



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇANAKKALE BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	32

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Taşınır Mal Değerleri Karşılaştırma Tablosu	13

KISALTMALAR

KHK Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mali Tablolarda Taşınır Mal Hesaplarındaki Değerler ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Değerlerin Tutarsız Olması
2. Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İlgili Hesapta Muhasebeleştirilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
2. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
3. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi
4. Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklardan Elde Edilen Gelirlerin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi
5. Belediyeye Ait Taşınmazların Mevzuatta Öngörülmediği Halde Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi
6. Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Çanakkale Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Çanakkale Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı üç adet birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birimi, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. Başkana bağlı üç adet memurlar arasından atanan başkan yardımcısı, iki adet meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin yirmi üç 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	541	263
Sözleşmeli Personel		58
Kadrolu İşçi	260	207
Geçici İşçi	109	103
Toplam	910	631

696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		656
---	--	-----

Belediyenin doğrudan veya dolaylı hissedarı olduğu toplam dört 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 Çanakkale Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çanakkale Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		74.807.000,00	1.740.000,00		76.547.000,00	67.152.259,83	9.394.740,17	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		12.172.000,00	98.000,00		12.270.000,00	10.700.624,30	1.569.375,70	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.324.911,76	145.146.000,00	12.573.800,00	3.592.372,00	161.452.339,76	132.957.417,27	17.179.094,12	11.315.828,37
4	Faiz Giderleri		11.263.000,00	1.690.000,00	30.000,00	12.923.000,00	10.944.826,40	1.978.173,60	0,00
5	Cari Transferler	102.153,29	17.223.000,00	1.855.000,00		19.180.153,29	13.916.643,40	5.116.908,94	146.600,95
6	Sermaye Giderleri	10.872.392,62	104.735.000,00	3.432.572,00	4.679.500,00	114.360.464,62	60.768.176,49	12.211.444,99	41.380.843,14
7	Sermaye Transferleri								

8	Borç Verme								
9	Yedek Ödenek		16.000.000,00		13.087.500,00	2.912.500,00	0,00	2.912.500,00	0,00
Toplam		18.299.457,67	381.346.000,00	21.389.372,00	21.389.372,00	399.645.457,67	296.439.947,69	50.362.237,52	52.843.272,46

Çanakkale Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 381.346.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 18.299.457,67 TL önceki yıldan devreden 21.389.372,00 TL yıl içinde eklenen 21.389.372,00 TL düşülen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 399.645.457,67 TL olmuştur. Yıl içinde 296.439.947,69 TL bütçe gideri yapılmış, 50.362.237,52 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 52.843.272,46 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Çanakkale Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 381.346.000 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 316.562.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki 64.784.000- TL fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki 54.784.000,00- TL’sinin iç borçlanma ve 10.000.000,00- TL’sinin likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişiklikler ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 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	34.281.000,00	40.001.905,81	222.869,36	39.779.036,45	116,04
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.910.000,00	79.781.504,82	362.266,46	79.419.238,36	80,29
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.150.000,00	1.187.727,81		1.187.727,81	14,57
05- Diğer Gelirler	142.206.000,00	176.023.588,45	210.076,28	175.813.512,17	123,63
06- Sermaye Gelirleri	33.500.000,00	4.968.623,84	472,88	4.968.150,96	14,83
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-485.000,00			0,00	0,00
Toplam	316.562.000,00	301.963.350,73	795.684,98	301.167.665,75	95,14

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri (%95) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%116) ve diğer gelirler (%123) ile beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri

(%80), alınan bağış ve yardımlar (%14) ve sermaye gelirleri ise (%14) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	74.807.000,00	67.152.259,83	89,77
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.172.000,00	10.700.624,30	87,91
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	145.146.000,00	132.957.417,27	91,60
04- Faiz Gideri	11.263.000,00	10.944.826,40	97,18
05- Cari Transferler	17.223.000,00	13.916.643,40	80,80
06- Sermaye Giderleri	104.735.000,00	60.768.176,49	58,02
07- Sermaye Transferleri			
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	16.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	381.346.000,00	296.439.947,69	77,74

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %77 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider kalemlerinin tamamında beklenenin altında gerçekleşme olmuştur

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	25.406.965,65	29.480.619,40	40.001.905,81	16,03	35,69
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	57.692.852,26	67.398.735,42	79.781.504,82	16,82	18,37
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	634.496,98	416.690,75	1.187.727,81	-34,33	185,04
Diğer Gelirler	113.242.767,64	134.954.139,60	176.023.588,45	19,17	30,43

Sermaye Gelirleri	1.608.972,02	1.155.132,94	4.968.623,84	-28,21	330,13
Toplam	198.586.054,55	233.405.318,11	301.963.350,73	17,53	29,37
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-831.449,22	-737.536,11	-795.684,98	-11,30	7,88
Net Toplam	197.754.605,33	232.667.782,00	301.167.665,75	17,65	29,44

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 68.499.883,75 TL'lik (%29) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile sermaye gelirleri 4.584.527,96 TL (%62) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 10.521.286,41 TL (%16), diğer gelirlerde 41.069.448,85 TL (%19) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 12.382.769,40 TL (%16) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda kişi ve kurumlardan alınan paylar ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	55.472.560,76	60.812.724,10	67.152.259,83	9,63	10,42
SGK Devlet Prim Giderleri	8.894.366,52	9.737.383,51	10.700.624,30	9,48	9,89
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	93.982.818,84	113.558.561,22	132.957.417,27	20,83	17,08
Faiz Giderleri	10.139.266,25	11.435.072,96	10.944.826,40	12,78	-4,29
Cari Transferler	13.701.766,68	14.114.098,17	13.916.643,40	3,01	-1,40
Sermaye Giderleri	55.858.967,51	36.465.585,78	60.768.176,49	-34,72	66,65
Sermaye Transferleri	8.392.720,23			-100,00	
Toplam	246.442.466,79	246.123.425,74	296.439.947,69	-0,13	20,44

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 50.316.521,95 TL (%20) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sermaye giderleri 24.302.590,71 TL (%66) artmıştır. Bu artış belediye hizmet binası yapımından kaynaklanmaktadır. Diğer kalemlerdeki artış ve azalışlar normal seyrindedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 274.605.347,42 TL, Faaliyet Geliri 336.451.362,29 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 61.846.014,87 TL olarak

gerçekleşmiştir.

Çanakkale Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Çanakkale Hizmet Grupları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	3.000.000,00	2.997.400,32	99,91
2	Çanakkale Kentsel Hiz. Müh.Müt.Tic. ve San. A.Ş.	500.000,00	437.250,00	87,45
3	Aksa Çanakkale Doğal Gaz Dağıtım A.Ş.	21.000.000,00	778.400,00	3,71
4	Gestaş Deniz Ulaşım Turizm Aş	25.500.000,00	22.500,00	0,09

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Çanakkale Hizmet Grupları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Çanakkale Kentsel Hiz. Müh.Müt.Tic. ve San. A.Ş.	500.000,00	62.750,00	12,55

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çanakkale 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.

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

İdarenin Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Kontrol Sistemi bakımından yapılan incelemeler neticesinde;

Tüm müdürlüklerin çalışma yönergeleri ve uygulama yönetmelikleri ile görev, yetki ve

sorumlulukları belirlenmiş, hizmet standartları oluşturulmuştur. Harcama birimlerinin çalışma yönergeleri ve hizmet standartları dosyası internet sitesinde yayımlanmıştır.

Mali işlemler ve mali hizmetler müdürlüğü iş akış süreçleri belirlenmiş ve web sayfası aracılığı ile de kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Kuruma ait yetki ve sorumlulukları belirleyen Çanakkale Belediyesi İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmıştır.

Yapılan iş ve işlemlerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ve ilgili mevzuatta sınırları çizilen görevler ayrılığı ilkesine riayet edilmektedir.

2020-2021 yılları arasını kapsayan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu eylem planı hazırlama rehberine uygun şekilde hazırlanmıştır.

İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Çalışanlar için (memur, sözleşmeli, işçi, belediye şirketi çalışanları) etik kurallar Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönerge ile yazılı hale getirilmiştir. Etik komisyonu oluşturulmuştur. Belediyeye yeni başlayan personellere etik davranış ilkeleri sözleşmesi imzalatılmaktadır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e uygun bir şekilde yerine getirilmekte ve görevde yükselmeye ilişkin duyurular personele bildirilmektedir.

202-2021 İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında performans değerlendirme sistemi oluşturulması, eylemi belirlenmesi için gerekli çalışmalar yürütülmektedir.

İç Kontrol Uyum Eylem Planı kapsamında hassas görevler tespit edilerek listesinin oluşturulması amacıyla Çanakkale Belediyesi Hassas Görevler Yönergesi hazırlanmıştır. Harcama Birimlerine konuyla ilgili eğitim düzenlenerek birimler tarafından ilgili Yönergeye uygun olarak Hassas Görev Tespit Formları doldurulması sağlanmıştır.

2020-2024 yılları arası Çanakkale Belediyesi Stratejik Planı, Belediyeler için Stratejik Plan Hazırlama Rehberine ve ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İlgili rehberde ifade edilen kontrol listesi hazırlanmıştır.

İdarede üç adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bir adet iç denetçi

bulunmaktadır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin raporu bulunmamaktadır.

Üst yönetici ve harcama yetkilileri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır ve faaliyet raporuna eklenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçların değerlendirilmesi neticesinde; İç Kontrol sisteminin kurulması ve geliştirilmesinin Üst Yönetim tarafından kısmen benimsendiği, İdarenin iç kontrol sisteminin gelişiminin orta seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının tam anlamıyla yerleşmediği, uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çanakkale Belediyesi 2021 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: Mali Tablolarda Taşınır Mal Hesaplarındaki Değerler ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Değerlerin Tutarsız Olması

Kurumun mali tablolarında yer alan taşınır malların değerleri ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerinde yer alan değerlerin tutarsız olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinde, taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe

kayıtlarının, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılacağı, muhasebe yetkililerinin, harcama birimlerince hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır Mal Yönetim Hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde, Taşınır Mal Yönetim Hesabının, kanunun kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanacağı, Taşınır Mal Yönetim Hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği, taşınır işlemleri ile muhasebe işlemlerinin elektronik ortamda ilişkilendirilerek muhasebe yetkilisince muhasebe kayıtlarına uygunluğunun onaylanacağı, harcama yetkilisince, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı anlaşıldıktan, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinin Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline uygunluğu görüldükten sonra onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'in 35'inci maddesinde, merkezdeki taşınır konsolide görevlilerince; merkez ve taşra harcama birimleri itibarıyla düzenlenen harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetvellerinin öncelikle I inci düzey detay kodu itibarıyla ayrı ayrı birleştirilmek suretiyle İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli, taşınır hesap grupları itibarıyla birleştirilmek suretiyle de İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinin hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Muhasebe kayıtları, mali tablolar ve İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerinin incelenmesi sonucunda aşağıdaki tabloda görüleceği üzere mali tablolarda yer alan taşınır mal değerleri ile icmal cetvellerindeki değerlerin tutarsız olduğu görülmektedir.

Tablo 9: Taşınır Mal Değerleri Karşılaştırma Tablosu

Hesap Adı	Bilanço Değeri (TL)	Taşınır İcmal Cetveli Değeri (TL)	Fark (TL)
150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı	15.278.830,19	15.557.330,20	-278.500,01

Kurumdan alınan bilgide İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan 150.05 Temizleme Ekipmanları Grubunda yer alan konteyner bedelinin 278.500,00 TL, konteynerlerin satışa sunulması sebebiyle Muhasebe kayıtlarında 153- Ticari Mallar Hesabında izlendiği ifade edilmektedir. Bu durumda konteyner taşınır kayıtlarında 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alırken mali tablolarda 153- Ticari Mallar Hesabında yer almakta olduğundan muhasebe kayıtları ile taşınır mal kayıtlarının tutarsız olmasına sebep olmaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliğinde, harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan, muhasebe yetkilileri, harcama birimlerince hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onaylamaktan, sorumlu tutulmuştur. Bu nedenle ilgili mevzuat gereği Taşınır kayıtları ile mali tabloların birbiri ile tutarlılığının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, hatalı uygulamanın düzeltildiği ifade edilerek buna ilişkin düzeltme kaydı gönderilmiştir. Ancak yapılan düzeltme kayıtları, 2022 yılı muhasebe kayıtlarını ve mali tablolarını etkilemekte olup, 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler çerçevesinde, İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri değerleri ile mali tablolarda yer alan değerlerin uyumlu olması gerektiğinden, bu haliyle Bilançoda yer alan 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile 153- Ticari Mallar Hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

İşçilere ilişkin izin ücreti ödemeleri için mevzuatında öngörülmediği halde karşılık ayrılmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesi iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğini düzenlemiştir. Bu yönüyle işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücret ödemesi, karşılık ayrılması gereken nitelikte bir ödeme değildir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 379 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabının niteliğini düzenleyen 283'üncü maddesinde bu hesabın kısa vadeli diğer borç ve gider karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 479 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabının niteliğini düzenleyen 332'nci maddesinde ise bu hesabın uzun vadeli diğer borç ve gider karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Bahse konu mevzuat hükümlerine göre işçilerin kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücret ödemeleri için, karşılık ayrılması ve bu ayrılan karşılıkların 379 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabı ile 479 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabında izlenmesi mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede idare bünyesinde çalışan işçilere ilişkin iş sözleşmelerinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde, işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretleri için muhasebe kayıtlarında karşılık ayrılarak 379 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabı ile 479 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabında izlendiği, böylece bu hesapların toplam 7.056.308,48 TL hatalı bilgi içerdiği görülmüştür.

Yukarıda ifade edildiği üzere ilgili mevzuat hükümleri gereği İdare bünyesinde çalışan işçilerin kullanmadıkları yıllık izin ücretleri için muhasebede karşılık ayrılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, hatalı uygulamanın düzeltildiği ifade edilerek buna ilişkin düzeltme kaydı gönderilmiştir. Ancak yapılan düzeltme kaydı 2022 yılı muhasebe kayıtlarını ve mali tablolarını etkilemekte olup, 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapılmış olan düzeltme kaydı ile 479 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabında izlenen kısım hesaplardan çıkarılmış, 379 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabına ilişkin bir düzeltme işlemi yapılmamıştır.

Sonuç olarak bahse konu mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler çerçevesinde, yapılan düzeltme işleminin 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmadığından 379 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabı ile 479 Diğer borç ve gider karşılıkları hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU	3:	Kıdem	Tazminatı	Karşılıklarının	İlgili	Hesapta
--------------	-----------	--------------	------------------	------------------------	---------------	----------------

Muhasebeleştirilmemesi

İdarede sürekli işçi statüsünde çalıştırılan personel ile Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçiler için ayrılmış kıdem tazminatı karşılıklarının hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

İşçi statüsünde çalışan personele ödenecek kıdem tazminatına ilişkin düzenleme, 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca; kamu idaresi, bünyesinde bir yıldan uzun süreli çalışan işçilerle iş ilişkisinin maddede sayılan hallerden herhangi biri nedeniyle sona ermesi durumunda kıdem tazminatını ödemekle yükümlüdür.

Mezkûr Kanun’un diğer maddelerinin mülga olması sonrasında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu’nun “Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı” başlıklı 112’nci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının da ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödeneceği belirtilerek kıdem tazminatı hükümleri, alt işveren aracılığıyla çalışan personeli de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla İdare, anılan mevzuat hükümlerinde öngörülen şartların oluşması halinde kıdem tazminatı ödemekle yükümlü kılınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 500 Net değer/sermaye hesabına ilişkin olarak düzenlenen “Hesabın işleyişi” başlıklı 347’nci maddesinde, daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına ise alacak kaydedileceği,

Anılan Yönetmelik’in 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 331’inci maddesinde; hesaplanan kıdem tazminatına ilişkin karşılık tutarlarının, 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına borç, 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedileceği,

Hususları düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, idarenin gelecekte kendisi için yükümlülük doğuracak söz konusu kıdem tazminatı ödemeleri için karşılık ayırması gerekmektedir. Söz

konusu kıdem tazminatı karşılıkları, bahsi geçen işçiler için daha önceden ayrılması gerektiği halde ayrılmamışsa ilk kaydın ilgisine göre 372 Kıdem tazminatı karşılığı veya 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesapları ile birlikte 500 Net değer/sermaye hesabına yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, sürekli işçiler ile Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçiler için daha önceki yıllarda ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının tam olarak ayrılmadığı, geçmiş dönemlerden gelen ve 2021 yılında söz konusu işçiler için kayıtlara alınan 8.525.724,38 TL tutarındaki kıdem tazminat karşılıklarının yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmüne göre 500 Net değer/sermaye hesabına borç kaydı, karşılığında ise 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydı yapılması gerekirken daha önce kayıtlara alınmamış olan söz konusu kıdem tazminatı karşılıklarının doğrudan 630 Giderler hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki işlemlerde bulgu doğrultusunda işlemler yürütüleceği ifade edilmektedir. Ancak herhangi bir düzeltme işlemi yapılmadığı gibi yapılacak düzeltme de, 2022 yılı muhasebe kayıtlarını ve mali tablolarını etkileyecek olup, 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmayacaktır.

Daha önceki yıllarda hesaplanmayan ve geçmiş dönemlerden gelen kıdem tazminatı karşılıklarının ilk defa kayıtlara alınmasında 500 Net değer/sermaye hesabının kullanılmaması nedeniyle, söz konusu hesapların doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Ancak Sayıştay İlamları Cetveli incelendiğinde 2008 yılına ait 212-1785 numaralı ilamın 2015 yılında kesinleşmesine rağmen 403.018,04 TL borcun henüz tahsil edilmediği, yine 2009 yılına ait 1140 numaralı ilamın 2015 yılında kesinleşmesine rağmen 14.722,38 TL borcun henüz tahsil edilmediği, toplamda 417.740,42 TL kanuni faizi ile birlikte sorumlularından tahsili gereken ilam bulunduğu görülmektedir.

Kurumdan alınan bilgide konu ile ilgili sorumlularınca Anayasa mahkemesine başvurulduğu takip işlemlerinin başlatılması için Anayasa Mahkemesinden gelecek cevabın beklendiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, hatalı uygulamanın düzeltileceği ifade edilmektedir. Ancak bunun doğruluğu, hesapların bundan sonraki dönemde incelenmesi sonucu teyit edilebilecektir.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler çerçevesinde, Sayıştay İlamları Cetvelinde yer alan çeşitli yıllara ait kesinleşmiş Sayıştay İlamlarıyla tazmin hükmolunan toplam 417.740,42 TL kamu zararının sorumlularından İcra İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 211 işçiden 31'inin 200 ile 425 gün arasında, 35'inin 100 ile 200 gün arasında, 39'unun 50 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, işçilerin birikmiş yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılması amacıyla bağlı bulunduğu müdürlüklere ilgili yönetmelik uyarınca gerekli bilgilerin verildiği ifade edilmiştir. Ancak bunun doğruluğu, hesapların bundan sonraki dönemde incelenmesi sonucu teyit edilebilecektir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

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

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin yüklenici hakedişlerinden kesildiği ancak mevzuat gereği gönderilmesi gereken kurumlara gönderilmeyip emanet hesaplarında bekletildiği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Geçici 75’inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Eylül ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 8’inci fıkrasında ise 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 İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge’nin “İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan Genelgelerde hakedişten kesilen tutarların veya emanete alınan tutarların, Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görülebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu destek tutarının, kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Asgari Ücret Destek Primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun’a eklenen Geçici 78’inci madde ile 2019 yılında, Geçici 80’inci madde ile 2020 yılında ve Geçici 85’inci madde ile 2021 yılında da uygulanmaya devam etmiştir. 5510 sayılı Kanun’un Geçici 78’inci maddesine dayanarak 2019 yılında Sosyal Güvenlik Kurumunca 2019/8 sayılı Genelge, Geçici 80’inci maddesine dayanarak 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge ve Geçici 85’inci maddesine dayanarak 2021 yılında 2021/28 sayılı Genelge çıkarılmıştır.

2019/8 sayılı Genelge, 2020/10 sayılı Genelge ve 2021/28 sayılı Genelge’de desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte, “Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum” başlıklı 8.5’inci maddesinde; ihale

makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden anlaşıldığı üzere, 2019 yılına kadar hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarlarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması; 2019 yılından sonra söz konusu kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında 2017 yılında 268.820,91 TL, 2018 yılında 391.065,21 TL, 2019 yılında 255.575,00 TL, 2020 yılında 408.780,00 TL, 2021 yılında 291.640,00 TL olmak üzere toplam 1.615.881,12 TL asgari ücret destek priminin işverenlerin hakedişlerinden kesilerek 333 Emanetler hesabına kaydedildiği görülmüştür. Ancak 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin olarak kesilen 659.886,12 TL destek tutarının genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe müdürlüğünün banka hesabına aktarılmadığı, 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin olarak kesilen 955.995,00 TL destek tutarına ilişkin ise İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ile ilgili olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; 5510 sayılı Kanunda idarelerce işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin herhangi bir yere ödeneceğine dair bir hüküm bulunmadığı, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 75'inci maddesinin 7'inci fıkrasında "Bu madde hükümleri, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde sayılan kamu idarelerine ait kadro ve pozisyonlarda 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışan sigortalılar için uygulanmaz." hükmünün yer aldığı ve bu hükmün Geçici 78'inci, Geçici 80'inci ve Geçici 85'inci maddelerde yer almadığı, Asgari Ücret Destek Primi uygulamasının faydalanıcısının asıl işveren olan kurum olduğu, faydalanıcı asıl işveren olan kurum olmasaydı Belediyelerinde Asgari Ücret Destek Priminden muaf tutulmasının gerektiği ve sağlanan desteğin desteği veren kuruma geri iade edilmesi yasanın düzenleniş amacına aykırı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca yasada yer almayan bir konunun genelge veya idarelerin görüşü ile genel bütçeye veya işsizlik fonuna aktarılmasının genel hukuk kurallarına

aykırı olduğu ve dolayısıyla Asgari Ücret Destek Primi uygulamasının faydalanıcısı olarak söz konusu destek tutarlarını kurum tarafından irat kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak yukarıdaki mevzuat hükümlerinde ifade edildiği üzere; asgari ücret destek tutarlarının kurum bütçesine gelir kaydedilmesi gerektiği ve kanunda yer almayan bir konunun genelge veya idarelerin görüşü ile genel bütçeye veya işsizlik fonuna aktarılmasının genel hukuk kurallarına aykırı olduğu ifade edilmişse de söz konusu durumlar mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Yukarıdaki söz konusu genelgeler kapsamında 2019, 2020 ve 2021 yıllarında hakedişlerden kesilen 955.995,00 TL asgari ücret destek tutarı ile ilgili olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile görüşülmesi gerektiği, 2019 yılı öncesi kesilen tutar olan 659.886,12 TL'nin ise genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere gönderilmesi gerektiği mevzuat hükümlerinde açıkça ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin olarak kesilen 659.886,12 TL destek tutarının genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe müdürlüğünün banka hesabına aktarılması, 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin olarak kesilen 955.995,00 TL destek tutarına ilişkin ise İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ile ilgili olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklardan Elde Edilen Gelirlerin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

Kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazılarında, taşınmazlardan kiraya verilenler için 990 Kiraya Verilen, İrtifak

Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının, bu taşınmazlardan elde edilecek toplam kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin yıllar itibarıyla izlenebilmesi amacıyla 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının ihdas edildiği ve bu hesapların yardımcı hesap kayıtlarının yazı ekinde açıklandığı belirtilmiştir. Söz konusu yazıda;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir. ...” denilmekte ve yazı ekinde örnek muhasebe kayıtlarına yer verilmektedir.

Söz konusu yazı Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü' tarafından, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne yazılan 02.12.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-13521 sayılı genel yazı eki olarak mahalli idareler tarafından da uygulanması için gönderilmiş ve 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı da mahalli idarelerin kullanması için Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında hesap kodları arasına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabını açıklayan 475'inci maddesinde de;

“(1) Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmekte, devamında da 476'ncı madde olarak hesabın işleyişine açıklık getirilmektedir.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına yer verilmemiş ise de Mahalli İdareler

Detaylı Hesap Planında hesap kodları arasında sayılmıştır.

Ancak kurumun muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesinde kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür. Kiraya verilen taşınmazların nazım hesaplarda izlenmesi aynı zamanda mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içermesinin de gereğidir.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler çerçevesinde, kiraya verilen taşınmazların ilgili hesaplarda izlenmesi gerektiği, bu haliyle Bilanço dip notları arasında yer alan 993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı ile 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazların Mevzuatta Öngörülmediği Halde Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Belediyeye ait olan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise; bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu,

Hususları düzenlenmiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu, bu ilke ve prensiplerin gereği olarak Kapalı Teklif Usulü'nün esas olduğu, diğer usullerin ise mevzuatta öngörülen belirli şartlar oluştuğunda uygulanabilecek usullerden olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, mezkur Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin ihalesinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınarak, pazarlık usulünün kullanılabileceği durumlardan bir tanesi ayrıntılı düzenlenmiştir. Dolayısıyla 51'inci maddenin birinci fıkrasının (g) bendine göre yapılacak kiralama ihaleleri sadece Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için söz konusu olabilecektir.

Kanun'un diğer maddelerinde Kanun'a tabi kurumlar için "idare" kavramı kullanılırken 51'inci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde "Devlet" kavramının kullanılması, Kanun Koyucu açısından "Devlet" kavramının "İdare" kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini göstermektedir. Nitekim Kanun'un 75'inci maddesinde Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağılden ecrimisil isteneceği hükme bağlandıktan sonra, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilerek belediye taşınmazları ile devletin özel mülkiyetindeki taşınmazların ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin farklı kavramlar olduğu vurgulanmaktadır.

Bunun yanı sıra Kanun'un "Emanet suretiyle yapılacak işler" başlıklı 81'inci maddesinde emaneten yaptırılacak işler için işin bünyesine giren gerekli madde, araç ve gereçleri öncelikle bunları kendileri üreten veya yapan ve sermayesinin yarından fazlası tek başına veya birlikte Devlete, kamu iktisadi teşebbüslerine veya belediyelere ait olan kuruluşlardan doğrudan doğruya tarife, yoksa piyasa satış bedelleri üzerinden alınabileceği ifade edilerek Devlet ile belediye idaresi birbirinden tamamen ayrı değerlendirilmiştir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesi 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı kararında belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların devletin özel mülkü ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki

yerlerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında kiralananın, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğunu hükme bağlamıştır.

Özetle, belediye taşınmazları devletin özel mülkiyetinde ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar kapsamında değerlendirilemeyeceğinden, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre kiralama ihalesine konu edilemeyecektir.

Belediyenin kiralama ihaleleri üzerinde yapılan incelemelerde, yukarıda yapılan tespit ve değerlendirmelere rağmen idarenin kendi mülkiyetindeki taşınmazlardan, Arslanca Mahallesi, Küçük Sanayi 24. Sokak No:1/19 ve Arslanca Mahallesi, Küçük Sanayi 24. Sokak No:1/20'deki işyerlerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında kiraya verdiği görülmüştür.

Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinden yararlanılarak pazarlık usulü ile kiraya verilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiğinden söz konusu kiralamaların, rekabetin sağlanmasını teminen doğru usullerle ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerine ilişkin bazı işlemlerin Sözleşmelere ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 17'nci maddesinde işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu maddede yüklenicilerin; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı all risk sigorta yaptırma zorunluluğu hüküm altına alınmıştır. All risk sigortaya ilişkin düzenlemelere ise Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer verilmiş olup bahsi geçen maddede yaptırılacak olan all risk sigortaların Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki hükümler çerçevesinde yaptırılması gerektiği düzenlenmiştir.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinin incelenmesi neticesinde; aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) All Risk Sigorta Primlerinin Ödendiğine ve Sigorta Poliçesinin Yürürlükte Olduğuna Dair Belge Bulunmadan Hakediş Tahakkuku Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin hakediş tahakkuku yapılırken sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı halde İdarece hakediş tahakkuku yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında; sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; yapım işlerinde yükleniciler tarafından all risk sigorta yaptırılmakla beraber, hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı ve İdarenin de bu belgenin var olup olmadığına bakmaksızın hakedişleri tahakkuka bağladığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmektedir. Ancak bunun doğruluğu, hesapların bundan sonraki dönemde incelenmesi sonucu teyit edilebilecektir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükmü çerçevesinde işlem tesis edilmemesi; yüklenici tarafından sigorta primlerinin ödenmediği ve bu yüzden sigorta şirketince sigorta poliçesinin iptal edildiği durumda, poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde İdarenin sigorta şirketinden tazminat alamayarak zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

B) All Risk Sigorta Poliçelerinin İş Artışı ve Süre Uzatımlarına Göre Revize Edilmemesi

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde all risk sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtildiği üzere iş artışı ve/veya süre uzatımlarını kapsayacak şekilde revize edilmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve

hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde süre uzatımı ve/veya iş artışı yapıldığı, söz konusu yapım işlerinde süre uzatımı ve/veya iş artışı yapılmasına rağmen sigorta poliçelerinin süre ve bedel açısından zeyilname ile revize edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmektedir. Ancak bunun doğruluğu, hesapların bundan sonraki dönemde incelenmesi sonucu teyit edilebilecektir.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması; poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde İdarenin olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve İdarenin zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

C) All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2 olabileceği belirtilmiştir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami % 20 olabileceği, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca muafiyet ve koasürans oranlarına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece ihale edilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, diğer doğal afetler, kazık iksa ankraj hasarları, bakım devresi, diğer hasarlar, vinçle taşıma, yurtiçi taşımalar vb. muafiyetlerin % 10 oranında düzenlendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmektedir. Ancak bunun doğruluğu, hesapların bundan sonraki dönemde incelenmesi sonucu teyit edilebilecektir.

All risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde yapılması bahse konu riskin azaltılması bakımından önem arz etmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklardan Elde Edilen Gelirlerin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu Diğer Bulgular kısmında 4 nolu bulgu olarak ". Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklardan Elde Edilen Gelirlerin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi" başlığı ile Rapora alınmıştır.
Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu Diğer Bulgular kısmında "Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi" başlığı altında 1 nolu bulgu olarak Rapora alınmıştır

İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu Diğer Bulgular kısmında 2 nolu bulgu olarak "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması" başlığı ile Rapora alınmıştır.
Mali Tablolarda Taşınır Mal Hesaplarındaki Değerler ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Değerlerin Tutarsız Olması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında". Mali Tablolarda Taşınır Mal Hesaplarındaki Değerler ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Değerlerin Tutarsız Olması" başlığı altında 1 nolu bulgu olarak Rapora alınmıştır