



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TEKİRDAĞ ÇORLU BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 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.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	32

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Kısımlara Bölünerek Yapılan İşler Tablosu	22
Tablo 9:22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tablosu	24

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredi İşlemlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Olması

2. Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi

3. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

4. İş Merkezi ve Alışveriş Merkezi İçinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

6. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

7. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

8. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

9. Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

10. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi

11. Yapım İşlerine Ait Ön İlan, Sözleşme Tasarısı ve Sonuç İlanında Belirtilen İş Bitiş Süresinin Mevzuata Aykırı Kısaltılması

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.

Çorlu 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 Belediyesi 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 yaptıracağı, 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, 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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.

Çorlu Belediyesi'nin karar organı olan Çorlu Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dahil olmak üzere 37 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.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ile Teftiş Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 25 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına 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	533	208
Sözleşmeli Personel	1	1
Kadrolu İşçi	264	67
Geçici İşçi	-	-
Toplam	798	276
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		673

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 Çorlu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir. Çorlu Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene (+) / Düşülen (-) Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	130.084.000,00	0,00	91.000,00	130.375.000,00	114.194.907,71	16.180.092,29

02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.072.000,00	0,00	-	18.072.000,00	14.581.254,04	3.490.745,96
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	509.124.000,00	198.000.000,00	72.302.500,00	779.426.500,00	729.827.320,08	49.599.179,92
04	Faiz Giderleri	500.000,00	0,00	5.3000.000,00	5.800.000,00	5.749.498,08	50.501,92
05	Cari Transferler	11.816.000,00	3.120.000,00	2.095.000,00	17.122.000,00	16.843.110,55	278.889,45
06	Sermaye Giderleri	197.532.000,00	187.250.000,00	3.858.000,00	388.640.000,00	342.568.648,46	46.071.351,54
07	Sermaye Transferleri	1.845.000,00	0,00	-500.000,00	1.345.000,00	1.344.130,23	869,77
08	Borç Verme	7.501.000,00	7.500.000,00	500.000,00	15.501.000,00	15.499.730,15	1.269,85
09	Yedek Ödenek	86.526.000,00	34.130.000,00	-83.937.500,00	36.718.500,00	0,00	36.718.500,00
Toplam		936.000.000,00	430.000.000,00	0,00	1.393.000.000,00	1.240.608.599,30	152.391.400,70

Tekirdağ Çorlu Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 936.000.000,00 TL ödeneköngörölmüş olup eklenen ve düşölen ödenekler olmuş ek ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.393.000.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3:2023 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	369.189.000,00	212.669.097,66	2.398.065,78	210.271.031,88	56,95
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	130.765.000,00	156.223.623,32	125.017,15	156.098.606,17	119,37
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	21.418.000,00	10.654.142,20	0,00	10.564.142,40	49,32
05-Diğer Gelirler	502.327.000,00	473.579.144,02	127.120,79	473.452.023,23	94,25
06-Sermaye Gelirleri	301.301.000,000	90.237.833,06	0,00	90.237.833,06	29,94
08-Alacaklardan Tahsilat	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00	-
09-Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	1.330.000.000,00	943.273.840,46	2.650.203,72	940.623.636,74	70,72

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %70,72 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %56,95 ve sermaye gelirleri %29,94 ile beklenenin altında kalmıştır.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)*	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	130.084.000,00	114.194.907,71	87,79
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.072.000,00	14.581.254,04	80,68
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	707.124.000,00	729.827.320,08	103,21
04-Faiz Giderleri	500.000,00	5.749.498,08	1149,90
05-Cari Transferler	14.936.000,00	16.843.110,55	112,77
06-Sermaye Giderleri	384.782.000,00	342.568.648,46	89,02
07-Sermaye Transferleri	1.845.000,00	1.344.130,23	72,85
08-Borç Verme	15.001.000,00	15.499.730,15	103,32

Belediyenin 2023 yılı ek bütçe dahil toplam bütçe tutarı 1.393.000.000,00 TL' dir. 2023 yılında bütçe giderleri %89,06 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	86.955.639,58	135.409.139,93	212.669.097,66	55,72	57,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.976.372,62	57.853.053,96	156.223.623,32	75,43	170,03
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.570.903,02	7.644.912,80	10.564.142,40	16,34	38,19
Diğer Gelirler	142.888.339,46	267.646.702,36	473.579.144,02	87,31	76,94
Sermaye Gelirleri	10.965.714,90	31.441.339,78	90.237.833,06	186,72	187,00
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	280.356.969,58	499.995.148,83	943.273.840,46	78,34	88,20
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	220.176,35	200.958,62	2.650.203,72	-8,73	1218,78
Net Toplam	280.136.793,23	499.794.190,21	940.623.636,74	78,41	88,20

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 440.829.446,53 TL (%88,20) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 77.259.957,73 TL (%57,05), diğer gelirlerde 205.932.441,66 TL (%76,94), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde

98.370.569,36 TL (%170,03) artış olurken, alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.919.229,60 TL (%38,19) tutarlarında azalış gerçekleşmiştir. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ile vergi gelirlerindeki artıştan kaynaklandığı görülmektedir.

Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	35.755.624,62	59.921.233,12	114.194.907,71	67,58	90,57
SGK Devlet Primi Giderleri	5.619.647,29	9.110.074,74	14.581.254,04	62,11	60,06
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	172.500.616,79	305.512.210,34	729.827.320,08	77,10	138,89
Faiz Giderleri	830.905,71	523.567,44	5.749.498,08	-36,99	998,14
Cari Transferler	5.657.454,66	9.015.120,59	16.843.110,55	59,35	86,83
Sermaye Giderleri	74.951.304,10	154.427.187,96	342.568.648,46	106,03	121,83
Sermaye Transferleri	805.793,85	2.898.758,62	1.344.130,23	259,74	-53,63
Borç Verme	3.947.400,97	17.284.304,64	15.499.730,15	337,87	-10,32
Toplam	300.068.747,99	558.692.457,45	1.240.608.599,30	86,19	122,06

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 681.916.141,85 TL (%122,06) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 54.273.674,59 TL (%90,57), mal ve hizmet alım giderlerinin 424.315.109,74 TL (%138,89), arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 944.905.779,31 TL, Faaliyet Geliri 2.153.004.128,13 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.208.098.348,82 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çorlu Belediyesi'nin 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	Hisse Oranı (%)
1	Çorlu Belediyesi Personel AŞ	500.000,00	500.000,00	100
2	Çorlu Kentsel Dönüşüm Yapı San. Ve Tic. AŞ	2.000.000,00	2.000.000,00	100
3	Çorlu Doğalgaz Dağıtım AŞ	5.000.000,00	490.000,00	9,80

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Tekirdağ Çorlu 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 itibariyle 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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 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 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 özellikli 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.

2023 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

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, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

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 iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren bir çalışma 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 kurulmamıştır.

19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tekirdağ Çorlu Belediyesi'nin 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: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Kamu İdaresi adına tapuda kayıtlı olan bir kısım taşınmazın değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, 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 olduğu, kayıtların belgeye dayanmasının esas bulunduğu hükmü yer almaktadır. Maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı

Geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan denetimde, Kamu İdaresi adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredi İşlemlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Olması

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredi işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde hatalı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

A) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması

Mahsup dönemine aktarılan avanslar için 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı açılmasına karşın 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabı kullanılarak kapatılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138'inci maddesine göre, bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına borç, ilgisine göre 160 İş avans ve kredileri hesabı veya 161 Personel avansları hesabına alacak

kaydedilmesi, mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde ise, harcama tutarının bir taraftan 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına alacak, 630 Giderler hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider yansıtma hesabına alacak, 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 271.597,60 TL tutarındaki mahsup dönemine aktarılan avans ve kredinin, 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabı yerine 830 Bütçe giderleri hesabı kullanılarak kapatıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde, 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına alacak kaydı yapıp kapatılarak, 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir. 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabındaki tutarın 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabına aktarılmayıp direkt giderleştirilmesi nedeniyle 830 Bütçe giderleri hesabı 271.597,60 TL fazla vererek mali tabloların hatalı veri üretmesine neden olmuştur.

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredi tutarları kapatılırken 834 Geçen yıl bütçe mahsupları hesabının kullanılması gerekmektedir.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

B) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile İlişkili Ödenek Hesaplarının Mahsup Dönemine Aktarılmaması

165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabı ile doğrudan ilişkili olan 906 Mahsup dönemine aktarılan kullanılacak ödenekler hesabı ve 907 mahsup dönemine aktarılan ödenekler hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 419'uncu maddesinde; yıl sonunda mahsup dönemine devreden iş avans ve kredileri, personel avansları karşılığı saklı tutulacak ödenek tutarının bir taraftan 906 Mahsup dönemine aktarılan kullanılacak ödenekler hesabına borç, 903 Kullanılacak ödenekler hesabına alacak; diğer taraftan 904 Ödenekler hesabına borç, 907 Mahsup dönemine aktarılan ödenekler hesabına alacak kaydedileceği,

mahsup dönemine aktarılan ön ödemelerden, mahsup dönemi sonuna kadar mahsup edilmemesi nedeniyle sorumlusu adına kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen tutarlara ait saklı tutulan ödeneklerin 906 Mahsup dönemine aktarılan kullanılacak ödenekler hesabına alacak, 907 Mahsup dönemine aktarılan ödenekler hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme, ön ödemelerin mahsup dönemine aktarılması sırasında 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabının kullanıldığı ancak bu tutarlara ilişkin ödeneklerin 906 Mahsup dönemine aktarılan kullanılacak ödenekler hesabına ve 907 Mahsup Dönemine aktarılan ödenekler hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Bu çerçevede, mahsup dönemine aktarılan ön ödemelerle ilişkili olan ödenek hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi

İdare tarafından ihalesi yapılan park ve bahçe yapım işi bünyesinde, Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olarak mahiyeti itibariyle hizmet alımı niteliği olan mevcut park ve bahçelerin bakım ve temizliğine ilişkin işlerin de ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanununun Tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinde; hizmet sunucusunu, hizmet alım ihalelerine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri şeklinde ve yapım müteahhidini ise yapım işi ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5'inci maddesi İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğunu ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceğini hüküm altına almıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre, hizmet işinin hizmet sunucusu tarafından ve yapım işinin de yapı müteahhidine yaptırılması öngörülmüş, bu durumun tek istisnası olarak da bu işler arasında kabul edilebilir doğal bağlantı olması hali kabul edilmiştir. Aksi durumda, yani tüm bu iş kalemlerinin tek bir ihale ile tek bir yüklenici tarafından üstlenilmesi rekabeti

engelleyecek ve ihalede oluşacak fiyatların yükselmesine sebebiyet verecektir.

Hangi işlerin aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olduğu mevzuat hükümlerinde açıkça belirtilmemekle birlikte sadece ihale edilecek işlerin birbirinin ayrılmaz parçası niteliğinde olduğu hallerde söz konusu işlerin birlikte ihale edilmesi kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan “bazı ihalelerde birbirlerinden ayrılabilir nitelikte ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantının bulunmadığı personel çalışmasına dayalı hizmet alımı ile yapım işlerinin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Bu itibar Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olarak aralarında doğal bir bağlantı olmayan yapım işi ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Kamu İdaresince, 2018 döneminde İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan ve işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerini, Hazine hesaplarına aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği ayrıca geçmiş yıllarında kesilen asgari ücret destek primlerinin Türkiye İş Kurumuna (İŞKUR) iade edilmediği görülmüştür.

A) İşverenlerin Hakedişinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin Hazine Hesaplarına Aktarılmaması

İşverenlerin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primlerinin Hazine hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

6661 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17'nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen geçici 68'nci maddesi ile belli şartlar dahilinde, Kanun'un 4'ncü maddesinin birinci fıkrasının a bendinde kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenler için 2016 Ocak-Aralık döneminde toplam prim ödeme gün sayısının, günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceğine ve bu tutarın hazine tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aynı maddenin 8'nci fıkrasında; 4734

sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı Asgari Ücret Desteğine İlişkin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Genelgesi'nde ise, bu kapsamdaki İdareler tarafından hakedişten kesilen veya emanete alınan tutarların destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

2017 ve 2018 yıllarında 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci ve geçici 75'inci madde hükümleri gereği, belirli şartlarla asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiştir. 2017 yılına ilişkin asgari ücret destek primi Hazine tarafından karşılanmış; 2018 yılından itibaren ise, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu Genelge'ye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresi tarafından işverenlerin hakedişlerden kesilen ve İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan 2018 yılına ilişkin 23.762,88 TL tutarındaki asgari ücret destek priminin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere muhasebe/mal müdürlüğüne aktarılmadığı tespit edilmiştir.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Asgari ücret destek priminin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere muhasebe/mal müdürlüğüne aktarılması gerekmektedir.

B) Geçmiş Yıllarda Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin Türkiye İş Kurumuna İade Edilmemesi

Kamu İdaresi tarafından 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarında işverenlerin hak edişinden kesilen asgari ücret destek primlerinin Türkiye İş Kurumuna (İŞKUR) iade etmediği görülmüştür.

İfade edilen yıllar için sırasıyla 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'nci, geçici 85'inci, geçici 88'inci ve geçici 93'ncü maddeleri ile belli şartlarda asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiş ve bu dönemlere ilişkin asgari ücret destek primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmıştır.

SGK tarafından çıkarılan 22.03.2019 tarih ve 2019/8 sayılı, 21.04.2020 tarih ve 2020/10 16.08.2021 tarih ve 2021/28 sayılı, 07.09.2022 tarih ve 2022/19 sayılı, 07.03.2023 tarih ve 2023/12 sayılı Genelge'lerde; sıra ile bahsi geçen yıllarda uygulanacak ve İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak asgari ücret destek primine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Söz konusu Genelge'lerde; 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'nci, geçici 85'inci, geçici 88'inci ve geçici 93'üncü maddelerindeki hükme de atıf yapılmış olup, 4734 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından yapılan, sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü hizmet alımlarında, işçilikler için İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği belirtilmiştir. Ayrıca ilgili kanunun geçici 93'üncü maddesinde hak edişlerden kesilen tutarların Türkiye İş Kurumuna iade edilmesi hususu hüküm altına alınmıştır.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresi tarafından geçmiş dönemlere ilişkin toplam 941.519,39 TL tutarında asgari ücret destek primi kesintisi yapılmış olup, ilgili tutarların 333 Emanetler hesabında izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir. Kamu İdaresince kesilen asgari ücret destek primlerini Türkiye İş Kurumuna iade etmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İş Merkezi ve Alışveriş Merkezi İçinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

Kamu İdaresi sınırlarında bulunan iş merkezi ve alışveriş merkezleri içindeki işyerlerinden alınması gereken ilan ve reklam vergisinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek, büyükşehir belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Adı geçen Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerini, asma tahsis ve bakım ücretlerini almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan ana arterde olsa dahi yol kenarındaki binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine veya bina içlerine asılan panolar ile özel mülke konu bahçe, arsa veya araziye dikilen direkler ya da asılan panolar vasıtasıyla yapılan reklamların vergileri ilçe veya ilk kademe belediyelerince tahsil edilmelidir.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresi sınırları içinde bulunan iş merkezlerinden ve 2 adet alışveriş merkezi içinde yer alan iş yerlerinden ilan ve reklamlara ait vergi gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı dolayısıyla Çorlu Belediyesi tarafından tahakkuk işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kamu İdaresi tarafından işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle yıllık izinlerin biriktiği 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 iznin 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 yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin 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 yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 755,00 TL (yediyüzellibeş) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama,

idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin mevzuata uygunluk ve ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Ayrıca, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerin kısımlara bölünemeyeceği, Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel alınması gerektiği belirtilmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal sınırlar öngörülmüştür. 25.01.2023 tarih ve 32084 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Tebliği'ne (Tebliğ No: 2023/1) göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit, Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için 431.810,00 TL'dir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesinin (D) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini" başlıklı 22.5'inci maddesinin 22.5.1.1 nolu bendinde belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun

ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin yıl içerisinde gerçekleştirilen ve aşağıdaki tabloda örnekleri gösterilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olduğu; ancak söz konusu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle, doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Tablo 8: Kısımlara Bölünerek Yapılan İşler Tablosu

İş Konusu (Hizmet/Yapım)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Araç Bakım, Onarım ve İşçilik	Muhtelif Firmalar	8.201.942,83	133
TKGM Binası Tamirat İşleri	3 Farklı Firma	15.246.631,11	5
Muhtelif İnşaat İşleri Yapımı ve Kilittaşı Döşenmesi	Tek Firma	904.836,00	2
5. Kat Bakım ve Onarım	4 Farklı Firma	13.835.765,72	4
Elektrik Malzemeleri Montaj Dahil Alımı	3 Farklı Firma	32.060.079,76	3
İş Konusu(Mal Alımları)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Taş Tozu Alımı	Tek Firma	1.453.253,50	5
Hırdavat Malzemesi Alımı	2 Farklı Firma	850.760,00	3
Elektrik Malzemesi	2 Farklı Firma	11.058.090,46	4
Yol Çizgi Boyası	Tek Firma	836.650,00	2
5.Kat Kapı ve Pencere Alımı	Tek Firma	419.750,00	1
Spor Malzemesi Alımı	3 Farklı Firma	782.543,00	4
Ağaç Alımı	2 Farklı Firma	10.745.957,50	3
Gıda Paketi Mal Alımı	Tek Firma	2.615.375,80	3

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

4734 sayılı Kanun'a tabi idarelerin, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin; parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölerek doğrudan temin yöntemiyle yapmasının uygun olmadığı, temel ihale usullerinden biri ile ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir.

BULGU 7: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL'yi, diğer idarelerin 143.845,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(2) Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

(3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır." hükümleri yer almaktadır.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Tablo 9:22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tablosu

Harcama Kalemleri	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL)(D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı
Mal Alımı	305.055.000,00	30.505.500,00	96.189.953,68	65.684.453,68	32%

BULGU 8: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

Yapım işleri kapsamında, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye aykırı olarak personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı görülmüştür..

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesinin 83'üncü maddesinde;

“4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“e) 1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân

sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.”

Hükmü yer almaktadır.

Aynı KHK'nın Ek 20'nci maddesinde ise İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 01.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyenin, bağlı kuruluşlarının bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacak, ancak yukarıda belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilecektir.

Dolayısıyla belediye tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin 696 sayılı KHK' da belirtilen usuller doğrultusunda, belediye tarafından münhasıran bu amaçla kurulan şirket tarafından gördürülmesi ve farklı yöntemlerle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmasının önüne geçilmelidir.

Kamu İhale Kanunu Genel Tebliği'nin 78.1.1 maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına yönelik olarak;

“İhale 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 dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

Hükmü yer almaktadır.

Ancak aynı Tebliğ'in 78.1.3 maddesinde;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.”

Denilmektedir.

Bu hükümlere göre, niteliği gereği süreklilik arz eden park ve bahçelerin bakım ve onarımları ile parklara ilişkin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı gibi sayılabilecek nitelikteki benzer işlerin 78.1.1 maddesindeki hükme bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kabul edilecektir.

Yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nün 2023 yılı için “Mevcut Parkların Tadilatı ve Yeni Parkların Yapılması” işi bünyesinde yeni parkların yapılması ile birlikte mevcut parkların temizliği de öngörülmüştür.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Bununla birlikte personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı niteliğinde olan bu işlerin yukarıda açıklaması yapıldığı üzere belediye şirketi aracılığı ile yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Tasarrufu kısıtlanan taşınmazlara ilişkin emlak vergisinin tecil edilen 9/10'luk kısmının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun “Ödeme süresi” başlıklı 30'uncu maddesinde; kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa ve arazinin vergisinin kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı, 9/10'unun tecil edileceği hükmü bulunmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" 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 tutarların izlenmesi için kullanılacağı, 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 166'ncı maddesinde ise; bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda Belediyenin tasarrufu kısıtlanan taşınmazlara ilişkin emlak vergisi uygulaması ve bunların muhasebe kayıtları incelendiğinde, tasarrufu kısıtlanan taşınmazların emlak vergisinin tahsili aşamasında verginin tahsil edilmeyip tecil edilen 9/10'luk kısmının ilgisine göre 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar veya 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabına intikal ettirilmediği görülmüştür.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Tasarrufu kısıtlanan taşınmazların emlak vergisinin tecil edilen 9/10'luk kısmının ilgisine göre 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar veya 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi

İlgili Ticaret veya Sanayi Odası onayı olmadan ve piyasadan teklif alınmayarak yüklenicinin ihaleye yeni giren kaleme kestiği faturaya dayalı fiyat esas alınarak yeni fiyat tespit edildiği ve tespit edilen bu fiyatlar üzerinden işin sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan iş kalemlerinin bedellerinin ödendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlere ait birim fiyat tespiti ile iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 28'inci maddesinde; sözleşme ve eklerinde birim fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre hesap edileceği düzenlenmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde ise, işin ilk sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edileceği açıklanmıştır.

Anılan 22'nci madde hükmünün ikinci fıkrası düzenlemesine göre, yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre fıkra metninde yer alan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlere, üçüncü fıkrada yer alan rayiçlerin biri, birkaçı veya tamamının kaynakların verimli kullanılması gözetilerek uygulanması suretiyle yeni fiyatın hesap edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu üçüncü fıkrada yeni fiyatın tespit edilmesinde kullanılacak rayiçler;

“İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.”

Şeklinde sıralanmıştır.

Aynı düzenlemeler işlere ait sözleşme ve eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin anılan maddelerinde de yer almaktadır.

Buna göre, İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni fiyat hesabında rayiç olarak esas alınması mümkündür. Ancak, esas alınan yerel rayicinin İdarece kabul edilmesi ve ticaret ve/veya sanayi odasınca yerel rayiç olarak onaylanmış olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yeni fiyat yapılmasında kullanılan ve piyasadan fatura alınmadan yüklenicinin ihaleye yeni giren kaleme kestiği faturaya göre belirlenen fiyat üzerinden ve ilgili ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan yerel rayiç olarak esas alındığı, bu fiyatlara dayalı olarak yeni fiyat hesap edildiği ve oluşan bu fiyatlar üzerinden işin ilk sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan iş kalemlerinin bedellerinin ödendiği görülmüştür.

Anılan sözleşme ve Genel Şartname hükümlerine göre, ilgili ticaret ve/veya sanayi

odasınca yerel rayiç olarak onaylanmamış bir fiyatın yeni fiyat yapımında rayiç fiyat olarak esas alınması ve bu fiyata dayalı olarak ödeme yapılması mevzuata aykırıdır.

Piyasadan alınan yerel rayiçlere ilişkin fatura fiyatlarının yeni fiyat tespitinde rayiç fiyat olarak esas alınması halinde, bu yerel rayiçlerin ilgili ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış fiyatlar olması gerekmektedir.

Kamu idaresince Ticaret Odasının fiyat veremediği ve bölgesel farklılıktan ötürü fatura onayı yapamadığı belirtilip idare tarafından zaman ve kamu yararı gözetilerek tenzilat uygulaması yapıldığı, referans alınan fiyatların hassasiyetle araştırıldığı ve piyasa gerçeklerini yansıttığı ifade edilmiştir. Ancak kamu idaresinin önceliği piyasa koşullarının gereklilikleri olmayıp mevzuat hükümlerinin uygulanması olmalıdır. Yeni birim fiyata ilişkin mevzuat açık bir şekilde düzenlenmiş ve ilgili yerler yukarıda açıklanmıştır. Sonuç olarak idarenin cevabında da belirttiği üzere yeni fiyat oluşturmada eksik kalan; ticaret odası onay sürecindeki iş ve işlemlerin takibi ve yürütülmesinde gerekli önem ve intizamı göstererek mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem tesis etmesi uygun olacaktır.

BULGU 11: Yapım İşlerine Ait Ön İlan, Sözleşme Tasarısı ve Sonuç İlanında Belirtilen İş Bitiş Süresinin Mevzuata Aykırı Kısaltılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait ön ilan, sözleşme tasarısı ve sonuç ilanında belirtilen iş bitiş süresinin sözleşme tasarısının imzalanması aşamasında azaltıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesi isteklilere talimatları içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri ihale dokümanı olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanunun "İhale ilânlarında bulunması zorunlu hususlar" başlıklı 24'üncü maddesi ihale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemeyeceğini ve ihale konusunu işin başlama ve bitirme tarihinin ilânlarda bulunması zorunlu hususlardan olduğunu hüküm altına almıştır.

Bahse konu kanunun "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29'uncü maddesi ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişikliğin yapılmamasının esas olduğunu, değişiklik yapılmasının zorunluluğu durumunda bunu gerektiren sebeplerin tutanakla tespit edilerek önceki ilânların geçersiz sayılacağını ve işin yeniden aynı şekilde ilân olunacağını belirtmiştir. Ayrıca ilân yapıldıktan sonra, tekliflerin hazırlanmasını veya işin

gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi ve teknik hataların idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi halinde, ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname ile ihale dokümanında değişiklikler yapılabileceğini hüküm altına alınmış olup düzenlenen zeyilnamenin son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderileceği ifade edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşmede değişiklik yapılması" başlıklı 15'inci maddesi sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla, işin yapılma veya teslim yeri, işin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartlarının değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla ihale dokümanlarında belirtilmeyen hususların ilanlarda yer verilemeyeceği açık olup işin başlama ve bitirme tarihlerinin ilanda bulunma zorunluluğu vardır. İlan yapıldıktan sonra ihale dokümanlarında değişiklik yapılabilmesi için bunu gerektiren sebeplerin tutanakla tespitinin sağlanarak önceki ilanların geçersizliğinin sağlanması ve işin yeniden aynı şekilde ilanın yapılması gerekmektedir. İhale dokümanındaki değişiklik ise ancak ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname ile yapılabilmektedir. Söz konusu zeyilnameyi ihale dokümanı alanların tamamına son teklif verme gününden en az on gün öncesinden bilgi sahibi olmaları için gönderilmesi de gerekmektedir. Tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi ve teknik hataların bulunmaması durumunda ise işin süresinde değişiklik yapılabilmesi için öncelikle sözleşmenin imzalanması gerekmektedir.

Bununla birlikte Fen İşleri Müdürlüğüne ait bazı yapım işlerinde, istekli tarafından henüz sözleşme imzalanmadan işin süresinin kısaltılmak suretiyle sözleşme tasarısında değişiklik yapıldığı görülmüştür.

İdare bulguya ilişkin cevabında, bulgudaki tespit doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Sözleşme imzalanmadan sözleşme tasarısında değişiklik yapılması rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, sözleşme değişikliğinin kanunun belirttiği sınırlar dahilinde sözleşme imzalandıktan sonra yapılması 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
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular kısmında "İş Merkezi ve Alışveriş Merkezi İçinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması" adı altında bulgu yapılmıştır
Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması" adı altında bulgu yapılmıştır
Temel İhale Usulleriyle İhale Edilmesi Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Karşılanması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular kısmında "Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi" adı altında bulgu yapılmıştır
Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular kısmında "Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi" adı altında bulgu yapılmıştır