



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA ULA 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	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	14

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
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	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Sermayesine Sahip Olduğu Şirketlere İşçi Alımında Arşiv Araştırması Yapılmaması

2. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

3. Uygulama Projesi Hazırlanarak Anahtar Teslimi Götürü Bedel Teklif Alınması Gereken Yeni Bina Yapım İşlerinin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi

4. All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

5. Mal alımları İçin Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması

6. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı

veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Ula Belediyesinin karar organı olan Ula Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 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 bir adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Ula Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 10 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğüdür. Memurlar arasından atanan 1 (bir) başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 8 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	148	37
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	73	9
Toplam	221	46
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	132

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır. Ula Belediyesi bünyesinde bütçe içi işletme 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 Ula Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Ula 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 Yılda Devr. Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devr. Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	40.150.000,00	0,00	14.250.000,00	54.400.000,00	42.353.201,42	12.046.798,58	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi G.	0,00	5.110.000,00	0,00	850.000,00	5.960.000,00	5.171.064,50	788.935,50	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	146.339.000,00	0,00	43.600.000,00 -2.200.000,00	187.739.000,00	141.219.380,40	46.518.858,18	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	300.000,00	0,00	0,00 0,00	300.000,00	45.703,63	254.296,37	0,00
05	Cari Transfer.	0,00	3.090.000,00	0,00	800.000,00 -300.000,00	3.590.000,00	1.819.933,66	1.770.066,34	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	119.381.000,00	0,00	0,00 -34.000.000,00	85.381.000,00	78.817.946,37	6.563.053,63	0,00
07	Sermaye Transferi	0,00	600.000,00	0,00	0,00	600.000,00	509.848,83	90.151,17	0,00
08	Borç Verme	0,00	30.000,00	0,00	0,00 0,00	30.000,00	0,00	30.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	35.000.000,00	0,00	0,00 -23.000.000,00	12.000.000,00	0,00	12.000.000,00	0,00
Toplam		0,00	350.000.000,00	0,00	0,00	350.000.000,00	269.937.078,81	80.062.159,77	0,00

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 350.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 350.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliği sağlanmıştır. 2024 yılı ödenek toplamı 350.000.000,00

TL olmuş, 269.937.840,23 TL bütçe gideri yapılmış, kullanılmayan 80.062.159,77 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (A)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL) (B)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (B/A)
01- Vergi Gelirleri	11.600.000,00	14.975.042,03	203.324,10	14.771.717,93	127,34
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	38.410.000,00	52.077.514,42	2.488.753,68	49.588.760,74	129,10
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	173.250.000,00	60.639.095,49	0,00	60.639.095,49	35,00
05- Diğer Gelirler	81.740.000,00	110.451.509,66	477.121,56	109.974.388,10	134,54
06- Sermaye Gelirleri	45.000.000,00	33.484.951,00	19.285,00	33.465.666,00	74,37
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Borçlanma	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	350.000.000,00	271.628.112,60	3.188.484,34	269.439.628,26	76,98

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %76,98 seviyesinde beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	54.400.000,00	42.353.201,42	77,86
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.960.000,00	5.171.064,50	86,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	187.739.000,00	141.219.380,40	75,22

04- Faiz Gideri	300.000,00	45.703,63	15,23
05- Cari Transferler	3.590.000,00	1.819.933,66	50,69
06- Sermaye Giderleri	85.381.000,00	78.817.946,37	92,31
07-Sermaye Transferleri	600.000,00	509.848,83	84,97
08- Borç Verme	30.000,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	35.000.000,00	0,00	0
Toplam	373.000.000,00	269.937.078,81	72,37

2024 yılı bütçesi başlangıç ödeneği 373.000.000,00 TL'dir. 2024 yılı bütçe giderleri % 72,37 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinin en yüksek kalemi beklentilere paralel gerçekleşen 141.219.380,40 TL tutarındaki mal ve hizmet alım giderleri olmuştur.

Belediyenin bütçe gelirleri 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	6.808.738,60	11.387.442,94	14.771.717,93	0,67	0,29
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	11.406.751,00	25.450.242,82	49.588.760,74	1,23	0,95
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	30.267.704,93	53.083.005,59	60.639.095,49	0,75	0,14
Diğer Gelirler	42.058.452,00	9.768.995,15	109.974.388,10	-0,77	10,25
Sermaye Gelirleri	42.160.856,50	49.051.900,00	33.465.666,00	0,16	-0,31
Net Toplam	132.702.503,03	148.741.586,50	268.439.628,26	0,12	0,80

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 119.698.041,76 TL'lik (%80) artış göstermiştir. Diğer gelirlerdeki 100.205.392,95 TL (%0,1026) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 24.138.517,92 TL'lik (%95) artışlar toplam artış üzerinde belirleyici 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	10.408.090,89	21.425.059,67	42.353.201,42	1,05	0,97
SGK Devlet Prim Giderleri	1.497.774,81	2.891.458,17	5.171.064,50	0,93	0,79
Mal ve Hizmet Alım Gider.	60.032.977,77	96.542.287,81	141.220.141,82	0,60	0,46
Faiz Giderleri	0,00	30.325,88	45.703,63	-	0,50
Cari Transferler	10.163.480,82	1.061.833,82	1.819.933,66	-0,89	0,71
Sermaye Giderleri				0,83	120,60

	59.460.435,68	109.294.972,59	78.817.946,37		
Sermaye Transferi	110.803,21	159.589,32	509.848,83	0,44	-0,27
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	-	-
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	141.673.563,18	231.405.527,26	269.937.840,23	0,63	0,16

Belediyenin bütçe giderleri 2023 yılında 2022 yılına göre 89.731.964,08 TL tutarında ve %63 oranında artış, 2024 yılında ise 2023 yılına göre 38.532.312,97 TL tutarında ve %16,65 oranında artış göstermiştir. 2023 yılında bir önceki yıla göre en dikkat çekici artış 49.834.536,91 TL (%84) ile sermaye giderleri ve 11.016.968,78 TL (%1,06) ile personel giderlerinde olmuştur.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 196.637.893,24 TL, faaliyet geliri 242.709.917,78 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 46.072.024,54 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ula Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Şirketin Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ula Belediyesi Personel Limited Şirketi	200.000,00	200.000,00	%100
2	Ula Turizm Tarım Hayvancılık Nakliyet Pazarlama Ticaret Ltd. Şti.	200.000,00	200.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ula Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 yansıtmamasından 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 Yönetim 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 Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî 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.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" kamu idaresi personeli tarafından imzalanmıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmesine rağmen hassas görevlerin tespitinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

İdare tarafından iç kontrol riski belirlenmemiştir. Ula Belediyesinin nüfusu 50.000'in altında olduğundan stratejik plan hazırlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumun iş tanımları ve süreçleri 2024 yılında tüm müdürlükler için belirlenmemiştir. Çalışma yönetmelikleri henüz hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi bulunmamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. 2024 yılını kapsayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

Kurumda üst yönetici tarafından onaylanan bir iç kontrol değerlendirme raporunun olmadığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına rağmen henüz etkin bir şekilde faaliyet göstermediği anlaşılmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ula 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: Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdarenin bütçe içi işletmesine ilişkin olarak iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğin muhasebe işlemlerinin mevzuata uygun yapılmadığı ve bütçe içi işletmesinin iktisadi faaliyetinden kaynaklanan kârının dönem sonunda belediye bütçesine gelir kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği’nin “Bütçe İşlemleri” başlıklı 8’inci maddesine göre, işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ekonomik sınıflandırmada 08 Borç Verme kodunda gösterilmesi, bu ödeneğin işletme adına açılmış özel bir banka hesabına aktarılacak suretiyle kullanılması, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmının yılsonunda iptal edilmesi ve işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Muhasebe İşlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde de işletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetlerinin, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına ilişkin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 102’nci maddesinde; bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olan borç verme işlemlerinden doğan alacaklar bir taraftan bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme

Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen borçlardan yapılan tahsilat bir taraftan bu hesaba alacak, 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Söz konusu düzenlemeye göre, işletmenin iktisadi ve ticari işleri için ayrılan ödeneğinin kullanılmak üzere bankada açılan özel hesaba aktarıldıkça, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak, 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç, diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak; bütçedeki ödeneğe dayanılarak verilen borcun tahsilinde de 102 Banka Hesabına borç, 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; işletme adına ayrı bir hesabın olduğu ancak bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari faaliyetlerinde kullanılacak ödeneğin ayrılarak ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilmediği, iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğin muhasebeleştirme işlemlerinin ve alacağın takibinin 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında yapılmadığı, belediye giderleri gibi muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından iktisadi ve ticari işler için alımı yapıldıkça 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ve 191 İndirilecek KDV Hesabına borç, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ve ödemelere ait damga vergisini 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı yapılmakta; İşletmenin günlük gelirlerine yönelik elde edilen tutarlar bütçe içi işletmeye ait banka hesabına yatırılmakta, 102 Bankalar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına ve 391 Hesaplanan KDV Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmektedir. Bütçe içi işletmenin ihtiyacı olan malzemelerin alımında, iş avans hesabının çalıştırılmasında, elektrik faturaları ve personel giderlerinin kayıt işlemlerinde ve hizmet alımlarında 630 Giderler Hesabı kullanılmaktadır.

Diğer yandan, Belediyenin bütçe içi işletmesinin iktisadi faaliyetinden kaynaklanan 3.225.504,99 TL kârın dönem sonunda belediye bütçesine gelir kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu idaresince, bütçe içi işletmeye ilişkin olarak iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe İşlemleri" başlıklı 8'nci maddesi ile aynı Yönetmeliğin "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu

maddesine uygun olarak tutulmasının ve dönem karının belediye bütçesine gelir kaydının yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kamu idaresinin bütçe içi işletmesine ilişkin olarak iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğin muhasebeleştirme işlemleri ile bütçe içi işletme faaliyetleri neticesinde elde edilen kârın dönem sonunda belediye bütçesine gelir kaydedilmesine ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin yukarıda yapılan açıklamalara göre ilgili hesaplar kullanılarak yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Sermayesine Sahip Olduğu Şirketlere İşçi Alımında Arşiv Araştırması Yapılmaması

Belediyenin sermayesine sahip olduğu şirketlere işçi alımında arşiv araştırması yapılmadığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Şirket personelinde aranacak şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının;

3'üncü bendinde, "*Affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak,*" düzenlemesi,

6'ncı bendinde, "*Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak,*" düzenlemesi,

Yer almaktadır.

Aynı Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, "*Birinci fıkranın altıncı bendine ilişkin soruşturma ve/veya araştırma talepleri ilgili valilik aracılığıyla yetkili mercilerden istenir. İntikal eden güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması sonuçları 14/2/2000 tarihli ve 2000/284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Güvenlik*

Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliğine göre illerde valilikler bünyesinde teşkil edilen değerlendirme komisyonunca değerlendirilir. Ancak vali tarafından uygun görülmesi halinde sonuçların değerlendirilmesi ilgili idare bünyesinde anılan Yönetmeliğe göre teşkil edilen değerlendirme komisyonuna bırakılabilir. Şirketin ortakları arasında birden fazla idare bulunması durumunda değerlendirme yetkisinin bırakılacağı idare vali tarafından belirlenir.” düzenlemesi yer almaktadır.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu’nun 3’üncü maddesinde;

“(1) Arşiv araştırması, statüsü veya çalışma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılır.”

Aynı Kanun’un 4’üncü maddesinde;

“(1) Arşiv araştırması;

a) Kişinin adli sicil kaydının,

b) Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından hâlen aranıp aranmadığının,

c) Kişi hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının,

ç) Kişi hakkında kesinleşmiş mahkeme kararları ve 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 171 inci maddesinin beşinci ve 231 inci maddesinin onüçüncü fıkraları kapsamında alınan kararlar ile kişi hakkında devam eden veya sonuçlanmış olan soruşturma ya da kovuşturmalar kapsamındaki olguların,

d) Hakkında kamu görevinden çıkarılma ya da kesinleşmiş memurluktan çıkarma cezası olup olmadığının,

mevcut kayıtlardan tespit edilmesidir.”

Yine aynı Kanun’un 7’nci maddesinde;

“(1) Yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla Değerlendirme Komisyonu kurulur. Değerlendirme Komisyonu; Cumhurbaşkanlığında İdari İşler Başkanının görevlendireceği bir üst kademe yöneticisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında genel sekreter yardımcısının, bakanlıklarda bakan yardımcısının, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında en üst yöneticinin

görevlendireceği bir üst kademe yöneticisinin, üniversitelerde rektör yardımcısının, valiliklerde vali yardımcısının başkanlığında, teftiş/denetim, personel ve hukuk birimleri ile uygun görülecek diğer birimlerden birer üyenin katılımıyla başkan dahil en az beş kişiden ve tek sayıda olacak şekilde oluşturulur. Milli güvenlik açısından stratejik önemi haiz birim, proje, tesis ve hizmetlerde istihdam edilecekler hakkındaki değerlendirme, ilgili bakanlık ya da kamu kurumları bünyesindeki Değerlendirme Komisyonunca yapılır.

(2) Memuriyet veya kamu görevlerine uygunluğunun değerlendirilmesini sağlayacak yorum içermeyen olgusal veriler, güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapmakla görevli birimlerce ilgili kurum ve kuruluş bünyesinde kurulan Değerlendirme Komisyonuna iletilir.

(3) Değerlendirme Komisyonu kendisine iletilen verilere ilişkin nesnel ve gerekçeli değerlendirmelerini yazılı olarak atamaya yetkili amire sunar. Mahkemeler tarafından istenildiğinde bu bilgiler sunulur.”

Hükümleri yer almaktadır.

Anılan mevzuat uyarınca, kapsama dahil mahalli idare, bağlı idare ve şirketlerde çalıştırılacak işçi personel için 7315 sayılı Kanun ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar uygulanacaktır. Söz konusu Usul ve Esaslar'ın “Şirket personelinde aranacak şartlar” başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının 3 numaralı bendinde affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak; 6 numaralı bendinde ise, güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak şartı aranmaktadır.

Yerinde denetim kapsamında, 2019 yılından itibaren ilk defa işe başlayan şirket personeli için arşiv araştırması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince özetle, belediyenin sermayesine sahip olduğu şirketlere işçi alımlarında arşiv araştırması yapılmakta iken, 20.01.2020 tarih 91367 sayılı Muğla İl Emniyet Müdürlüğü'nün “Evrak İade” konulu cevabi yazısının içeriğinin “Anayasa Mahkemesinin 2019/65 sayılı kararı ile arşiv araştırması yapılmasının iptal edildiği” şeklinde yanlış yorumlanması nedeniyle söz konusu yazı sonrası dönemde arşiv araştırması yapılmadığı, bulguya istinaden arşiv araştırması yapılmayan mevcut çalışanlar için arşiv araştırması

yapılmak üzere İl Emniyet Müdürlüğüne yazı yazıldığı, ancak arşiv araştırması işlemlerinin “ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılmakta olduğundan” yazının işlemsiz iade edildiği, bundan sonraki süreçte tüm şirket personeli alımlarında, 7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu ile diğer ilgili mevzuatta öngörülen temel ilkelere, usul ve esaslara uygun olarak arşiv araştırması yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, ilk defa işe başlayacak şirket personeli için 7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu ile diğer ilgili mevzuatta öngörülen temel ilkelere, usul ve esaslara uygun olarak arşiv araştırması yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Kamu idaresi tarafından doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulü uyarınca parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların toplam tutarının, bu amaçla bütçeye konulan ödeneklerin %10’unu aşmasına rağmen aşılan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ’in “Genel Esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde; Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, idarelerin, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) ve 22’nci maddesinin (d) bendinde parasal limitleri belirlenen mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapacakları harcamaların yıllık toplamı, bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu aşmamalı, aşacak kısım için ise Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmalıdır.

Yapılan incelemede; 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan mal alımlarında %10 sınırının 5.666.000,00 TL olmasına rağmen harcamanın 30.540.703,48 TL olduğu, hizmet alımlarında %10 sınırının 13.540.000,00 TL olmasına rağmen harcamanın 108.651.371,11 TL olduğu, yapım işlerinde ise %10 sınırının 8.106.000,00 TL olmasına rağmen harcamanın 80.845.253,11 TL olduğu görülmüştür. Bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşıldığı ve söz konusu durum için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, yapılacak olan yeni mal, hizmet alımları ile yapım işlerinde söz konusu %10'luk limitin aşılmamasına azami dikkat edileceği ve aşım durumunda da Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, ihtiyaçların kamu ihale mevzuatına uygun karşılanabilmesi için doğrudan temin ve pazarlık usulü kapsamında parasal limitler dahilinde mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapılacak harcamalarda %10 sınırının dikkate alınması, bu sınırın aşılabacağı durumlarda ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınarak işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Uygulama Projesi Hazırlanarak Anahtar Teslimi Götürü Bedel Teklif Alınması Gereken Yeni Bina Yapım İşlerinin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi

Uygulama projesine göre anahtar teslimi götürü bedel teklif alınması gereken yeni bina yapım işlerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihalesinin yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde;

"c) (Değişik: 18/4/2007-5625/5 md.) Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım

işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hüküm uyarınca, yeni bina yapım işlerinde uygulama projesi esas alınarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle anahtar teslim götürü bedel sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Bununla birlikte, Belediye tarafından ihale edilen yeni yüzme havuzu ve spor salonu yapım işlerinde uygulama projesi hazırlanmadan birim fiyat teklif alınmak suretiyle birim fiyat sözleşme imzalanmıştır.

Kamu idaresince özetle, ihale edilecek olan yeni bina yapım işlerinde uygulama projesi hazırlanmasına dikkat edileceği, ihaleye anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak çıkılacağı ve bu teklife uygun şekilde sözleşmenin imzalanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yeni bina yapım işlerinde uygulama projesi hazırlanarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle anahtar teslim götürü bedel sözleşme imzalanması gerekmektedir.

BULGU 4: All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

Kamu idaresi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerine ilişkin olarak yükleniciler tarafından verilen inşaat sigortalarında (bütün riskler/all risk) bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet ve %20'den fazla koasürans oranı uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “İş ve İşyerinin Sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenici tarafından, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıt ve tesisler oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırılması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yukarıda belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki risk unsurlarına azami %2 muafiyet ve azami %20 koasürans oranı öngörülmesi gerekmektedir. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik ve %20'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, hem yüklenicinin hem de İdarenin karşılaşılabileceği riski artırması bakımından belirlenen oran önem arz etmektedir. Bu nedenle yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan ve idareye verilen inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki tüm riskler için uygulanan muafiyet oranının azami %2'yi ve koasürans oranının da %20'yi aşıp aşmadığının İdarece kontrol edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 4735 sayılı Kanun'a göre sözleşmeye bağlanan kapalı yüzme havuzu yapım işinde yüklenici tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçesinin incelenmesinde; bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla %10 muafiyet ve %20'den fazla %60 koasürans oranı uygulandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, yapım işlerinde meydana gelecek hasarların karşılanması için yüklenicilere yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde öngörülen risk unsurlarına ait yasal sınır olan %2'den fazla muafiyet; %20'den fazla da koasürans uygulanmamasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde meydana gelecek hasarları karşılamak için yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde öngörülen risk unsurlarına yasal sınır olan %2'den fazla muafiyet %20'den fazla koasürans uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Mal alımları İçin Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine aykırı olarak bazı mal alımlarının sözleşme süresi ertesi yıla geçecek şekilde ihale edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Yüklenmeye girişilmesi" başlıklı 26'ncı maddesinde, *"Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği*

bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yıla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz” hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun’un “Ertesi yıla geçen yüklenme” başlıklı 27’nci maddesinde ise,

“Niteliğinden dolayı malî yıla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girilebilir:

...

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.

e) (Değişik: 22/12/2005-5436/10 md.) Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.

f) (Değişik: 22/12/2005-5436/10 md.) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.

... ” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükümler uyarınca, 5018 sayılı Kanun’un 27’nci maddesinde sayılan mal alımları haricinde diğer mal alımlarının mali yıla sınırlı olarak ihale edilmesi ve sözleşmeye bağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024/112416 ihale kayıt numaralı Kum, Mıcır, Filler ve Dolgu Malzemesi Mal Alımının sözleşme süresinin ertesi mali yıla geçecek şekilde 29.01.2025 olarak belirlenerek ertesi mali yıla yüklenme yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresince, bundan sonraki süreçte yapılacak olan mal alımlarında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 27’nci maddesinde sayılmayan mal alımlarının mali yıla sınırlı olarak ihale edilmesi ve sözleşmeye bağlanmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde sayılmayan mal alımlarının mali yılla sınırlı olarak ihale edilmesi ve sözleşmeye bağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekirken net tutar üzerinden kaydedildiği ve faiz gelirlerinden yapılan tevkifatın 630 Giderler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayrisafilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde, gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinin altıncı fıkrasında ise, faiz gelirin ilişkin yapılması gereken muhasebe kaydı düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Bankalar Hesabına, tevkifat tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının ise 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, aynı fıkra Banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Kamu İdaresinin vadeli banka hesaplarına tahakkuk eden brüt faiz gelirlerini net tutarlar üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydettiği, faiz gelirleri üzerinden gerçekleştirilen gelir vergisi tevkifatının ise muhasebe kayıtlarında hiç gösterilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin tevkifat kesintisi ile birlikte brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydı, brüt tutar üzerinden

yapılan gelir vergisi tevkifatının ise 630 Giderler Hesabına 2025 yılında kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi sağlanmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere; vadeli mevduat hesabına tahakkuk eden faiz gelirlerinin tevkifat kesintisi yapılmadan önceki brüt tutarının 600 Gelirler Hesabında, brüt tutar üzerinden yapılan gelir vergisi tevkifatının ise 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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