



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TEKİRDAĞ ÇORLU BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	32

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 22/d ve 22/f Kapsamında Yapılan Harcama Tablosu	30

KISALTMALAR

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TEDAŞ: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

TL: Türk Lirası

TÜM-YEREL-SEN: Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
2. Vekâleten veya Tedviren Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Getirilmesi
3. Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi
4. Trafo Yerlerinin Devir İşlemlerinin Yapılmaması
5. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
8. Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
9. Parasal Sınırların Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi
10. İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi
11. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulmuş kamu idareleri olup faaliyetlerini aşağıda belirtilen birincil ve ikincil mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütmektedir.

Belediye'nin faaliyetlerini yönlendiren başlıca birincil ve ikincil mevzuat şunlardır;

Kanunlar

- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 4687 Emlak Vergisi Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

Yönetmelikler

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik
- Mahalli İdareler Personeli İçin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği
- Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik

- Belediye İtfaiye Yönetmeliği
- Belediye Zabıta Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği
- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Mal ve Hizmet Alımı ile Yapım İşlerine İlişkin Yönetmelikler

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Çorlu Belediyesinin karar organı olan Çorlu Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 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, 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 üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Çorlu Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar Zabıta Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 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	217
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	264	47
Geçici İşçi	-	-
Toplam	797	265
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	724

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket 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 Çorlu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çorlu Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile 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	0,00	206.887.000,00	37.311.000,00/ 300.000,00	243.898.000,00	238.311.463,21	5.586.536,79	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	22.245.000,00	5.240.000,00/ 0,00	27.485.000,00	27.335.583,27	149.416,73	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	989.663.000,00	393.897.000,00/ 41.864.000,00	1.341.696.000,00	1.154.344.220,09	187.351.779,91	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	5.000.000,00	26.000.000,00/ 0,00	31.000.000,00	27.539.745,85	3.460.254,15	0,00
05	Cari Transferler	0,00	22.911.000,00	11.144.000,00/ 807.000,00	33.248.000,00	32.032.519,81	1.215.480,19	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	476.806.000,00	46.401.000,00/ 64.564.000,00	458.643.000,00	329.584.654,39	129.058.345,61	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	2.961.000,00	0,00/ 0,00	2.961.000,00	2.392.334,39	568.665,61	0,00
08	Borç Verme	0,00	20.001.000,00	24.000.000,00/ 0,00	44.001.000,00	43.513.694,82	487.305,18	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	178.526.000,00	28.590.000,00/ 50.048.000,00	157.068.000,00	0,00	157.068.000,00	0,00
Toplam		0,00	1.925.000.000,00	415.000.000,00	2.340.000.000,00	1.855.054.215,83	484.945.784,17	0,00

Tekirdağ Çorlu Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 1.925.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 2.340.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.855.054.215,83 TL bütçe gideri yapılmış, 484.945.784,17 TL ödenek iptal edilmiştir. Borç verme kaleminde yer alan 43.513.694,82 TL Çorlu Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesisler İşletmesi ünvanlı bütçe içi işletmenin sermaye ihtiyacını karşılamak için kullanılmıştır.

Tablo 3: 2024 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	513.725.000,00	266.989.695,70	4.749.617,34	262.240.078,36	51,04
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	333.824.000,00	342.733.125,01	401.419,77	342.331.705,24	102,54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	48.618.000,00	175.331.480,12	0,00	175.331.480,12	360,63
05- Diğer Gelirler	926.832.000,00	852.783.227,35	4.398.085,51	848.385.141,84	91,54
06- Sermaye Gelirleri	377.001.000,00	187.663.830,49	0,00	187.663.830,49	49,77
08-Alacaklardan Tahsilat	15.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.215.000.000,00	1.825.501.358,67	9.549.122,62	1.815.952.236,05	81,98

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri 1.815.952.236,05 TL (%81,98) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %51,04, sermaye gelirleri %49,77, diğer gelirler %91,54 ile beklenenin altında gerçekleşirken, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %102,54, alınan bağış ve yardımlar %360,63 ise beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	206.887.000,00	238.311.463,21	115,19
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	22.245.000,00	27.335.583,27	122,88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	989.663.000,00	1.154.344.220,09	116,64
04- Faiz Gideri	5.000.000,00	27.539.745,85	550,79
05- Cari Transferler	22.911.000,00	32.032.519,81	139,81
06- Sermaye Giderleri	476.806.000,00	329.584.654,39	69,12
07- Sermaye Transferleri	2.961.000,00	2.392.334,39	80,79
08- Borç Verme	20.001.000,00	43.513.694,82	217,56
09- Yedek Ödenekler	178.526.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.925.000.000,00	1.855.054.215,83	96,37

Buna göre, 2024 yılında bütçe giderleri 1.855.054.215,83 TL (%96,37) seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri %69,12, sermaye transferleri %80,79 ile beklenenin altında gerçekleşirken, personel giderleri %115,19, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %122,88, mal ve hizmet alım giderleri %116,64, faiz giderleri %550,79, cari transferler %139,81, borç verme %217,56 ile beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	135.409.139,93	212.669.097,66	266.989.695,70	57,05	25,54
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	57.853.053,96	156.223.623,32	342.733.125,01	170,03	119,38
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.644.912,80	10.564.142,40	175.331.480,12	38,18	1559,68
Diğer Gelirler	267.646.702,36	473.579.144,02	852.783.227,35	76,94	80,06
Sermaye Gelirleri	31.441.339,78	90.237.833,06	187.663.830,49	187	107,96
Toplam	499.995.148,83	943.273.840,46	1.825.501.358,67	88,65	93,52
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	200.958,62	2.650.203,72	9.540.122,62	1218,78	259,97
Net Toplam	499.794.190,21	940.623.636,74	1.815.961.236,05	88,20	93,05

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 875.337.599,31 TL’lik (%93,05) artış göstermiştir. Bu artışa; 164.767.337,72 TL’lik (%1559,68) artışla alınan bağış ve yardım ile özel gelirler, 186.509.501,69 TL’lik (%119,38) artışla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve 379.204.083,33 TL’lik (%80,06) artışla diğer gelirler etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	59.921.233,12	114.194.907,71	238.311.463,21	90,57	108,68
SGK Devlet Prim Giderleri	9.110.074,74	14.581.254,04	27.335.583,27	60,05	87,47
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	305.512.210,34	729.827.320,08	1.154.344.220,09	138,88	58,16
Faiz Giderleri	523.567,44	5.749.498,08	27.539.745,85	998,13	378,99
Cari Transferler	9.015.120,59	16.843.110,55	32.032.519,81	86,83	90,18
Sermaye Giderleri	154.427.187,96	342.568.648,46	329.584.654,39	121,83	-3,79
Sermaye Transferleri	2.898.758,62	1.344.130,23	2.392.334,39	-53,63	77,98
Borç Verme	17.284.304,64	15.499.730,15	43.513.694,82	-10,32	180,73
Toplam	558.692.457,45	1.240.608.599,30	1.855.054.215,83	122,05	49,52

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 614.445.616,53 TL (%49,52) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2024 yılında; mal ve hizmet alım giderlerinde 424.516.900,01 TL (%58,16), personel giderlerinde 124.116.555,50 TL (%108,68) artış olduğu görülmektedir. Sermaye giderlerinde ise 12.983.994,07 TL (%3,79) azalış kaydedilmiştir.

Çorlu Belediyesinin 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	Çorlu Belediyesi Personel AŞ	500.000,00	500.000,00	100
2	Çorlu Kentsel Dönüşüm Yapı Sanayi ve Ticaret AŞ	2.000.000,00	2.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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 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, 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.

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.

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 yürütölüp 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 yansıtmassından 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.

2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren bir çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

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

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

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tekirdağ Çorlu Belediyesinin 2024 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.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediyeye ait taşınmazların piyasa rayiç bedellerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümleri doğrultusunda, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından yapılan piyasa araştırmaları ve yazışmalar sonucunda, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından belirlendiğini, Komisyona havale edilen verilerin, yapılan toplantılarla değerlendirilerek nihai bedellerin tespit edildiğini, komisyonun taşınmazların piyasa rayiçleri ile ilgili çalışmalarının devam etmekte olduğunu ifade etmiştir.

2023 Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer alan taşınmazların değer tespitinin yapılması gerektiği hususunun ivedilikle yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 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.

Kamu idaresi cevabında, ilgili muhasebe kaydının yapılacağını belirtmiştir.

2023 Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer alan bu hususun düzeltilerek, 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 gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Vekâleten veya Tedviren Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Getirilmesi

İdarenin vekâleten veya tedviren görevlendirmeyi genel uygulama haline getirdiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılımları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekâletin asıl olduğu belirtildikten sonra, devamında gelen dördüncü fıkrasında aynı kurumdan ayrılımlar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla, veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığının ödeneceği belirtilmiştir. Süreklilik arzeden kamu hizmetlerinin herhangi bir nedenle kesintiye uğramaması için gerek geçici olarak, gerekse sürekli olarak boşalan kadroların "vekalet" yoluyla doldurularak hizmetin aksamaması önlenmiş olmaktadır.

Tedviren görevlendirmenin ise yasal bir dayanağı yoktur. Ne devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ne de Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel

kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmaktadır. Tedviren görevlendirme usulünün dayanağı 1987 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılan 99 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'dir. Bu Tebliğin 1'inci maddesinde bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde, bu görevi vekâleten yürütecek olanların asıl memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği belirtilmiş ardından 2'nci maddeyle asılda aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, o görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan niteliklere en yakın personel tarafından tedviren gördürülebileceği belirtilmiştir.

İdarenin müdürlük kadrolarına görevlendirmeleri incelendiğinde; toplam 28 şube müdürlüğü kadrosunun 22'sinin vekaleten veya tedviren yürütüldüğü, tespit edilmiştir.

Bir görevin uzun süre vekâleten yürütülmesi veya sık sık görev değişikliği yapılmasının uzmanlaşmayı engelleyeceği, çalışma verimini düşüreceği açıktır. Danıştay 5'inci Dairesinin 17.09.2003 tarih ve Esas: 2003/868, Karar: 2003/3533 sayılı kararında kamu görevlerinin vekâleten yürütülmesinin, ancak hizmetin gerektirdiği durumlarda geçici olarak başvurulacak bir yol olduğu, Kanunda "tedviren görevlendirme veya atama" şeklinde bir usul öngörülmemiş olup; uygulamada, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı hallerde, idarelerce hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görev asilde aranan şartlara en yakın personele arasından tedviren görevlendirme yapılmakta ve idari görev bu şekilde yürütüldüğü, buna göre, vekâleten ve tedviren görevlendirmenin geçici ve istisnai durumlarda başvuru bir yol olduğu, tedviren görevlendirilen personelin o kadro için öngörülen şartları da taşımadığı göz önüne alındığında, kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekaleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin 657 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde ifadesini bulan kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı belirtilmiştir

Birim müdürlükleri sürekli ve asli görevli kuruluşlar olduğundan güvenli ve istikrarlı görev yürütülebilmesi için birimlerden sorumlu kimselerin memur güvencesi ile çalışmaması, İdare personelinin görevde yükselmelerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4, 33 ve 68'inci maddeleri ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri gereğince işlem yapılmaması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevaben, vekalet veya tedviren görevlendirme uygulamasına son verileceğini ifade etmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlere göre; bir görevin asaleten ya da vekâleten yürütülmesi mümkün olacağından ve 657 sayılı Kanun ve değişikliklerinden “tedviren” görevlendirme adı altında bir görevlendirmeye yer verilmediğinden, bu kadrolara yapılan görevlendirmelerin 657 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması ve “tedviren” görevlendirme işlemlerine son verilmesi, vekaleten görevlendirmelerin ise genel bir uygulama hali almaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi

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 itibarıyla hizmet alımı niteliği olan mevcut park ve bahçelerin bakım ve temizliğine ilişkin işlerin de ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanunun 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.

Kamu idaresi cevabında özetle, 2024 yılında yapılan Yeni Parkların Yapılması ve Mevcut Parkların Tadilatı ihalesine mevcut parkların bakım ve temizliğinin dahil edilmediğini belirtmiştir. Ancak mahal listesine bakıldığında, mevcut parklardan olan "Balkan Türkleri Parkı" ve "Dr. Tekin Gürmen Parkı"nın peyzaj işlerinin (PEY.035 Çalıların Sökümü ve Nakli, PEY.012 Makine ile Çim ve Çayır Biçilmesi gibi) bu ihalede de bulunduğu ve bunların mahiyeti itibarıyla hizmet alımı niteliğinde olduğu anlaşıldığından birlikte ihale edilmemeleri gerekir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda ve 2023 Sayıştay Denetim Raporu’nda da belirtildiği üzere, Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerine aykırı olarak aralarında doğal bir bağlantı olmayan yapım işi ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Trafo Yerlerinin Devir İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan trafo yerlerinin devir bedeli karşılığı Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) adına tescil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun “Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri” başlıklı 30’uncu maddesinde; kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak haklarının diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamayacağı, taşınmaz mala ihtiyacı olan idarenin, Kanun uyarınca taşınmazın bedelini tespit edeceği ve ödeyeceği bedeli de belirten bir yazı ile taşınmaz sahibi idareye devir için başvuracağı belirtilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Taşınmaz temini işlemleri” başlıklı 19’uncu maddesinin ikinci fıkrasında; dağıtım faaliyetinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin lisansa konu faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini taleplerine yönelik işlemlerin 2942 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine göre TEDAŞ tarafından yürütüleceği, taşınmaz temini taleplerinin TEDAŞ tarafından değerlendirileceği ve uygun görülmesi halinde TEDAŞ tarafından karar alınacağı, alınan kararların kamu yararı kararı yerine geçeceği ve herhangi bir makamın onayına tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Kamulaştırma Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak çıkartılan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Taşınmaz Devri” başlıklı 8’inci maddesinde; Kamulaştırma Kanunu gereğince TEDAŞ tarafından taşınmaz maliki ilgili kuruma devir talebinde bulunulacağı, taşınmaz maliki kurumun uygun bulması halinde TEDAŞ adına tescil işlemlerinin sağlanacağı ve taşınmaz maliki olan kuruma devir bedelinin ödenmesi için TEDAŞ tarafından elektrik dağıtım şirketine bildirim yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; enerji dağıtım faaliyetlerine konu taşınmazların devir talebi söz konusu olduğunda, taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılarak devir bedelinin ödenebilmesi için TEDAŞ tarafından taşınmaz maliki kamu idaresine devir talebinde bulunulması ve elektrik dağıtım şirketine de bildirim yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde yer alan, imar planında trafo yeri olarak belirlenen ve halihazırda üzerinde trafo bulunan 47 adet taşınmaza ilişkin herhangi bir devir bedeli belirlenmediği ve devir tescil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, elektrik dağıtım şirketlerinin kullanımında olan trafo yerlerinin bedel karşılığı TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (TÜM-YEREL-SEN) arasında akdedilen sosyal denge tazminatı sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak sosyal çalışmalardan yararlanma ve ulaşım gibi konularda düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (HKH)’nin Ek 15’inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’na göre yapılan sözleşmede belirlenen tavan tutarı aşamayacağı ve anılan Kanun’da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; "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 Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz." hükmüne yer verilmiştir. Madde metninden açıkça anlaşılabacağı üzere belediye başkanı ile sendika yetkilisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşmesi'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Bahse konusu maddenin dayanak teşkil ettiği sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin sosyal denge tazminatı sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; Sözleşmenin 16'ncı maddesinde "Sosyal çalışmalardan yararlanma", 17'nci maddesinde "Ulaşım" ve 18'inci maddesinde ise "Diğer haklar" başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar kapsamında tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen hususlar dışında hükümler koymak mümkün değildir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir. Açıklanan nedenlerle bahse konu Sözleşmeye sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı ifade edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: 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 ikiyüzyirmi Türk lirası (2024 yılı için 2.666,00 TL) 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.

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda ve 2023 Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere; İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin mevzuata uygunluk ve ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında muhasebe kayıtlarına alınma sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin muhasebe kayıtlarına alınması sırasına göre ödeneceği belirtildikten sonra, sırasıyla kanun gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği, “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında ise; muhasebe yetkililerinin, bütçe emanetlerini muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 248’inci maddesinde; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların 320 Bütçe Emanetleri Hesabında izleneceği, “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 249’uncu maddesinde ise; bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik verilmesi şartıyla muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında 320 Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde; söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

İdare sınırları içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkin “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi işleminin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, “Harcın tarifesi” başlıklı 60’ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun’da belirtilen sınırlar dahilinde 96’ncı madde uyarınca tespit edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram olan 29 Ekim gününde çalışmalarına izin verilen işyeri mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını 2464 sayılı Kanun’un “Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde İdareye ödemesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye tarafından, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı ve söz konusu harca ilişkin herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Parasal Sınırların Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından bazı mal ve hizmet alımlarının, doğrudan temin alım yöntemi kullanılmak suretiyle kısımlara bölerek temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerce eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un "Uygulanacak ihale usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde ise; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü ihale usulleri olarak sayılmış olup doğrudan temin bir ihale usulü olarak sayılmamıştır.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliği'nin "Parasal limitler kapsamında yapılacak alımlar ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar" başlıklı 14'üncü maddesinin (3) ve (4) numaralı alt bentlerinde;

"(3) Parasal limitler dâhilinde yapılacak alımlarda, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda bu limitlerin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekir.

(4) Kanunun 18 inci maddesinde öngörülen ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, parasal limitlerin altında kalacak şekilde adet, kısım veya gruplara bölünmek suretiyle temin edilemez." açıklamalarına yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu durumun Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, doğrudan teminin bir ihale usulü olarak belirlenmediği ve bir alım yöntemi olarak Kanun'da belirtilen özel durumlarda kullanılabileceği, 22/d kapsamında yapılacak alımlarda ise piyasada fiyat araştırmasının

yapılması ve öngörülen parasal limitin aşılabacağına anlaşılmaması durumunda ihtiyacın ihale yoluyla temin edilmesinin gerektiği anlaşılmaktadır.

Belediyenin doğrudan temin alım yöntemini kullanarak gerçekleştirdiği alımlar incelendiğinde; hırdavat malzemesi, kırtasiye malzemesi, gıda ürünleri, elektrik malzemesi, taşımacılık, araç bakım onarım, sigorta gibi mal ve hizmet alımlarını kısımlara bölerek temin ettiği tespit edilmiştir. Ayrıca bahse konu hususa 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği ve mevzuata aykırılığın devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, doğrudan temin yönteminin ihale sürecinin uzunluğu dikkate alındığında öngörülemeyen ihtiyaçlar, mevsimsel koşullar ve acil gereksinimler nedeniyle kullanıldığı, bu kapsamda yapılan alımlarda rekabet ve saydamlık ilkelerinin gözetildiği, söz konusu ihtiyaçların hızlı, etkin ve ekonomik bir şekilde karşılanması suretiyle hizmetin sürekliliğinin ve kamu yararının sağlandığı belirtilmiş olup bulguda tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir. Ancak ilgili mevzuat dikkate alındığında, Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve doğrudan temin yönteminin ise Kanun'da belirlenen özel hallerde kullanılabileceği, bulguda örnek verilen alımların ise ihtiyaç miktarlarının belirlenebilir nitelikte olduğu ve parasal limitlerin aşılabacağına anlaşılmaması halinde Kanun'da öngörülen ihale usulleriyle karşılanmasının gerektiği anlaşılmaktadır.

Rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin Kanun'da öngörülen ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin ise Kanun'da yer alan amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi

İdarenin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmasına rağmen ağaç ve çalı alımlarını istisna kapsamında değerlendirerek ihalesiz yaptığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, *"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:"*

hükmüne yer verilmiş ve aynı maddenin (a) bendinde belediyeler de Kanun kapsamında yer alan idareler arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"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."* hükmüne, "Yasak fiil ve davranışlar" başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise *"İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak."* hükmüne yer verilmek suretiyle eşit muamele ve rekabetin temel ilke olduğu ve bu ilkeyi zedeleyecek fiil ve davranışların yasak olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla kanun kapsamına dâhil edilen kuruluşlar ve bu kuruluşların mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bu Kanun kapsamında ihale edilmek suretiyle gerçekleştirilmesi esastır.

Anılan Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde ise bir takım kuruluş ve alımlarının, kendine mahsus nitelikleri gereği, kanun kapsamına tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin (a) bendinde; *"Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,"* hükmüne yer verilmek suretiyle tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi mümkün kılınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; belediyenin tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünleri doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alabilmesi için belediyenin, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş veya yasal olarak görevlendirilmiş olması ve söz konusu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma maksadıyla alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetlerinde kullanılmak üzere KDV dahil 5.405.108,00 TL bedel ile ağaç ve çalı alımlarının 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında

yapıldığı tespit edilmiştir. İdare tarafından ilçe genelindeki park ve bahçelerin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetleri için alınan söz konusu mallar, yukarıda belirtilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) fıkrasında yer alan şartları sağlamadığından idarenin bahsedilen malları istisna kapsamında satın alması mümkün görünmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, bitki ve fidan alımları kapsamında idarenin üretim tesislerinde çeşitli bakım işlemlerinin gerçekleştirildiği, daha sonra yeterli gövde çapı ve boyuna ulaşan fidanların ise park alanları, yeşil alanlar ve kaldırımlara dikildiği belirtilmiştir. Bu nedenle, söz konusu sürecin iyileştirme ve değerlendirme unsurlarını karşıladığı ifade edilmiştir. Ancak ilgili mevzuat dikkate alındığında, idare tarafından bahse konu alımlar için işleme, değerlendirme, iyileştirme ve satma işlemlerinin idarenin kuruluş amacı veya mevzuatı gereği gerçekleştirilmesi ve bu kapsamda tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin de doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, bulgu konusu ağaç ve çalı alımlarına ilişkin idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin idarenin kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işleme, değerlendirme veya iyileştirme kapsamında bulunmadığı ve ayrıca söz konusu alımların da doğrudan üreticiler veya ortaklarından yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, park ve bahçelerin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetleri için alınan tarım ürünlerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale yoluyla alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: 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, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde;

“Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 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 622.756,00 TL’yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye 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 (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“ ...

(2) Kanunun 62 nci maddesinin (i) 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 iâşeye 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.

... ” açıklamaları yer almaktadır.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye 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.

Yapılan incelemede, 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 görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: 22/d ve 22/f Kapsamında Yapılan Harcama Tablosu

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek'in %10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı / Toplam Ödenek Tutarı (%)
Mal Alımı	355.140.000,00	35.514.000,00	119.499.971,00	83.985.971,00	33,64

Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödenek'in %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmaması gerektiği 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>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	"Parasal Sınırların Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi" başlıklı 9'uncu bulguda ele alınmıştır. (Diğer Bulgular)
Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	"Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi" başlıklı 1'inci bulguda ele alınmıştır. (Diğer Bulgular)
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	"İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlıklı 6'ncı bulguda ele alınmıştır. (Diğer Bulgular)
Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	"Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Bulunmayan Yapım ve Hizmet Alımının Bir Arada İhale Edilmesi" başlıklı 3'üncü bulguda ele alınmıştır. (Diğer Bulgular)
Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	"Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlıklı 11'inci bulguda ele alınmıştır. (Diğer Bulgular)
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	"Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması" başlıklı 1'inci bulguda ele alınmıştır. (Denetim Görüşünün Dayanakları)