



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 9 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 13 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 13 |
| 8. | EKLER..... | 22 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı | 5 |
| Tablo 2: 2023 Yılına Ait Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu | 5 |
| Tablo 3: 2023 Yılına Ait Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu..... | 6 |
| Tablo 4: 4734 sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Alımlar | 20 |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurumun İç İmkanları ile Ürettiği Yazılımların Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi
2. Peşin Tahsil Edilen Hizmet Bedellerinin Alınan Sipariş Avansları Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Dava Gider Avans İadelerinin Takibinin Yapılmaması
2. Genel Müdürlük Denetçilerinin Geçici Görevlendirmelerinde Konaklama Giderlerinin Denetlenen İşletmeler Tarafından Karşılanması
3. Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli statüde kurulmuş olan; idari ve mali özerkliğe sahip Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Otuzbirinci Bölümünde (Madde 434-447) Genel Müdürlüğün teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili esaslar düzenlenmiştir.

Kararnamenin 437'nci maddesinde Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

a) Sivil havacılık faaliyetlerinin kamu yararına, ekonomik ve sosyal gelişmelere ve millî güvenlik amaçlarına uygun olarak düzenlenmesi ve gelişmesini sağlamak amacıyla politikalar uygulamak ve takip etmek.

b) Sivil havacılık faaliyetlerinin uluslararası sivil havacılık kural ve standartlarında düzenlenmesini, sürdürülebilirliğini ve gelişmesini sağlayacak esasları tespit etmek.

c) Uluslararası sivil havacılık alanındaki gelişmeleri takip etmek, ilgili uluslararası kuruluşlara üye olmak, katkı veya katılma paylarını ödemek, bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, üyesi olduğumuz uluslararası kuruluşlarca kabul görmüş kural ve standartların güncel olarak uygulanması için gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulanmasını sağlamak.

ç) Sivil havacılık faaliyetlerine yönelik mevzuata aykırı eylemlerin önlenmesi amacıyla gerekli tedbirleri almak.

d) Türk hava sahası ve uluslararası anlaşmalar gereğince hizmet sorumluluğu üstlenilen uluslararası hava sahalarının kullanımına ilişkin strateji ve politikalara esas teşkil edecek ilkelerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmak, hava trafik yönetim hizmetleri konusunda 14/10/1983 tarihli ve 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'na uygun olarak sivil asker koordinasyonuna ilişkin esasları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak.

e) İlgili kuruluşların görüşlerini almak suretiyle, Türk hava sahasını kullanan sivil hava araçlarının uyması gereken hava trafik yönetim hizmetleriyle ilgili düzenlemeler yapmak.

f) Hava arama ve kurtarma hizmetleri konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak.

g) Yurt içinde ve yurt dışında hava ulaştırma faaliyetlerinde bulunmak isteyen Türk ve yabancı gerçek veya tüzel kişilere verilecek izinlerin esaslarını ve şartlarını hazırlamak, gerekli görülmesi halinde ilgili Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak.

ğ) Sivil hava ulaştırması konusunda ülke politikalarına ilişkin öneriler sunmak, ikili ve çok taraflı anlaşmaların çalışmalarına katılmak ve bunları sonuçlandırmak.

h) Sivil havacılığın yasadışı müdahaleler ile diğer tehlikelerden, yangın, sel, deprem gibi doğal afetlerden korunması için gerekli strateji tekliflerini belirlemek, önlemleri almak, aldırarak ve uygulamaları takip etmek.

ı) Bakanlık tarafından verilen yetki kapsamında sivil havacılık kazalarının ve olaylarının soruşturmasını yapmak veya yaptırmak, sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almak, bu konuda kamuoyunu bilgilendirmek.

i) Türk hava aracı siciline kaydedilecek sivil hava araçlarının tescil ve sicil işlemlerini uluslararası standartlara uygun olarak yapmak, ilgili uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, sicilleri bildirmek ve siciller üzerinde hukuki düzenlemelere uygun kayıtları tutmak.

j) Sivil hava araçlarıyla emniyetli uçuş operasyonları yapmak için gerekli olan önlemleri almak, denetimler yapmak ve belge düzenlemek, onaylamak, yenilemek, iptal etmek ve kayıtları tutmak.

k) Sivil havacılık alanında faaliyette bulunan ve kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak idari ve teknik yaptırımlara ilişkin esasları belirlemek ve bunlar hakkında ilgili mevzuat hükümleri uyarınca gerekli yasal işlemleri yapmak.

l) Uçuş emniyetinin veya uluslararası standartlar ve kuralların ihlal edildiğinin tespit edilmesi halinde, uçuş operasyonlarını ve faaliyetlerini yasaklamak, gerektiğinde işletme ruhsatlarını askıya almak veya iptal etmek ve cezai yaptırım da dahil gereken her türlü önlemi almak.

m) Bu Bölümde öngörülen görev ve yetkileri yerine getirmek üzere yönetmelik ve genelgeleri hazırlamak.

n) Sivil havacılıkla ilgili teknik altyapıya ilişkin düzenlemeler yapmak ve uygulanmasını sağlamak.

o) Genel Müdürlüğün hizmet alanı, görev ve yetkileriyle ilgili konularda Bakanlıkça belirlenen esaslar dâhilinde, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mahalli idarelerle gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

ö) Sivil havacılık sektörünün gelişimini sağlayacak tedbirleri almak ve gerekli düzenlemelerin yapılması hususunda ilgili kuruluşlara önerilerde bulunmak.

p) Kurumun faaliyet alanları ile ilgili fiyat tarifelerini belirlemek ve Bakan onayına sunmak.

r) 2920 sayılı Kanun hükümleri ve uluslararası uygulamalar çerçevesinde; hava alanları, hava araçları, yolcu, yük ve üçüncü şahıslara yönelik sigorta sorumluluk limitlerinin belirlenmesi çalışmalarına katılmak, sigorta şartlarının sağlanmasını kontrol ve takip etmek.

s) Bakanlık döner sermaye imkânları ve kabiliyetleri kapsamında sivil havacılık eğitimi veren kişi ve kurumları desteklemek, teşvik etmek, sivil havacılıkla ilgili yurt içi ve yurt dışı kurumlara müşavirlik hizmeti vermek; kurs, toplantı, konferans, seminer ve eğitim faaliyetleri düzenlemek.

ş) Havayolu ile yapılacak tehlikeli mal taşımacılığı faaliyetlerinin uluslararası sözleşmeler, standartlar ve mevzuata uygun olarak ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında yapılmasını ve bu faaliyetlerin diğer taşımacılık faaliyetleriyle uyumlu olarak hizmet vermesini sağlamak.

t) Tehlikeli yük taşımacılığı alanında faaliyette bulunanlar ile hava araçlarının ilgili personeli başta olmak üzere bu işlerde çalışanların mesleki yeterlik şartlarını belirlemek, bununla ilgili eğitim vermek veya verdirmek, sınav yapmak veya yaptırmak ve bunları yetkilendirmek ve denetlemek.

u) Tehlikeli yük taşımacılığı alanında kullanılan her türlü havayolu taşıtının cins, kapasite, sahiplik, yaş ve benzeri yönden asgari nitelikleri ile bunların dönemsel teknik muayenelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, dönemsel teknik muayenesini yapacakların asgari niteliklerini belirlemek ve bunları yetkilendirmek ve denetlemek.

ü) Bakanlık tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri, 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmişken, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5431 sayılı Kanun'un Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerinin birçoğu yürürlükten kaldırılmıştır. Ardından, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31'inci Bölümü'nde (madde 436-437) Genel Müdürlüğün görevleri ve teşkilat yapısına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Genel Müdürlüğün görevleri açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi ve sonrasındaki durum karşılaştırıldığında önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Ayrıca 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanununda da Genel Müdürlüğün farklı görev ve yetkileri belirtilmiştir.

Genel Müdürlüğün misyonu; Türk sivil havacılığının emniyetini ve güvenliğini belirlenen standartlar çerçevesinde sağlamaktır.

Vizyonu ise; sivil havacılığın sürdürülebilir gelişimine hizmet etmek için etkin ve saygın bir konuma sahip olmaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Genel Müdürlük, 1954 yılında Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde "Sivil Havacılık Daire Başkanlığı" olarak kurulmuştur. 1987 yılında ise, Ulaştırma Bakanlığı ana hizmet birimi olarak "Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü" adıyla yeniden yapılandırılmıştır. 18.11.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı, özel bütçeli bir kamu idaresi halini almıştır.

Genel Müdürlük teşkilatı, merkez teşkilatı ile doğrudan merkeze bağlı İstanbul, Antalya ve Nevşehir temsilciliklerinden oluşmaktadır.

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün hizmet birimleri şunlardır:

Uçuşa Elverişlilik Daire Başkanlığı

Uçuş Operasyon Daire Başkanlığı

Hava Ulaşım Daire Başkanlığı

Hava Seyrüsefer Daire Başkanlığı

Hava Alanları Daire Başkanlığı

Havacılık Güvenliği Daire Başkanlığı

Sektörel Düzenleme ve Eğitim Daire Başkanlığı

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı

Hukuk Müşavirliği

Personel Müdürlüğü

Destek Hizmetleri Müdürlüğü

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı

| İstihdam Türü | Personel Sayısı |
|-------------------------|-----------------|
| Memur | 145 |
| 657/4-B Sözleşmeli | 49 |
| İdari Hizmet Sözleşmeli | 58 |
| İşçi | 50 |
| TOPLAM | 302 |

Strateji Daire Başkanlığı tarafından sunulan istihdam türlerine göre personelin dağılımı tablosunda 2023 yıl sonu itibarıyla Genel Müdürlük bünyesinde; 145 memur, 58 idari hizmet sözleşmeli personel, 49 (4/B) sözleşmeli personel ve 50 kadrolu işçi statüsünde personel olmak üzere toplam 302 personelin görev yaptığı görülmektedir.

1.3. Mali Yapı

Özel bütçeli bir kamu idaresi olan Genel Müdürlük, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabidir.

Genel Müdürlük tarafından sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Genel Müdürlüğün 2023 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 2: 2023 Yılına Ait Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Açıklama | Başlangıç Ödeneği (A) | Eklenen/ Düşülen (B) | Toplam Ödenek (C) | Harcama (D) | Gerçek. Yüzdesi (D/C) |
|--------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|-------------|-----------------------|
| Personel Giderleri | 111.896.000 | 92.283.413 | 204.179.413 | 202.875.204 | 99,36% |

| | | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| SGK Devlet Primi Giderleri | 15.701.000 | 4.375.174 | 20.076.174 | 19.991.126 | 99,57% |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 16.056.000 | 85.972.031 | 102.028.031 | 101.503.844 | 99,48% |
| Cari Transferler | 27.627.000 | 2.483.290 | 30.110.290 | 30.108.818 | 99,99% |
| Sermaye Giderleri | 10.000.000 | 22.850.000 | 32.850.000 | 31.747.006 | 96,64% |
| TOPLAM | 181.280.000 | 207.963.908 | 389.243.908 | 386.225.997 | 99,22% |

Genel Müdürlük bütçesine 2023 yılında başlangıç ödeneği olarak 181.280.000,00 TL konulmuş ve ek ödeneklerle birlikte toplam ödenek 389.243.908,00 TL'ye ulaşmış olup, bu tutarın 386.225.997,00 TL'lik kısmı harcanmıştır.

Genel Müdürlük tarafından sunulan 2023 yılı Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: 2023 Yılına Ait Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu

| Gelir Kalemleri | 2023 |
|--|----------------|
| Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri | 1.627.350,00 |
| Avukatlık Vekâlet Ücretleri Gelirleri | 5.221,12 |
| Kurs, Toplantı, Seminer, Eğitim vb. Faaliyet Gelirleri | 825.975,00 |
| Sınav, Kayıt ve Bunlara İlişk. Diğer Faal. Gel | 7.641.369,39 |
| Diğer Gelirler | 0 |
| Sivil Havacılık Ruhsat Gelirleri | 132.184.734,23 |
| Sivil Havacılık Sertifika Gelirleri | 4.262.630,99 |
| Sivil Havacılık Tescil - Lisans Gelirleri | 140.888.386,98 |
| Özel Bütçeli İdarelere Ait Diğer Paylar | 24.019.320,89 |
| Kişilerden Alacaklar Faizleri | 245,35 |
| Kişilerden Alacaklar | 163.145,74 |

| | |
|---|-----------------------|
| Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler | 106.472,91 |
| TOPLAM | 311.724.852,60 |

Genel Müdürlüğün 2023 yılı bütçe gelirleri toplamı 311.724.852,60 TL olarak gerçekleşmiştir. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün en büyük gelir kalemini 140.888.386,98 TL ile Sivil Havacılık Tescil - Lisans Gelirleri oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla 132.184.734,23 TL ile Sivil Havacılık Ruhsat Gelirleri ve 24.019.320,89 TL ile Özel Bütçeli İdarelere Ait Diğer Paylar izlemektedir.

Kamu idaresinin Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, faaliyet giderleri 395.862.655,63 TL; faaliyet gelirleri ise, 318.801.188,81 TL olarak gerçekleşmiştir.

Genel Müdürlüğün 2023 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, -77.061.466,82 TL tutarında olumsuz faaliyet sonucu elde edilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Genel Müdürlüğün mali işlemleri 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu idaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri

gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

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

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Anılan Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde, kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Beklenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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 anılan Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlamakta ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; Committee of Sponsoring Organizations modeli, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli 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 belirlenmiştir. Tebliğ’de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

1. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.
2. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.
3. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
4. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5. Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

7. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

10. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

11. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

12. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

14. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

17. İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi başkanlığı kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların tamamı doludur.

19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” 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 DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Kurumun İç İmkanları ile Ürettiği Yazılımların Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi

Genel Müdürlüğün iç kaynakları ile ürettiği yazılımların 260 Haklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı” başlıklı 16'ncı maddesinde;

“(1) Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir.”,

Aynı Yönetmelik'in “İç imkanlarla üretilen varlıklar” başlıklı 20'nci maddesinde de;

“(1) Kamu idarelerinin bizzat kendi imkanlarıyla ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yapılan giderler, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Diğer yandan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar hesabına ilişkin “Hesabın Niteliği” başlıklı 194'üncü maddesinde;

“Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 202’inci maddesinde;

“Birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılığı hesabı, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi ile maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarını izlemek için kullanılır.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin kendi iç imkanları ile ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yaptıkları giderleri, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydetmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kurumun kendi iç imkanları ile ürettiği 18 adet yazılımının bulunduğu, fakat bunlara ilişkin üretim giderlerinin 260 Haklar Hesabında maliyet bedelleri ile izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından 2024 yılında Kıymet Değerlendirme Komisyonu kurulduğu, yazılımların gerçeğe uygun değerlerinin tespit edilerek muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmektedir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan düzeltici kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Netice olarak, İdarenin iç imkanları ile ürettiği yazılımlar için yaptığı giderleri, işlem tarihindeki maliyet bedeli ile 260 Haklar Hesabında takip etmesi ve yıl sonlarında 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı ile karşılıklı çalıştırarak hakların ekonomik ömürlerine uygun olacak şekilde itfa işlemlerini yapması gerekmektedir.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Hizmet Bedellerinin Alınan Sipariş Avansları Hesabında İzlenmemesi

Kurum tarafından peşin tahsil edilen hizmet bedellerinin tahsil anında doğrudan gelir kaydedildiği, 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 51’nci maddesinde;

“Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir.

Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir” şeklindeki düzenlemeyle, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesinde tahakkuk esaslı bir sistem öngörülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmelik’in, “340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı” başlıklı 273’ncü maddesinde;

“Alınan sipariş avansları hesabı, mal ve hizmet satış faaliyeti olan kamu idarelerinin gelecekte yapacağı mal ve hizmet teslimleriyle ilgili olarak peşin tahsil ettiği avans tutarlarının izlenmesi için kullanılır.

Bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olarak alınan sipariş avansları ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki alınan sipariş avansları hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonlarında vadeleri bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir” düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca, mali tabloların sunulmasına ilişkin ilkeleri belirleyen 1. No’lu Devlet Muhasebesi Standardında malî tabloların amacı belirtilmiştir. Buna göre, düzenlenen malî tabloların amacı, idarenin malî durumu, performansı ve nakit akışları hakkındaki bilgileri sağlamaktır. Malî tablolar, kamu idarelerinin kaynaklarının dağılımı ve kullanımını, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini, malî durumu ve malî durumundaki değişiklikleri, faaliyetlerindeki performans, etkinlik ve başarısını, kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını, malî işlemlerinde saydam olup olmadıklarını gösterir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 446’ncı maddesinde, Kurumun gelir kalemleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede hazırlanan fiyat tarifesi; ilk başvuru, temdit ve ilave değişiklik ve eğitim sınav ücretlerinden oluşmaktadır. Temdit dışındaki hizmetlere ilişkin ücretler önceden tahsil edilmekte sonrasında hizmet sunulmaktadır.

Uygulamada; idarenin, ilk başvuruda ön ödeme yoluyla tahsil ettiği ücretlerin doğrudan gelir kaydedildiği, örneğin yıl içerisinde yapılacak sınavlar için önceden tahsil edilen 7.729.949,39 TL’nin 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabına alınmadığı ve doğrudan gelir kaydedildiği görülmüştür. Yapılan bu uygulamanın yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından başvuru sonrası iadesi mümkün olan, özel olarak belirlenen hizmetlere ilişkin tahsilatların 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında 2024 yılı itibari ile izlenmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer alan bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan düzeltici kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tahsilatlarının muhasebe sistemine tam ve doğru şekilde yansıtılması için ön ödeme yoluyla yapılan tahsilatların 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabına kaydedilip mali tablolarda doğru bir şekilde raporlanmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Dava Gider Avans İadelerinin Takibinin Yapılmaması

İdare tarafından dava gider avans iadelerinin takibinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde;

"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 oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle zorundadır." denilmektedir.

Dava açılırken, gider avansı ile harçlardan oluşan yargılama giderleri ilgili adli saymanlık veznelerine yatırılmaktadır. Yatırılan gider avansları, dava dosyasında veya takip dosyasında masraf gerektiren işlemlerde kullanılmaktadır. Dava sonrası gider avanslarından kullanılmayıp artan kısımların iadesinin alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Genel Müdürlükçe dava gider avanslarından artan tutarlara ilişkin bir takibin veya iadenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; Genel Müdürlük tarafından dava gider avanslarından iadesi gereken davaların belirlenmesi ve iadesi yapılmayan artan avans tutarlarının mahkeme kaleminden iadesinin talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Genel Müdürlük Denetçilerinin Geçici Görevlendirmelerinde Konaklama Giderlerinin Denetlenen İşletmeler Tarafından Karşılanması

Genel Müdürlük denetçilerinin haberli ve habersiz denetimlerinde, konaklama giderlerinin Kurum fiyat tarifesinde belirtilen düzenlemeye istinaden denetlenen işletmelerce karşılandığı tespit edilmiştir.

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun "Denetleme" başlıklı 27'inci maddesinde:

"Türk sivil hava araçları ile faaliyette bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşları ve gerçek ve özel hukuk tüzelkişileri Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün hava seyrüsefer güvenliğini sağlamak amacıyla yapacağı veya yaptıracığı teknik denetime tabidirler." hükmü yer almaktadır.

Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir. Bu Kararname'nin 31'inci bölümünde (Madde 434-447) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili esaslar düzenlenmiştir. Anılan Kararname'nin 441'inci maddesinde de Kurumun denetim yetkisi detaylı olarak belirtilmiştir.

Mezkur Kanun ve Kararnamede yer alan yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla Kurum denetçileri tarafından hava meydanları işletmeleri, hava yolu taşıma şirketleri ve hava araçlarına haberli ve habersiz denetimler yapılmaktadır.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı olarak, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli statüde kurulmuş olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Kanunun şümülü" başlıklı 1'inci maddesi kapsamında bir kamu idaresidir. Kurum personeli ise mezkûr Kanunun 4'üncü maddesinde harcırah verilebilecek kimseler arasında sayılmıştır. Buna göre, Kurum denetçilerinin il dışı denetim görevlerinde konaklama, gündelik ve diğer masraflarının bu Kanun hükmüne göre ödenmesi gerekmektedir.

Genel Müdürlük tarafından 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 437'nci maddesinin h bendine istinaden her yıl Kurumun faaliyet alanları ile ilgili fiyat tarifeleri belirlenip Bakan onayına sunulmaktadır. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 2023 Yılı Fiyat Tarifesi'nin "Genel Hususlar" kısmının 6'ncı bendinde;

"Planlı/Haberli denetim ya da incelemelerde, denetime/göreve katılan personelin görev süresince ulaşım ve konaklama ihtiyacı (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri, DHMİ, Amatör Havacılık, Uçuş Okulları ve Genel Havacılık İşletmeleri hariç) denetlenen işletme ve/veya şirket tarafından sağlanır" düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurum denetçilerinin haberli ve habersiz denetimlerinde, konaklama giderlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre Kurum tarafından karşılanması gerekirken, Kurum fiyat tarifesinde belirtilen düzenleme uyarınca bu giderlerin denetlenen firmalar tarafından karşılandığı görülmüştür.

Kurum denetçilerinin görevlendirmelerinde giderlerinin nasıl karşılanacağına ilişkin 6245 sayılı Kanun mevcutken ve ödemelerin bu mevzuat çerçevesinde yapılması gerekmekte iken, konusuyla ilgisi bulunmayan, idarenin faaliyet alanına ilişkin fiyat tarifelerinin belirlendiği bir düzenleyici işleme yukarıda belirtilen maddenin eklenmesi suretiyle söz konusu harcırah unsuru masrafların işletmeciler tarafından karşılanması 6245 sayılı Kanun hükümlerine uygun değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 15'inci maddesinde kamu görevlilerinin hediye, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri gibi menfaatleri ile ilgili hususların düzenlendiğinden bahisle İdarenin haberli veya habersiz denetim için giden personelin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği ifade edilmektedir. Ancak bulguda Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in herhangi bir maddesi dayanak olarak gösterilmemiştir. Denetim kapsamında giden denetim elemanları veya görevlilerin 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında görevlendirilmelerinden dolayı konaklama giderlerinin bu Kanun kapsamında gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Bahsi geçen husus, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükmünden ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Kurumun

Harcırah Kanununa uygun olmayacak şekilde yeni bir kural koyarak tesis etmiş olduğu düzenlemenin hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Kurum denetçilerinin görevlendirilmelerinde konaklama masraflarının Harcırah Kanunu çerçevesinde ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

Doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin mevzuatta öngörülen %10'luk sınırı aşmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili bölümünde ise, bu hususla ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir; "*Buna göre, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendine göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.*

4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşıp aşılmamasıdır."

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi harcamaları için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı Kanun kapsamında olan kurumların, Kanun'un 21/f ve 22/d maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşması mümkün değildir.

Tablo 4: 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Alımlar

| Ödeneğin Niteliği | Toplam Ödenek Tutarı | Toplam Ödeneğin % 10'u (Limit) | 2023 Yılı 21/f ve 22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı | Limiti Aşan Tutar (TL) |
|-------------------|-----------------------|--------------------------------|--|------------------------|
| Mal Alımı | 25.139.650,00 | 2.513.965,00 | 4.776.788,50 | 2.262.823,50 |
| Hizmet Alımı | 102.160.350,00 | 10.216.035,00 | 16.381.502,20 | 6.165.467,20 |
| Yapım İşleri | - | - | - | - |
| TOPLAM | 127.300.000,00 | 12.730.000,00 | 21.158.290,70 | 8.428.290,70 |

Yapılan incelemede, Kanun'un 21/f veya 22/d maddeleri kapsamında yapılan alımların toplamı için 2023 yılı bütçesine aktarma suretiyle konulan ödenekler de dahil olmak üzere; 25.139.650,00 TL tutarında mal alımı için ödenek konulduğu, anılan kapsamda 4.776.788,50 TL mal alımı yapılarak limitin 2.262.823,50 TL aşıldığı; hizmet alımı için aktarmalar da dahil olmak üzere 102.160.350,00 TL ödenek konulduğu, anılan kapsamda 16.381.502,20 TL hizmet alımı yapılarak limitin 6.165.467,20 TL aşıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Bahsi geçen husus, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır

Buna göre, Kamu İhale Kurulundan herhangi bir uygun görüş alınmadan bütçeye konulan ödeneğin toplam olarak 8.428.290,70 TL aşılarak harcama yapılması anılan mevzuat hükmüne aykırıdır.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının mevzuatta öngörülen % 10'luk sınırı aşması halinde, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması 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
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|--|-------------------|---------------------------------------|--|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Genel Müdürlük Denetçilerinin Geçici Görevlendirmelerinde Konaklama ve Ulaşım Giderlerinin Denetlenen İşletmeler Tarafından Karşılanması | 2022 | Kısmen Yerine Getirildi | Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır. |
| Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması | 2022 | Yerine Getirilmedi | Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır. |
| Peşin Tahsil Edilen Hizmet Bedellerinin Alınan Sipariş Avansları Hesabında İzlenmemesi | 2022 | Yerine Getirilmedi | Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | Denetim Görüşü Dayanakları bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır. |
|--|--|--|---|