait belirli bir işin bir bölümünü, teknolojik uzmanlık gerektirdiğinden dolayı üstlenmeleri gerekir. Buna göre herhangi bir işverenin, o işyerinden elde etmeyi arzuladığı menfaate yönelik olan asli faaliyeti, o işverenin asıl işi olarak değerlendirilir. İşin tamamı alt işverene devredildiği takdirde, asıl işveren-alt işveren ilişkisinden bahsetmek mümkün değildir.

Buna göre, TÜRKSAT A.Ş.’nin İŞKUR’dan aldığı hizmet işlerinin bir kısmını başka firmaya yaptırdığı için asıl işveren-alt işveren ilişkisi TÜRKSAT A.Ş. ve firmalar arasında değil doğrudan Kurum ile firmalar arasında kurulacağı anlaşılmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, Kurumun asıl işveren olarak değerlendirilmek suretiyle alt işverenin iş sözleşmesi gereğince üzerine düşen her hangi bir yükümlülüğü ifa etmemesi durumunda müteselsil sorumlu olacağı değerlendirilmektedir.

Kurum tarafından istisna kapsamında olduğu için TÜRKSAT A.Ş.’den teminat alınmadığı ifade edilmiştir. Ancak özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan TÜRKSAT A.Ş. bile şirket çıkarlarını korumaya yönelik alt yüklenicilerden teminat alırken asıl işveren konumunda olan Kurum tarafından TÜRKSAT AŞ’den teminat alınması Kurum haklarını güvence altına alacaktır.

Bu itibarla, sözleşmede yazmıyor olsa bile mevcut mevzuat ve yargı kararları çerçevesinde alt işveren tarafından işçilerin alacaklarının tam ve zamanında alıp almadıklarının tam olarak kontrol edilmesi ayrıca Kurumun firmalardan teminat alınması gibi Kurumu koruyucu maddelerin sözleşmelerde bulunmasının sağlanması gerekmektedir.

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

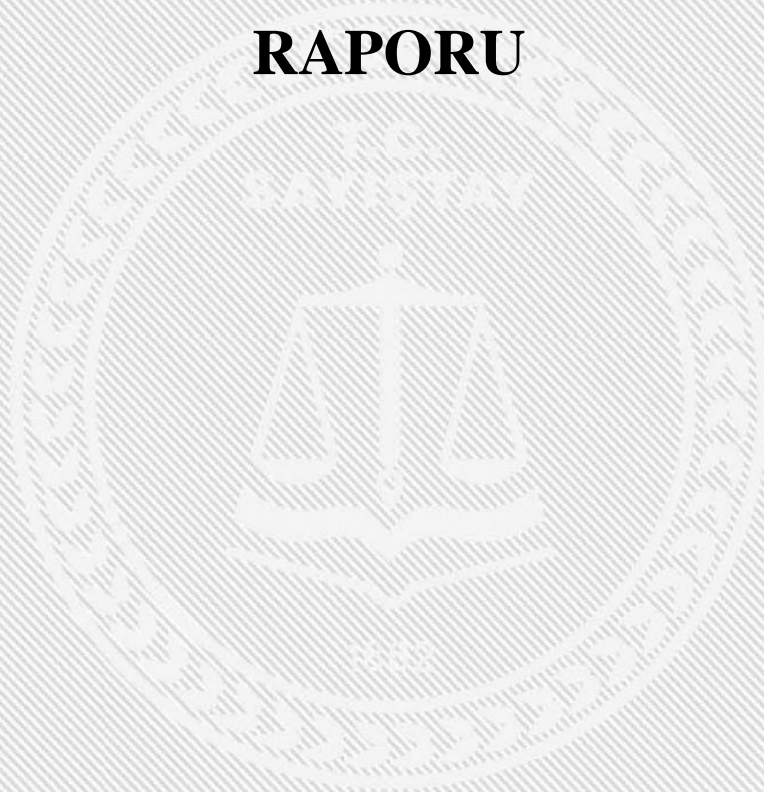
**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Gelecek Aylara Ait Olan Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Binaların Bakım-Onarım Giderlerinin Doğrudan Gider Hesaplarına Kaydedilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Arsa Vasfı İle Tahsis Edilen Taşınmazlar Üzerine Kurum Tarafından Yapılan Binaların Kurum Mali Tablolarında Gösterilmemesi ve Tapu Kayıtlarında Cins Tashihi Yapılmamış Taşınmazların Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu edildi.
İlk Madde ve Malzeme Niteliğindeki Varlıklar ile Demirbaşların İlgili Varlık Hesaplarına Alınmaksızın Doğrudan Giderleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	





**TÜRKİYE İŞ KURUMU İŞSİZLİK  
SİGORTASI FONU  
2019 YILI  
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	21
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	23
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	23
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	23
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	24
6. DENETİM BULGULARI.....	24
7. EKLER.....	29



## KISALTMALAR

<b>GSS</b>	:	Genel Sağlık Sigortası
<b>GYMY</b>	:	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>İEP</b>	:	İşbaşı Eğitim Programları
<b>İŞKUR</b>	:	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KHK</b>	:	Kanun Hükümünde Kararname
<b>SGK</b>	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TİKMUY</b>	:	Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği
<b>TYP</b>	:	Toplum Yararına Programlar



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Gelirleri.....	22
Tablo 2: Ödenekler ve Bütçe Giderleri.....	22







## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Henüz Tahsil Edilememiş İşsizlik Sigortası Primleri ve Gecikme Cezalarından Kaynaklanan Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. İşsizlik Sigortası Fonunun Muhasebe Kayıtlarının Hangi Usul ve Esaslara Göre Tutulacağına İlişkin Yasal Dayanak Bulunmaması

2. İşsizlik Sigortası Fonu ile Tahsilat Aracısı Bankalar Arasında Borçlu ve Borç Konusu İtibariyle Dijital Entegrasyon Bulunmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

İşsizlik Sigortası Fonu (Fon), 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53'üncü maddesi hükmüyle işsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Fon, işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan fonu tanımlamaktadır. 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 620'nci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre, fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirmek, fon gelir ve giderlerinin denetletirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlamak, fona ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırmak, günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin etmek Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri arasındadır.

### 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Fonun faaliyetleri altı üyeden oluşan Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu teşkilat yapısı içinde yer alan Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

### 1.3. Mali Yapı

Fonun bütçesi, Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır ve Yönetim Kurulunca karara bağlanır.

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

2019 mali yılında İşsizlik Sigortası Fonunun bütçe gelirleri 39.448.946.944,79 TL, bütçe giderleri ise 38.151.553.143,35 TL olarak gerçekleşmiştir.

<b>Tablo1: Bütçe Gelirleri (TL)</b>	
Sosyal Güvenlik Gelirleri	22.062.697.264,26
Diğer Gelirler	17.386.249.680,53
<b>TOPLAM</b>	<b>39.448.946.944,79</b>

<b>Tablo 2: Ödenekler ve Bütçe Giderleri (TL)</b>		
	<b>Ödenek</b>	<b>Gider</b>
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.886.700.000,00	1.661.314.308,98
Cari transferler	39.442.552.000,01	36.490.238.834,37
<b>TOPLAM</b>	<b>41.329.252.000,01</b>	<b>38.151.553.143,35</b>

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İşsizlik Sigortası Fonunun muhasebe kayıtlarının hangi usul ve esaslara göre tutulacağına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Muhasebe ve raporlama işlemleri, uygulamada Türkiye İş Kurumu Muhasebe Uygulama Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli 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 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.

## **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. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Fonunun 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.

## **6. 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: Henüz Tahsil Edilememiş İşsizlik Sigortası Primleri ve Gecikme Cezalarından Kaynaklanan Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması**

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işsizlik sigortası primleri ile gecikme zamları İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri arasında sayılmıştır. Bu

durumda, işsizlik sigortası primleri ile gecikme zamlarından henüz tahsil edilememiş tutarların İşsizlik Sigortası Fonunun alacağı olarak muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarında raporlanması gerekir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun "İşsizlik sigortası primleri ile sosyal güvenlik primlerine ilişkin hükümler" başlıklı 49'uncu maddesinde, işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görevli, yetkili ve sorumlu olduğu, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammını ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar Fona aktaracağı, uygulamaya ilişkin hususların Sosyal Güvenlik Kurumu ve Kurum arasında düzenlenen bir protokol ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Tahsil edilen primler ile gecikme cezası, gecikme zammının tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı belirtilmiş, tahakkuk eden ancak henüz tahsil edilememiş primler ile gecikme cezası, gecikme zammına ilişkin ne yapılması gerektiği belirtilmemiştir. Uygulamaya ilişkin hususların düzenlendiği protokolle 01.01.2017 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere yapılan değişikliklerle, tahakkukların Fona aylık olarak bildirileceğini belirten düzenleme kaldırılmıştır. Ancak, önceki yıllarda da protokole rağmen tahakkuk bilgilerinin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından Fona bildirilmediği Sayıştayın İŞKUR denetim raporlarında belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu verilerinde 31.10.2019 tarihi itibarıyla tahsil edilememiş işsizlik sigortası primleri ile gecikme zamları bulunmaktadır. Bu tutarlar Sosyal Güvenlik Kurumunun muhasebe kayıtlarında yer almasına rağmen, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından muhasebeleştirilmemiş ve raporlanmamıştır.

Sonuç olarak henüz tahsil edilememiş işsizlik sigortası primleri ile gecikme zamlarına ilişkin gerçekleşme bilgilerinin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından muhasebeleştirilebilmesi ve mali tablolarında raporlanabilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından zamanında Fona bildirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

---

---

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: İşsizlik Sigortası Fonunun Muhasebe Kayıtlarının Hangi Usul ve Esaslara Göre Tutulacağına İlişkin Yasal Dayanak Bulunmaması**

İşsizlik Sigortası Fonu'nun muhasebe sistemi üzerinde yapılan incelemelerde fona ilişkin muhasebe yönetmeliğinin bulunmadığı, muhasebe kayıtlarının hangi usul ve esaslara göre tutulacağı, mali tabloların nasıl hazırlanacağına ilişkin yönetim kurulunca bir kararın da alınmadığı görülmüştür.

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 620'nci maddesinin 4'üncü fıkrasının ç bendinde "*Günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin etmek.*" İŞKUR Yönetim Kurulu'nun görevi olarak belirlenmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonu'nun muhasebe kayıtlarının nasıl tutulacağına ilişkin yönetim kurulu kararı bulunmadığı gibi muhasebe yönetmeliği de bulunmamaktadır.

Bu itibarla, fon işlemlerinin genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesi için düzenleme yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 2: İşsizlik Sigortası Fonu ile Tahsilat Aracısı Bankalar Arasında Borçlu ve Borç Konusu İtibariyle Dijital Entegrasyon Bulunmaması**

İşsizlik Sigortası Fonu (Fon) adına yapılan tahsilatların borçlu ve borç konusu itibari ile takip ve kontrolünü sağlayacak şekilde aracı bankalar ile dijital entegrasyon bulunmamaktadır.

Emanetler hesabı üzerinde yapılan incelemelerde, diğer emanetler ve niteliği belli olmayan paralar alt hesaplarında yer alan ve toplam tutarı 3 milyon TL'yi aşan emanetlerin, fon hesaplarına tahsilatı gerçekleşmiş ancak kişi ve/veya konusu bakımından bilgi eksikliği/uyumsuzluğu dolayısıyla alacaklarda kayıtlı tutarlar ile eşleştirilmesi yapılamayan tutarlardan oluştuğu anlaşılmıştır.

Bu bağlamda;



Fon hesaplarına aktarılan tutarlar ile kurum alacakları arasındaki eşleştirmenin ödemeye ilişkin banka dekontu üzerinden yürütülmeye çalışıldığı ve bunun bilhassa il müdürlükleri üzerinde ilave iş yükü oluşturduğu,

Fon hesaplarına her durumda ödemenin sadece borçlusunu tarafından değil fakat kimi hallerde başkası tarafından da yapılabildiği,

Borçlusunu adına temsilcisi/vekili tarafından yatırılan tutarlara ilişkin belgelerde yer alan ödeyen kimliği ile Fon dijital sistemlerinde yer alan borçlusunun eşleştirilmesinin mümkün olmadığı,

Fon alacaklarına ilişkin dijital işletim sisteminin tahsilata aracılık yapan bankalar ile entegrasyonu bulunmadığından, ödeyen kimliği bulunmakla birlikte, borçlusunun açık kimliğini ve ödeme konusunu ihtiva etmeyen tahsilatlar bulunabildiği,

anlaşılmıştır.

Anılan sorunların çözümü bakımından; tahsilata aracılık eden/edecek banka(lar) ile protokol kapsamında kurum tarafından yürütülen alacak takibi programı ile banka tahsilat programı arasında işin gerektirdiği teknik hususlar da dikkate alınarak bağlantı kurulması olumlu sonuçlar üretebilecektir.

Fon hesaplarına ilişkin yapılan tahsilatların sıhhatli bir şekilde takip ve kontrolünün sağlanması bakımından, dijital işletim sistemlerinin tahsilat aracıları bankalar ile entegre bir şekilde çalışmasına imkan verecek şekilde güncellenmesi ile tahsil edilen paraların tümüyle niteliğinin belirlenebileceği değerlendirilmektedir.

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>

## 7. EKLER

### EK 1: İZLEME

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Henüz Tahsil Edilememiş İşsizlik Sigortası Primleri ve Gecikme Cezalarından Kaynaklanan Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi