



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ PINARBAŞI BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7. DENETİM BULGULARI.....	12

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Alacaklarında Yer Almayan Gelirlerin Tahakkuk ve Tahsilat Tutarları	14
Tablo 9: 4734 Sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Harcamaların Oranını Gösterir İcmal.....	19

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtması
2. Faaliyet Alacakları Hesaplarının Yanlış Kullanılması ve Gelir Tahakkuklarının Tamamının Mali Tablolarda Yer Alması

B. Diğer Bulgular

1. Çekici ve Dorse Kiralamalarının İhalesiz Yapılması
2. Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması
3. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlarda Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması
4. Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
5. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması
6. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
7. Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatları Tutarları İçin Sorumluluğu Bulunan Alt İşverenlere Rücu Edilmemesi
8. Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması
9. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
10. Verilen Avanslarda Süre ve Limit Kurallarına Uyulmaması
11. Banka Hesabından Yapılması Gereken Ödemelerin Kasadan Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Pınarbaşı Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Pınarbaşı Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere toplam 15 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Pınarbaşı Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Yazı İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Kırsal Hizmetler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Zabıta Amirliği'dir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan başkan yardımcısı bulunmamakta olup, meclis üyeleri arasından görevlendirilen bir başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 6 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre doğrudan başkana bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	117	13
Sözleşmeli Personel		20
Kadrolu İşçi	59	14
Geçici İşçi	-	0
Toplam		47
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		110

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Pınarbaşı Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Pınarbaşı Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	4.223.000,00	979.170,31	5.202.170,31	5.202.170,31	0	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	781.000,00	49.045,46	830.045,46	812.799,39	17.246,07	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	16.344.000,00	5.696.056,37	22.040.056,37	22.040.056,37	0	0
04	Faiz Giderleri	0	250.000,00	703.623,71	953.623,71	953.623,71	0	0
05	Cari Transferler	0	1.800.000,00	-567.799,22	1.232.200,78	1.232.200,78	0	0
06	Sermaye Giderleri	0	7.402.000,00	-4.660.096,63	2.741.903,37	2.741.903,37	0	0
07	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	0	2.200.000,00	-2.200.000,00	0	0	0	0
Toplam		0	33.000.000	0	33.000.000	32.982.753,93	17.246,07	0

Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 33.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içerisinde eklenen ödenek olmamıştır. Yıl içinde 32.982.753,93 TL Bütçe Gideri yapılmış, 17.246,07 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.190.000,00	874.597,53	1.162,25	873.435,28	73
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	992.000,00	2.289.800,74	533,25	2.289.267,49	231
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000,00	1.102.531,08	0	1.102.531,08	11025
05- Diğer Gelirler	29.808.000,00	26.112.638,26	589,82	26.112.048,44	88
06- Sermaye Gelirleri	1.000.000,00	624.413,95	11.586,75	612.827,20	61
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-

Toplam	33.000.000,00	31.003.981,56	13.872,07	30.990.109,49	94
---------------	----------------------	----------------------	------------------	----------------------	-----------

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%73), diğer gelirler (%88) ve sermaye gelirleri ise (%61) beklenenin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%231) ile alınan bağış ve yardımlar (%11025) ise beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	4.223.000,00	5.202.170,31	123
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	781.000,00	812.799,39	104
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.344.000,00	22.040.056,37	135
04- Faiz Gideri	250.000,00	953.623,71	381
05- Cari Transferler	1.800.000,00	1.232.200,78	68
06- Sermaye Giderleri	7.402.000,00	2.741.903,37	37
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	2.200.000,00	0	0
Toplam	33.000.000,00	32.982.753,93	99,94

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 99,94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler (%68) ve sermaye giderleri (%37) dışındaki diğer giderlerde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	782.360,34	759.032,15	874.597,53	-3	15

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.042.509,84	669.568,31	2.289.800,74	-36	242
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.560,00	380.300,00	1.102.531,08	24278	190
Diğer Gelirler	20.655.029,78	23.315.450,82	26.112.638,26	13	12
Sermaye Gelirleri	3.439.204,91	264.385,39	624.413,95	-92	136
Toplam	25.920.664,87	25.388.737,17	31.003.981,56	-2	22
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	107.501,00	17.117,54	13.872,07	-84	-19
Net Toplam	25.813.163,87	25.371.619,63	30.990.109,49	-2	22

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 5.618.489,86 TL'lik (%22) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 115.565,38TL (%15), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.620.232,43 TL (%242), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 722.231,08 TL (%190), diğer gelirlerde 2.797.187,44 TL (%12) ve sermaye gelirlerinde 360.028,56 TL (%136) tutarında artış olmuştur. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki artış 2019 yılında kurulan güneş enerji santralının faaliyete geçmesinden, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerdeki artış Çevre ve Şehircilik Bakanlığında alınan yardımlardan, sermaye gelirlerindeki artış ise taşınmaz satış gelirlerinden kaynaklanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	3.560.333,19	4.010.887,73	5.202.170,31	13	30
SGK Devlet Prim Giderleri	574.864,80	686.292,45	812.799,39	19	18
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.948.094,91	16.500.066,55	22.040.056,37	66	34
Faiz Giderleri	179.957,06	267.023,23	953.623,71	48	257
Cari Transferler	349.963,21	1.612.944,15	1.232.200,78	361	-24
Sermaye Giderleri	6.966.350,34	8.679.455,06	2.741.903,37	25	-68
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Toplam	21.579.563,51	31.756.669,17	32.982.753,93	47	4

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 1.226.084,76 TL (%4) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 1.191.282,58 TL (%30), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 126.506,94 TL (%18) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı 2019 ve 2020 yıllarında Belediyeye çok sayıda sözleşmeli personel alımından kaynaklanmıştır. Cari transferlerde 380.743,37 TL'lik (%24) ve sermaye giderlerinde 5.937.551,69 TL'lik (%68) azalış olmuş,

buna karşın mal ve alım hizmet giderlerinde 5.539.989,82 TL'lik (%34) ve faiz giderlerinde 686.600,48 TL'lik (%257) bir artış olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerindeki artış büyük oranda şirket personeli alımından, faiz artışı ise 2019 yılında güneş enerji santrali yapımı için İller Bankasından alınan krediden kaynaklanmış olup, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe dengesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 30.744.211,20 TL, Faaliyet Geliri 30.081.376,90 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 662.834,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

Pınarbaşı Belediyesinin dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır. Doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Pınarbaşı Belediyesi Un ve Mamülleri AŞ.	2.200.000.000	2.200.000.000	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Pınarbaşı Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca

hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin 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 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

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 süreçler ile iç denetimi kapsayan malî 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 belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Pınarbaşı Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

Müdürlük bazında görev ve yetkileri tanımlayan yönetmelikler oluşturulmamıştır. Kurumda yazılı bir şekilde iş akış süreci oluşturulmamıştır.

Kurum personelinin özlük dosyasında imzalı etik sözleşmeleri mevcuttur. Ancak, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkında henüz bir eğitim verilmemiştir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesine ilişkin özel bir düzenleme yapılmamıştır.

Kurum, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41’inci maddesi uyarınca nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerden olduğu için stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

Kurumsal riskler ve iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol görevlisi bulunmamaktadır.

Elektronik belge yönetimi sistemi İçişleri Bakanlığının E-Belediye sistemi üzerinden kullanılmaktadır. Ayrıca özel bir firmadan muhasebe ve bilgi sistemi paket program hizmeti alınmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Pınarbaşı Belediyesi 2020 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: Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtması

Pınarbaşı Belediyesi bilançosunda yer alan maddi duran varlıklara ilişkin hesapların bir stok hesabı olarak kullanıldığı, söz konusu hesapta yer alan tutar ile sahip olunan taşınmazlar arasında bir bağ olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 187'nci maddesinde de; maddi duran varlıklar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve aşağıdaki hükümler çerçevesinde işlem yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç bedeller üzerinden kayda alınacağı ifade edilmiştir. Söz konusu taşınmazların satışı halinde de amortismanına tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark

olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz fark, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işleminin muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, muhasebe kayıtlarında yer alan ve maddi duran varlıklara ilişkin kaydedilen stok tutarı ile ilgili maddi duran varlıklar arasında bir bağ bulunmadığı tespit edilmiştir. Örneğin 250- Arazi ve Arsalar Hesabında 1.831.277,59 TL tutarında bir arazi ve arsa stoku görülmektedir. Ancak hangi taşınmazların hangi tutarda söz konusu arazi ve arsa stok tutarını oluşturduğu bilinmemektedir. Söz konusu hesaba kayıtlar taşınmaz ile ilişki kurulmadan yapılmaktadır. Örnek verilecek olursa belediye tarafından bir taşınmaz edinildiğinde edinim bedeli kadar hesaba giriş yapılmakta, satış yoluyla bir çıkış yapıldığında da satış bedeli kadar hesaptan çıkış yapılmaktadır. Bu nedenle herhangi bir taşınmaz satışı yapıldığında kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki fark oluşmamakta ve satış bedeli kadar kayıtlardan çıkış yapılmaktadır.

Yukarıda ifade edilen açıklamalar doğrultusunda Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerekli envanter işlemleri yapılarak, hangi taşınmazların hangi tutarda taşınmaz stokunu oluşturduğunu kayıtlara esas kanıtlayıcı evraklarda yer alacak şekilde kaydedilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Faaliyet Alacakları Hesaplarının Yanlış Kullanılması ve Gelir Tahakkuklarının Tamamının Mali Tablolarda Yer Almaması

Belediye faaliyet alacaklarından yalnızca diğer hizmet gelirleri ile kira gelirlerinin 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği, diğer faaliyet alacaklarının mali tablolarda yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 85'inci maddesinde; faaliyet alacakları grubunun, gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı, 86'ncı maddesinde; gelirlerden alacaklar hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı, ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "121- Gelirlerden takipli alacaklar" başlıklı 89'uncu maddesinde; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar

ile bunlardan yapılan tahsilatın, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı, “122-Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabı” başlıklı 92’nci maddesinde; Bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarlar ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ile bunlardan tahsil edilen veya takibe alınan tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Pınarbaşı Belediyesi Gelir Biriminden alınan ve mali tablolarda yer alan, diğer hizmet gelirleri ile kira gelirleri dışındaki 2020 yılı faaliyet gelir tahakkukları ve tahsilatları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Alacaklarında Yer Almayan Gelirlerin Tahakkuk ve Tahsilat Tutarları

TAHAKKUK TAHSİLAT KALAN TUTAR			
Gelir Adı	Tahakkuk Tutarı (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Kalan Tutar (TL)
1. Derece Usulsüzlük	14.627,06	9.572,64	5.054,42
2. Derece Usulsüzlük	293,90	224,12	69,78
Arazi Ek Vergi	17,68	12,06	5,62
Arazi Kültür Payı	62.121,66	61.875,94	245,72
Arazi Satış Gelirleri	4.128.791,70	4.110.838,64	17.953,06
Arazi Vergisi	4.345,21	1.868,15	2.477,06
Arsa Ek Vergi	2.287,52	1.274,63	1.012,89
Arsa Kültür Payı	25.303,89	11.469,83	13.834,06
Arsa Vergisi	261.094,92	119.841,94	141.252,98
Bina Ek Vergi	11.723,05	9.861,57	1.861,48
Bina Kültür Payı	301.924,72	209.162,03	92.762,69
Bina Vergisi	3.067.929,05	2.137.587,00	930.342,05
Ç.T.V. Gelirleri	478.830,38	292.022,12	186.808,26
Gayri Menkul Kira Gelirleri	2.204.292,73	1.991.163,32	213.129,41
İdari Para Cezası (3194 S.K. 32 Maddesi)	640,00	-	640,00
İlan Reklam Vergisi (Gelir)	207.009,95	138.709,95	68.300,00
Vergi Ziyai (Geç Beyan)	31.417,57	21.693,21	9.724,36

Zabıta Para Cezası	758,00	499,00	259,00
Toplam	8.599.116,26	7.126.512,83	1.472.603,43

Yukarıda belirtilen gelir kalemlerine ait tahakkuk ve tahsilat tutarlarının 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir. Bu şekilde tabloda yer alan tutarlar kadar faaliyet alacağı mali tablolarda görülmemektedir.

Ancak 2019 yılı açılış kaydında 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar ve 122- Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, idari para cezaları vb. adlar altında alacaklar olduğu, 2019 ve 2020 yıllarında söz konusu hesaplara borç kaydı yapılmadığı, yıl içerisinde söz konusu hesaplardan tahsilatların yapıldığı görülmüştür. Kısaca 2020 yılında 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabına yalnızca kira gelirleri ve diğer hizmet alacaklarının kaydedildiği, 121 ve 122 No'lu hesaplarda ise emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, idari para cezaları vb. adlar altında geçmiş yıllardan gelen gelir tahakkuklarının olduğu, 2019 ve 2020 yıllarında bu hesaplara yeni kayıt yapılmadığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, faaliyet alacakları hesapları Yönetmelik'te yer alan hükümler çerçevesinde kullanılmamaktadır.

Kamu idaresicevabında; 01.03.2021 tarihinde 451 numaralı yevmiye ile, bütün gelir tahakkuklarının kaydedildiğini, 120, 121 ve 122 no'lu hesapların Yönetmeliğe uygun kullanılmaya başlandığını belirtmiştir. Ancak 2020 yılı Belediye mali tablolarında söz konusu hesaplardaki tutarlar gerçeği yansıtmamaktadır.

Bu itibarla, Belediyenin bütün varlık ve yükümlülüklerinin mali tablolarda görülebilmesi için Belediyenin faaliyet alacaklarının tam ve doğru olarak tespit edilip ilgili alacak hesaplarına yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümleri doğrultusunda kaydedilmesi yerinde olacaktır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Çekici ve Dorse Kiralamalarının İhalesiz Yapılması

Belediye tarafından yapılan çekici ve dorse kiralama hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un kapsam maddesinde belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği,

Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ayrıca bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu,

Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği,

Kanun'un 18'nci maddesinde, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü veya pazarlık usulü yolunu kullanmaları gerektiği,

Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 97.008,00 TL'sini aşmayan ihtiyaçlarına ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.1. numaralı maddesinde belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yapılan incelemede 2020 yılı içerisinde 3 ayrı çekici ve dorse kiralama sözleşmesi yapıldığı görülmüştür. Benzer nitelikteki bu sözleşmeler incelendiğinde; idarenin ilgili firmalara yapılacak ödemeyi belirleyebilmek için piyasa fiyat araştırması yaptığı ve sonrasında en düşük fiyatı veren firma ile sözleşme imzaladığı görülmüştür.

İlgili sözleşme ve şartnameler incelendiğinde firmalara ödemelerin nakliye mesafesi göz önünde bulundurularak yapılacağı, buna göre;

-10-20 km mesafedeki seferler,

-20-50 km mesafedeki seferler,

-50-120 km mesafedeki seferler,

İçin ayrı fiyat teklifi alındığı görülmüştür.

Ayrıca firmalarla imzalanan sözleşmelerin süreleri incelendiğinde;

-A firması ile 12 aylık,

-B firması ile 6 aylık,

-C firması ile 5 aylık,

Sürelerle sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Ancak ne piyasa araştırma tutanaklarında ne teknik şartnamede ne de sözleşmelerde hangi mesafeler için toplam kaç sefer yapılacağına ve toplam sözleşme tutarının ne kadar olacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Yalnızca sefer bedellerinin belirlendiği, ancak sefer sayısı ve dolayısıyla sözleşme bedelinin belirlenmediği görülmüştür.

Firmalara yapılan ödemelere bakıldığında;

-A firmasına toplam 350.000,00 TL, (KDV hariç)

- B firmasına toplam 390.000,00 TL, (KDV hariç)

- C firmasına toplam 203.280,00 TL, (KDV hariç)

Ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yukarda belirtilen açıklamalar dikkate alındığında; Belediyenin doğrudan temin limitini aşan söz konusu hizmet alımlarını ihale yapılmaksızın yüklenicilerle yapılan sözleşme ile temin ettiği tespit edilmiştir.

Bu tarz bir uygulama gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacına ve gerekse 4734 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu itibarla söz konusu hizmet alımlarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda ihale yoluyla temin edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 2: Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar için Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurulmadığı ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu formun doldurulmaması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar için aynı Kanun'un 62'inci maddesinin (1) bendi gereği idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşması durumunda Kamu İhale Kurulu'ndan alınması gereken uygun görüşün alınamamasına sebebiyet verebilecektir.

Bu itibarla, doğrudan temin yoluyla yapılacak alımlarda Doğrudan Temin Kayıt Formunun doldurulması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlarda Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması

Pınarbaşı Belediyesi tarafından 2020 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen alımların tutarlarının mevzuatla belirlenen sınırı aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar' başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; doğrudan temine ilişkin parasal limit dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplam tutarının, bütçelere bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hüküm, kamu alımlarında; ihale yapmaktan kaçınmayı engellemek, rekabeti, eşit muameleyi, saydamlığı, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiş ve bu hükme uyulmaması halinde görevlilerin idari, cezai,

mali ve hukuki sorumluluklarının doğacağı da yine ilgili Kanun'un 60'ıncı maddesinin son fıkrasında belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin bu kapsamda yapmış olduğu mal ve hizmet alım tutarlarının Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın mevzuatta belirtilen sınırı aştığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, Belediyenin 2020 yılında mal ve hizmet alımları için belirlenen ödenek tutarları, mal ve hizmet alımları için doğrudan teminle yapılan harcamaların oranı gösterilmiştir.

Tablo 9: 4734 Sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Harcamaların Oranını Gösterir İcmal

830.03 MAL ve HİZMET ALIMLARI				
NİTELİK	İHALE YOLUYLA ALIM (TL)	DOĞRUDAN TEMİN İLE ALIM (TL)	TOPLAM (TL)	DOĞRUDAN TEMİN ORANI
Mal Alımı	1.703.402,03	3.500.589,04	5.203.991,07	67%
Hizmet Alımı	0,00	2.698.018,86	2.698.018,86	100%
Menkul Mal Bakım Onarım	0,00	630.139,22	630.139,22	100%
Gayrimenkul Bakım Onarım	1.135.432,70	3.655.612,11	4.791.044,81	76%
TOPLAM	2.838.834,73	10.484.359,23	13.323.193,96	79%

Sonuç olarak, Kanun'un 22/d maddesinde belirtilen parasal limitler dâhilinde doğrudan temin usulü ile yapılacak alımlar için aynı Kanun'da belirlenen sınırlara uyulması, sınırın aşılp aşılmadığının takibi, sınırın aşılması gerekiyorsa da uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna müracaat edilmesi ve bu görüş alınmadan sınırı geçecek şekilde alım yapılmaması uygun olur.

BULGU 4: Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

Belediye tarafından yapılan bazı hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri yerine kısımlara bölmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale

edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'inci maddesinin d fıkrasında büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 97.008,00 TL'sini, aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise; 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temininin, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır.

Yapılan incelemede Kurum tarafından niteliği itibari ile aynı mahiyette olan yıl içerisinde sürekli tekrarlanan ve yakın tarihlerde yapılan bazı hizmet alımlarının Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, parçalara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından yapılan ve özü itibariyle parasal sınırın üzerinde olan hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen "temel ilkeler" çerçevesinde yine aynı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile yapılması uygun olur.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

İşçilerin yasal mevzuat kapsamında hak etmiş oldukları yıllık ücretli izinlerinin kullanılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56 ncı maddesinde yıllık iznin 53 üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59 uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti

üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60 ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi (2020 yılı için beşyüzonbir) Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda 2020 yılı sonu itibariyle kurum bünyesinde çalışan 14 işçinin toplam 1.367 gün kullanılmamış yıllık izni bulunmaktadır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde konusu dışında sosyal haklar, hafta sonu ve tatil günleri çalışması, vb. hususlarda hükümlere yer verildiği görülmüştür.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'un 32'nci maddesi başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun “Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması” başlıklı 32'nci maddesinde:

“27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.” denilmiştir.

Yukarıda belirtilen Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun' un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir. İlgili sosyal haklar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir.

Belediye tarafından imza edilecek sosyal denge sözleşmesinde yalnızca sosyal denge tazminatı düzenlenebilecektir. Sosyal haklara ilişkin düzenlemelere ise Kamu Görevlilerin Geneline ve Hizmet Kollarına İlişkin Toplu Sözleşmede yer verilebilecektir. Bu nedenlerle imzalanan sosyal denge sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulmasının; anılan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 7: Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatları Tutarları İçin Sorumluluğu Bulunan Alt İşverenlere Rücu Edilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca idarede personele dayalı hizmet alımları kapsamında olup 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye şirket işçisi olarak çalışan kişilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermesi sonucu idare tarafından ödenen kıdem tazminatı için müteselsil sorumluluk gereği alt işveren olan şirketlere rücu işleminin yapılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinin yedinci fıkrasında asıl işveren-alt işveren 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 ilişki olarak tanımlanmış ve asıl işverenin, alt işveren işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak 4857 sayılı Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işverenle birlikte (müteselsil) sorumlu olduğu, aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise, 4734 sayılı Kanun veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alımı amacıyla sözleşme yapan kamu işverenlerinin kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip ortaklıklar olduğu belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde öngörülen müteselsil sorumluluk kamu (asıl) işvereni, alt işverenin işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olup, işçilik alacağı olan kıdem tazminatı da bu kapsamda bulunmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 167'nci maddesinde, aksi kararlaştırılmadıkça veya borçlular arasındaki hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça borçlulardan her birinin alacaklıya yapılan ifadan birbirlerine karşı eşit paylarla sorumlu olacakları, kendisine düşen

paydan fazla ifade bulunan borçlunun ödediği fazla miktarı diğer borçlulardan isteyebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ışığında asıl işveren, işçiye fazladan yaptığı ödeme kadar alt işverene karşı rücu hakkı elde edecektir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun “ Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı” başlıklı 112'nci maddesinde,

“...(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/8 md.) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları;

a) Alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur. Bunlardan son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından,

b) Aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesi çerçevesinde farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılmış olan işçilerden iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından,

işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir.

...

(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/8 md.) İkinci fıkranın (b) bendi veya üçüncü fıkra uyarınca farklı kamu kurum veya kuruluşlarına ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı üzerinden kıdem tazminatı ödenmesi hâlinde, kıdem tazminatı ödemesini gerçekleştiren son kamu kurum veya kuruluşu, ödenen kıdem tazminatı tutarının diğer kamu kurum veya kuruluşlarında geçen hizmet süresine ilişkin kısmını ilgili kamu kurum veya kuruluşundan tahsil eder. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında bu fıkra hükümlerine göre bir tahsil işlemi yapılmaz.”

denilmiş ve 08.02.2015 gün ve 29261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun’u kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde düzenlenmiştir. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinin kapsamı ve içeriği ile ilgili 4734 sayılı Kanun’un 53’üncü maddesinde verilen yetkiye dayanılarak Kamu İhale Kurumu tarafından Kamu İhale Genel Tebliği’nde de ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. 07.06.2014 tarihli ve 29023 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ’le değişik 78.1’inci maddesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluşan hizmet alımlarını ifade ettiği belirtilmiştir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı Kanun’un 8’inci maddesiyle 4857 sayılı Kanun’un 112’nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarda, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneğın yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceği belirtilmiştir. Bu düzenleme sonucu 25.10.2014 tarihli ve 29156 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve 11.09.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ’in 2’nci maddesiyle Kamu İhale Genel Tebliği’nin 78.30’uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan “...kıdem ve ihbar tazminatları,...” ibaresi madde metninden çıkarılmak suretiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde teklif bedellerinin bileşenlerden olan Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler kapsamından kıdem ve ihbar tazminatları çıkarılmıştır.

Belirtilen kurallara istinaden oluşan uyuşmazlıklar hakkında verilen Yargıtay kararlarında, Kanun’un 112’nci maddesinde yapılan değişikliğin kamu kurumları açısından kıdem tazminatından sorumluluğun yalnızca son işveren kamu kurumuyla sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı hususuyla ilgili olduğu, kamu ihale mevzuatına tabi alt işverenlik

sözleşmeleri kapsamında çalışanların kıdem tazminatının salt son kamu kurumunda ödeneceğinin öngörülmesinin kamu işverenlerinin alt işverenlere rücu hakkını ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir.

22.02.2019 tarih ve 30694 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un,

11’inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu’nun 112’nci maddesine eklenen altıncı fıkrasında,

“ (Ek fıkra: 21/2/2019-7166/11 md.) 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilere, 11/9/2014 tarihinden sonra imzalanan ihale sözleşmeleri kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde 11/9/2014 tarihinden sonra geçen süreye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemişse alt işverenlere rücu edilmez.”

Aynı Kanun’un 12’nci maddesiyle 4857 sayılı Kanun’a eklenen geçici 9’uncu maddesinde,

“Bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla kamu kurum veya kuruluşları tarafından alt işverene rücu edilmek üzere yürütülen davalarda, 112’nci maddenin altıncı fıkrası kapsamında rücu edilmeyecek kısmı için ihtilafın esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilir, yargılama gideri ve vekâlet ücreti taraflar üzerinde bırakılır. İcra takiplerinde rücu edilmeyecek kısma ilişkin olarak harç alınmaksızın düşme kararı verilir, takip giderleri ile vekâlet ücreti taraflar üzerinde bırakılır. Ancak, bu kapsamda alt işverene rücu edilerek takip ve tahsil edilmiş olan tutarlar, alt işverenler lehine hiçbir şekilde alacak hakkı doğurmaz ve tahsil edilmiş tutarlar iade edilmez.”

düzenlemesi yapılmış, itiraz yoluna başvuran Mahkemelerin 4857 sayılı Kanun’un 112’nci maddesinin altıncı fıkrası ile aynı Kanun’un geçici 9’uncu maddesinin iptal talebini görüşen Anayasa Mahkemesi 15.10.2019 tarih ve 30919 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Esas:2019/42, Karar:2019/73 sayılı kararıyla,

“...31. Bu itibarla kamuda 11/9/2014 tarihinden sonra imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesine taraf olan alt yüklenicilere karşı sözleşmede açık hüküm bulunması dışında rücu yolunun kapatılması ve bu kapsamdaki derdest davaların sonlandırılmasını öngören itiraz konusu kuralların bu kesimdeki alt işverenler yönünden farklı

bir uygulama getirmesinin nesnel ve makul bir temele dayalı olduğu söylenemez. Bu nedenle itiraz konusu kurallarla getirilen farklı düzenleme eşitlik ilkesine aykırıdır.

32. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.”

denilerek söz konusu düzenlemeler iptal edilmiştir.

7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen altıncı fıkrası ile 12'nci maddesiyle 4857 sayılı Kanun'a eklenen geçici 9'uncu maddesinde, 11.09.2014 tarihinden sonra 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırılan işçilerden bu tarihten sonra geçen süreye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemesi durumunda alt işverenlere rücu edilmemesinin ve bu kapsamda çalıştırılan işçilere ödenen kıdem tazminatlarının 11.09.2014 tarihinden sonraki kısmı için kamu kurum veya kuruluşları olan asıl işverenler tarafından alt işverene rücu edilmek üzere yürütülen davalara devam olunmaması amaçlanmıştır.

Uygulamada adli yargı mercilerinin, kamu işverenlerinin, kıdem tazminatından müstakil olarak sorumlu olmadığı, bu konuda alt işverenlere rücu edebileceğine ilişkin kararlar vermesi nedeniyle 7166 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

İdarede personele dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırılan ve daha sonra 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye şirket işçisi olarak çalışan kişilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona erdiği durumlarda, işçilere idare tarafından ödenen kıdem tazminatı tutarının alt işverenlere rücu edilmediği görülmüştür.

Asıl-alt işveren ilişkisinde 4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde, asıl işverenin alt işveren işçisinin Kanun'dan sözleşmeden ve toplu iş sözleşmesinden doğan haklarıyla ilgili olarak alt işverenle birlikte sorumlu oldukları belirtilmiş, 6098 sayılı Kanun'un 167'nci maddesinde, Kanun'da belirtilen durumlar dışında kendisine düşen paydan fazla ödemede bulunan asıl işverenin bu kapsamda alt işveren işçisine yaptığı kıdem tazminatı ödemeleriyle ilgili olarak alt işverene rücu edebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan Kanun maddeleri ile Anayasa Mahkemesi kararı ve Yargıtay kararları esas alındığında, 15.1.0.2019 tarihinden sonra belediye şirket işçisi olan kişi için kurum tarafından ödenen kıdem tazminatının, alt işveren olan şirketlere süreleriyle ilgili olarak öncelikle yazılı talepte bulunulması, ödeme olmaması durumunda alt işverende/işverenlerde çalıştığı süre ile orantılı olarak her bir şirket için rücu davası açılması gerekir. Kıdem tazminatının nihai yükümlüsünün alt işveren olduğu unutulmamalıdır. 6552 sayılı Kanun’la idareye kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü getirilmesi işçi alacağının garanti altına alınması olup, bu durum kıdem tazminatının asıl yükümlüsü olan alt işverenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. İdarenin müteselsil sorumlu olması ödenen kıdem tazminatının asıl işveren üzerinde kalmasına neden olmamalıdır.

Asıl işveren olan idarenin alt işveren işçilerine karşı 4857 sayılı Kanun ve iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte (müteselsilen) sorumlu olması, işçi alacağının güvence altına alınması ve işçiye kolaylık sağlanması amacıyla yapıldığı ve kamu işverenlerinin alt işverenlere rücu hakkını ortadan kaldırmadığı ve asıl ve alt işveren arasındaki ilişkide 6098 sayılı Kanun’un uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin 15.10.2019 tarihinden sonra ödediği kıdem tazminatı tutarını, işçinin her bir alt işveren nezdinde geçen dönemi ile sınırlı olması kaydıyla, öncelikle alt işverenlerden bir yazıyla istemesi ve kıdem tazminatı tutarlarının alt işverenler tarafından ödenmemesi durumunda ise ödenen tutarların rücu tahsili için adli sürecin işletilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması, kayıtların da belgeye dayanması ve bu çerçevede Yönetmelik ekinde belirtilen form ve icmallerin düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı maddede “Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar” formunda belirtilen taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Ancak;

- Tapuda kayıtlı taşınmazlar formunda yer alan, maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazların,

- “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” formunda yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların,

- “Orta Malları” formunda yer alan taşınmazların,

- “Genel Hizmet Alanları” formunda yer alan taşınmazların,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir.

Pınarbaşı Belediyesinde yapılan incelemede; Yönetmelik gereği düzenlenmesi gereken formlardan yalnızca “Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar” formunun Web Tapu üzerinden alınan taşınmaz listesinin eklenmesi suretiyle, taşınmaz değerlendirme sütunlarının da boş bırakılarak hazırlandığı, diğer formların ise düzenlenmediği görülmüştür.

Belediyenin mali tablolarında yer alan maddi duran varlıkların gerçeği yansıtabilmesi için yukarıda bahsedilen ve mali tablolara esas söz konusu formların eksiksiz olarak düzenlenmesi ve taşınmazların değerlendirme işlemlerinin Yönetmelik’te belirtilen şekilde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 9: Telekomünikasyon Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin, takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2014 tarihinde yürürlüğe giren "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmeliği" bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Yönetmelik'in “Başvuru ve değerlendirme” başlıklı 6’ncı maddesinde;

İşletmecilerin geçiş hakkı kullanımı için Bakanlığa başvuruları gerektiği belirtilmektedir

Aynı maddenin yedinci fıkrasının başvurusu kabul edilen işletmecilerin kamuya ait yerlerden geçiş hakkını kullanabilmesi hususunu düzenleyen (b) bendinde;

“Hazinenin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile mülkiyeti veya tasarrufu belediyelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerde geçiş hakkını kullanacak işletmeci, ilgili Geçiş Hakkı Sağlayıcısı'na Ek-2'de yer alan belgeler ve Bakanlıktan alınan kullanım onayı ile birlikte başvuruda bulunur. Geçiş hakkı sağlayıcısı kendisine yapılan geçiş hakkı talebi başvurularını mevzuat çerçevesinde en geç altmış gün içerisinde sonuçlandırır ve sonucunu işletmeciye bildirir. Geçiş hakkı talebinin reddedilmesi durumunda yapılan bildirimde red gerekçeleri açıkça belirtilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; geçiş hakkının kullanılmasının öncelikle tarafların anlaşmasına bağlı olduğu;

“Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında; işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının serbestçe anlaşma yapabileceği; altıncı bendinde; geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı;

“Geçiş Hakkı Ücretleri” başlıklı 9'uncu maddesinde; geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinin bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği;

“Mevcut Geçiş Hakları” başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve bu Yönetmelik'in yürürlük tarihinden önce sahip olunan geçiş hakları ve imzalanmış olan anlaşmaların herhangi bir sebeple sona ermediği sürece aynı şartlarda uygulanmaya devam olunacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yönetmelik'te, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme altyapı bilgi sisteminin kurulacağı ve işletmecilerin geçiş hakkına ilişkin elektronik haberleşme altyapı bilgilerini söz konusu sisteme kaydetmekle yükümlü olacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, Belediye ile

anlaşma yaparak Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini elektronik haberleşme altyapı bilgi sistemine kaydetmek zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifelerini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

Belediye tarafından geçiş hakkı ücretlerine ilişkin herhangi bir tarife cetveli belirlenmemiştir. Bu konuya ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat mevcut değildir. Belediyenin gerekli yazışmaları yaparak yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümleri çerçevesinde geçiş hakkı bedellerinin takibinin başlatması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Verilen Avanslarda Süre ve Limit Kurallarına Uyulmaması

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, ön ödeme, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğın saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik'in 11'inci maddesinde de; avansların bir ay içerisinde kapatılması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı maddede ayrıca; mutemetlerce süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın avanslarını süresinde mahsup etmeyen mutemetler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel mevzuatının disiplin hükümlerine göre de işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 65 Sıra No.lu Genel Tebliği'ne ekli Tablo 2'de, harcama yetkilisi mutemedi avans sınırı yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için illerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50.000'i geçen ilçelerde 1.900,00 TL olarak belirlenmiştir. Harcama yetkilisi mutemetlerine yukarıda belirtilen parasal limitlerin üstünde nakit avans verildiği görülmüştür.

Pınarbaşı Belediyesinde yapılan incelemede; 2020 yılı içerisinde Tebliğ'de öngörülen 1.900,00 TL avans sınırına uyulmadığı, ayrıca bazı avanslarda Yönetmelik'te öngörülen bir aylık kapama süresine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından verilen avanslarda yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre avans süre şartlarına ve parasal sınırlara riayet edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 11: Banka Hesabından Yapılması Gereken Ödemelerin Kasadan Yapılması

Pınarbaşı Belediyesi 2020 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatı uyarınca hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılması gereken birtakım ödemelerin, kasadan yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 50'nci maddesinde;

"c) Kasadan yapılacak ödemeler ve düzenlenecek belgeler

1) Muhasebe birimi veznelerince tahsil edilen teminat ve depozitolardan alındığı gün iade edilmesi gerekenler,

2) Belirlenen limit dâhilindeki mutemet avansları ve emanet niteliğindeki (bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarlar hariç) diğer ödemeler,

3) Kasadan yapılması bildirilen diğer ödemeler,

kasadan veya çek düzenlenmek suretiyle bankadan yapılabilir. Bunlar dışındaki ödemeler ise hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılır." Hükümü yer almakta olup ilgili hükümde kasadan yapılacak ödemeler sayılmıştır.

Ancak idare tarafından spor kulübü giderleri, bütçe emanetinden ödemeler, yardımlar ve çeşitli düşük tutarlı giderlerin kasadan yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılması gereken anılan ödemelerin, kasadan yapılması durumunun mevzuata uyarlı olmadığı 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

<https://www.sayistay.gov.tr>