



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN KUŞADASI BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	61

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL)	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL).....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri (TL)	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri (TL)	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler (TL).....	7

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirket
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
HİTAP	Hizmet Takip Programı
İTÜ	İstanbul Teknik Üniversitesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KEP	Kayıtlı Elektronik Posta
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MERNİS	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
NVİ	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TAKPAS	Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Alınan Çekler Hesabının Kullanılmaması ve Bu Hesapla İlgili Yapılan İşlemlerin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olmaması
2. Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması
3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın Gerçek Durumu Yansıtmaması
4. Ortak Olunan Şirketler İçin Alınan Sermaye Artırım Kararına İlişkin Sermaye Taahhüt Kaydının Yapılmaması
5. Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
6. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Bunlara Ait Ödeneklerin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
7. Maddi Duran Varlıklar İçin Gerçekleştirilen Amortisman İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
8. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması
2. Hak Sahiplerine Gerçekleştirilen Ödemelerde Vergi Borcuna İlişkin Kesintinin Yapılmaması
3. Yapım İşi İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
4. Yapım İşi İhalelerinin Sözleşme Aşamalarında Hatalı Uygulamalar Bulunması
5. Taşınmaz Kiralamaları ile Taşınır ve Taşınmaz Satışlarında Hatalı Uygulamalar Bulunması
6. Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
7. İşletme Hakkının Devri Niteliğindeki Kiralamalarda KDV'nin Tahsil Edilmemesi
8. Borçlanma Sınırının Aşılması

9. Banka Hesapları Arasındaki Para Aktarımlarının Muhasebeleştirilmesinde Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın Kullanılmaması
10. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması
11. Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Azami Sürede Banka Hesabına Aktarılmaması
12. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
13. Mal ve Hizmet Alımlarında Avans Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Avans Verilmesini Gerektiren Alımlara Beş Gün İçinde Başlanılmaması
14. Bütçe Emanetleri Hesabı'nda Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
15. Sayıştaya Verilmesi Gereken Bilgi ve Belgelerin Süresinde Verilmemesi
16. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
17. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
18. Müze Payının Takibinin Yapılmaması
19. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Tahsil Edilmesine Esas Takibin Yapılmaması
20. Tahakkuk Eden Gelir Kalemlerinin Tahsilatlarının Tamamlanmaması
21. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması, Geçmişe Yönelik ve Mükerrer Kayıt Yapılması
22. Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

Kuşadası Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 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 olan 5216 ve 5393 sayılı 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 "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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. 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kuşadası Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 meclis üyesinden 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.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim belirlenmemiştir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 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	310	173
Sözleşmeli Personel	-	45
Kadrolu İşçi	154	133
Geçici İşçi	-	0
Toplam		351
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	768

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 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 27.05.2016 Tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Kuşadası Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL)

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen(+) Düşülen (-) Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek
01- Personel Giderleri	0,00	61.496.203,83	18.885.052,00	487.501,43	80.868.757,26	73.401.563,42	7.467.193,84

02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	10.882.699,17	847.910,00	1.181.360,85	12.911.970,02	11.239.104,98	1.672.865,04
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	201.706.772,00	156.195.000,00	18.774.380,60	376.676.152,60	328.309.001,97	48.367.150,63
04-Faiz Giderleri	0,00	3.500.000,00	2.250.000,00	306.340,72	6.056.340,72	6.056.340,72	0,00
05-Cari Transferler	0,00	6.055.325,00	15.300.000,00	-297.965,22	21.057.359,78	20.061.957,19	995.402,59
06-Sermaye Giderleri	0,00	59.459.000,00	3.202.898,50	-6.082.756,10	56.579.142,40	52.319.304,72	4.259.837,68
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	14.900.000,00	0,00	-14.368.862,28	531.137,72	0,00	531.137,72
Toplam	0,00	358.000.000,00	196.680.860,50	0,00	554.680.860,50	491.387.273,00	63.293.587,50

Belediyenin 2022 mali yılı bütçesi ile 358.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde ek bütçe ile eklenen 196.680.860,50 TL ödenek ile birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 554.680.860,50 TL olmuştur. Yıl içinde 491.387.273,00 TL bütçe gideri yapılmış olup, 63.293.587,50 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Belediyenin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 554.680.860,50 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 494.680.860,50 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 60.000.000,00 TL ile giderilerek bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini(*)(**)	Tahsilat Tutarı	Ret ve İadeler	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	236.638.860,50	189.767.160,74	577.207,13	189.189.953,61	79,9
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	112.869.000,00	105.187.634,67	396.370,01	104.791.264,66	92,84
04- Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	1.011.000,00	1.766.880,41	0,00	1.766.880,41	174,77
05- Diğer Gelirler	129.662.000,00	182.756.703,23	1.173.375,97	181.583.327,26	140,04
06- Sermaye Gelirleri	14.500.000,00	14.956.901,00	0,00	14.956.901,00	103,15
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Ret ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	494.680.860,50	494.435.280,05	2.146.953,11	492.288.326,94	99,52

(*)Bütçe başlangıç gelir tahmini 298.000.000,00 TL olup, yıl içinde 196.680.860,50 TL gelir karşılığı ek ödenek

alınmış ve bütçe gelir tahmini 494.680.860,50 TL'ye çıkarılmıştır.

(**) Ek ödenek için karşılık gösterilen gelir tutarı dahil edilmiş haliyle, Belediyenin "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ne göre hazırlanmıştır.

2022 yılında net bütçe geliri (%99,52) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%79,95), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%92,84) beklenenin altında; alınan bağış ve yardımlar (%174,77) ve sermaye gelirleri (%103,15) ile diğer gelirlerde (%140,04) ise beklenenin üstünde tahsilat gerçekleşmiştir. Kamu İdaresinin 2022 yılında Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden aldığı 100.887.208,38 TL tutarındaki pay, diğer gelirler net tahsilat toplamının tahmin edilenin üstünde gerçekleşmesinde etkili olmuştur.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	80.868.757,26	73.401.563,42	90,77
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.911.970,02	11.239.104,98	87,04
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	376.676.152,60	328.309.001,97	87,16
04-Faiz Giderleri	6.056.340,72	6.056.340,72	100,00
05-Cari Transferler	21.057.359,78	20.061.957,19	95,27
06-Sermaye Giderleri	56.579.142,40	52.319.304,72	92,47
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	-
08-Borç Verme	0,00	0,00	-
09-Yedek Ödenek	531.137,72	0,00	0
Toplam	554.680.860,50	491.387.273,00	89

(*) 358.000.000,00 TL olan başlangıç ödenegi, yıl içinde 196.680.860,50 TL ek ödenek ile birlikte bütçe ödenegi tutarı 554.680.860,50 TL'ye yükseltilmiştir.

2022 yılında bütçe giderleri (%89) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye giderleri beklenenin altında gerçekleşirken faiz giderleri ise, öngörülen ödenek kadar gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri (TL)

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (A)	2021 Yılı (B)	2022 Yılı (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%)	2022-2021 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	73.499.897,23	101.923.635,68	189.767.160,74	38,67	86,19
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.680.550,91	53.579.900,83	105.187.634,67	28,55	96,3

Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	766.067,50	1.023.840,63	1.766.880,41	33,65	72,57
Diğer Gelirler	47.393.116,47	69.327.312,12	182.757.411,16	46,28%	163,62
Sermaye Gelirleri	33.900.357,72	17.745.975,50	14.956.901,00	-47,65	-15,72
Toplam	197.239.989,83	243.600.664,76	494.435.987,98	23,50	102,97
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-)	2.791.980,13	3.429.151,54	2.146.953,11	17	-35
Net Toplam	194.448.009,70	240.171.513,22	492.289.034,87	23,51	104,97

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 252.117.521,65 TL'lik (% 104,97) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 87.843.525,06 TL (%86,19), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 51.607.733,84 TL (%96,3), diğer gelirlerde 113.429.391,11 TL (% 163,62) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Sermaye gelirlerinde ise, 2021 yılına göre 2.789.074,50 TL (%15,72) düşüş yaşanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri (TL)

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (A)	2021 Yılı (B)	2022 Yılı (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%)	2022-2021 Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	47.691.289,17	52.137.128,39	73.401.563,42	9,32	40,79
SGK Devlet Prim Giderleri	8.246.113,11	8.298.294,83	11.239.104,98	0,63	35,44
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	128.000.960,89	170.382.225,41	328.309.001,97	33,11	92,69
Faiz Giderleri	4.041.778,86	4.327.342,96	6.056.340,72	7,07	39,96
Cari Transferler	8.031.113,54	5.550.383,11	20.061.957,19	-30,89	261,45
Sermaye Giderleri	33.718.227,06	115.047.923,76	52.319.304,72	241,20	-54,52
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Borç Verme	-	-	-	-	-
Toplam	229.729.482,63	355.743.298,46	491.387.273,00	54,85	38,13

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 135.643.974,54 (%38,13) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 21.264.435,03 TL (%40,79), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.940.810,15 TL (%35,44), mal alım ve hizmet giderlerinin 157.926.776,56 TL'lik (%92,69), faiz giderlerinin 1.728.997,76 TL (%39,96), cari transferlerin 14.511.574,08 TL (%261,45) arttığı görülmüştür. Sermaye giderleri ise, 66.159.037,24 TL (%54,52) azalmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 486.904.355,67 TL, Faaliyet Geliri 527.926.559,75 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 41.022.204,08 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler (TL)

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı	Hisse Oranı (%)
1	Kuşadası Belediyesi Personel A.Ş.	450.000,00	450.000,00	100
2	Arya Turistik Tesisleri A.Ş.	35.308.486,30	35.308.486,30	100
3	Ada Davutlar Jeotermal Kaynaklar Dağıtım İşletme Sanayi Ve Ticaret A.Ş.	500.000,00	500.000,00	100
4	Medya Ada Reklam Pazarlama Ticaret A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kuşadası Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 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 "Mali Tabloların Hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Temel Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar" başlıklı 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 "Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri" başlıklı 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 "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 yansıtmışından 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık şekilde belirlenmiş, çalışanlar tarafından “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim alınmış ve etik sözleşmeleri imzalanmıştır. Ancak, İdarede niteliği gereği hassas olan görevlere ilişkin prosedürler tanımlanmamış, yetki devirleri ve sınırlarını gösteren herhangi bir yazılı doküman oluşturulmamış; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesine yönelik insan kaynakları politikaları belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

2020-2024 Stratejik Planı ile 2022 Yılı Performans Programı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yönetmelik, rehber ve standartlardan oluşan diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanmıştır.

Ancak, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek kurumsal riskler ile iç kontrol riskleri yıllık olarak tanımlanmamış, gerçekleşme ihtimalleri

değerlendirilmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından güncel risk tanımlamaları yapılmaması nedeniyle riskleri ortadan kaldıracak, etkisini azaltacak kontrol faaliyetleri ile faaliyetleri gerçekleştirecek sorumlular belirlenememiştir. İdarede ön mali kontrol sistemi kurulmamış, tüm birimler tarafından iş akış süreçlerini anlatan yazılı dokümanlar oluşturulmamıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır. Öte yandan, İdarenin bilgi yönetim sistemi yedeklemeyi, bilgi güvenliğini ve farklı verileri toplayarak analiz yapmayı sağlayan bir yapı şeklinde oluşturulmuştur.

İzleme Standartları

İdarede iç kontrol sisteminin performansının takip edilmesi, birimlerden gelen iç kontrol raporlarının değerlendirilmesi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının yürütülmesi amacıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayıyla oluşturulmuştur. Ancak, İdarede uygulanmakta olan İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planının bulunmadığı, iç denetim biriminin kurulmadığı, tüm birimlerinin iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmadığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aydın Kuşadası Belediyesinin 2022 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: Alınan Çekler Hesabının Kullanılmaması ve Bu Hesapla İlgili Yapılan İşlemlerin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olmaması

Alınan çeklerin muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve alınan çeklerle ilgili yapılan işlemlerin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50’nci maddesinde; bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeye konu olacağı, bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 101 Alınan Çekler Hesabı’na ilişkin “Hesabın Niteliği” başlıklı 52’inci maddesinde; alınan çekler hesabının muhasebe birimlerinin yapacakları her türlü tahsilat karşılığında muhasebe birimine hitaben düzenlenerek teslim edilen banka çekleri ve özel finans kurumlarının çekleri ile muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından muhasebe birimine teslim edilen aynı nitelikteki çeklerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 53’üncü maddesinde; alınan çekin sol alt köşesinden sağ üst köşesine çizilen iki kalın paralel çizgi arasına kurumun hesabının bulunduğu bankanın adı yazılarak, çizgili çek haline getirileceği ve çekin (bloke edilenler hariç) kuruma verildiği ya da bundan en çok bir gün önceki tarihte düzenlenmiş olması gerektiği; blokeli çeklerde bloke edilen tutarın üzerinde keşide edilen çeklerin kesinlikle kabul edilmeyeceği; alınan çekler karşılığında alındı belgesi verileceği ve alındı belgesinin üzerine “çekle tahsil edilmiştir” ifadesinin yazılacağı; kuruma verilen çeklerin düzenlenecek dört nüsha teslimat müzekkeresi ile tahsil için bankaya gönderileceği ve bunların bu hesaba yardımcı hesapları itibariyle borç ve alacak kaydedileceği; karşılıksız çıkan çeklerle ilgili olarak gerekli hesap düzeltmeleri yapılarak mükellef hakkında ilgili kanun hükümlerine göre işlem yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 54'üncü maddesinde ise; alınan çeklerin bu hesaba borç, ilgili hesap veya hesaplara da alacak kaydedileceği, tahsil edilmek üzere bankaya gönderilen çeklerden, bankaca takas işleminin tamamlandığı bildirilen çek tutarlarının ise bu hesaba alacak ve 102 Banka Hesabı'na borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde; alınan çekin muhasebe birimine hitaben ve (bloke edilenler hariç) en çok bir gün önceki tarihte düzenlenmiş olması gerektiği; alınan çekin çizgili çek haline getirileceği, çizgili çek uygulamasıyla çalınmaya ve kaybolmaya karşı emniyet oluşturulacağı ve çek tutarının sadece ilgili kurumun banka hesabına yatırılmasının garanti altına alınacağı; bloke çeklerde bloke edilen tutarın üzerinde keşide edilen çeklerin kabul edilmeyeceği; alınan çekler karşılığında alındı belgesi verileceği ve tahsil için bankaya gönderilen çeklerin muhasebe kayıtlarında izleneceği; karşılıksız çıkan çeklerle ilgili olarak mükellef hakkında ilgili kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde alınan çeklerin;

- 101 Alınan Çekler Hesabı'nda izlenmediği ve kasada muhafaza edilen söz konusu çeklerin daha sonra İdarenin borçlarına mahsup edilmek üzere alacaklılara ciro edildiği; bu işlemlerin 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'nın borcuna 333 Emanetler Hesabı'nın alacağına ve akabinde 333 Emanetler Hesabı'nın borcuna 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'nın alacağına kayıt yapılması suretiyle muhasebeleştirildiği,

- İleri tarihli olmasına rağmen kabul edildiği ve çizgili çek haline getirilmediği,

- Bir kısmının hamiline, bir kısmının emre yazılı düzenlenmesine rağmen kabul edildiği,

Tespit edilmiştir.

İdare tarafından gerekli şekil şartlarını taşımayan çeklerin teslim alınması ve bunların muhasebe kayıtlarında izlenmemesi Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi fiili durum ile kaydi durum arasında farklılığa da sebebiyet vermektedir.

Alınan çeklerin Yönetmelik'te belirtilen şartları taşıması halinde teslim alınması ve ilgili hesaplara kaydedilmesi, çeklerin banka aracılığıyla tahsil edilmesi dışında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması

333 Emanetler Hesabı'nın düzenlenme amacı dışındaki muhasebe işlemleri için kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 260'ıncı maddesinde; bu hesabın emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağını hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 262'nci maddesinde emanetler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları detaylı olarak açıklanmış; emanet olarak nakden tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak ve ilgili hesaba da borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde;

- Banka hesaplarına yatan ve mahiyeti belli olan bazı gelir ve alacak kalemlerinin muhasebe birimine intikalinde 333 Emanetler Hesabı'na kaydedildiği,

- Nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemediği için 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedilen tutarların ilgililerden olan vergi alacaklarına mahsup edilmesi aşamasında 333 Emanetler Hesabı'nın kullanıldığı,

- Faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'ndaki tutarların 333 Emanetler Hesabı'na aktararak ödeninceye kadar bu hesapta bekletildiği,

Tespit edilmiştir.

Emanetler Hesabı pasif karakterli bir hesap olup, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır. Emanet niteliğinde olmayan belediye gelirlerinin ve alacaklarının tahakkuk aşamasında doğrudan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'na borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedilmesi, tahsilinde ise 333 Emanetler Hesabı kullanılmadan 102 Banka Hesabı'nın borcuna, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'nın alacağına ve Bütçe Gelir Hesaplarına kayıt yapılması gerekmektedir.

Ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemediği için 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedilen tutarların ilgililerden olan vergi alacaklarına mahsup edilmesi aşamasında 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na borç,

ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi, dolayısıyla 333 Emanetler Hesabı'nın kullanılmaması gerekmektedir.

Faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'ndaki tutarların ise ödendiğinde 333 Emanetler Hesabı'na aktarılmadan 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın borcuna, 102 Banka Hesabı'nın alacağına ve Bütçe Gider Hesaplarına kayıt yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresince, 333 Emanetler Hesabının ağırlıklı olarak doğru kullanıldığı, hatalı kayıtların araştırılıp gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak konuya ilişkin düzeltme kaydı tarafımıza sunulmamıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca 333 Emanetler Hesabı'nın niteliğine uygun kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın Gerçek Durumu Yansıtmaması

İdarenin ortağı olduğu şirketin sermayesine katılım payı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda kayıtlı tutarın eşit olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" başlıklı 181'inci maddesinde bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları, bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 182'nci maddesinin (a) bendine göre; sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir

Yapılan incelemelerde, İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarının 36.308.486,30 TL olduğu; buna karşılık bilançoda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda yer alan tutarın 27.585.078,27 TL olduğu; dolayısıyla mali tablolarda söz konusu hesabın 8.723.408,03 TL eksik görüldüğü tespit edilmiştir.

İdarenin ortağı olduğu şirketlere nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının

241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Ortak Olunan Şirketler İçin Alınan Sermaye Artırım Kararına İlişkin Sermaye Taahhüt Kaydının Yapılmaması

İdarenin ortağı olduğu şirkete yönelik sermaye artış taahhütlerinin 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 184'üncü maddesinde; bu hesabın, mahalli idarelerin mal ve hizmet üreten kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in aynı hesaba dair "Hesabın İşleyişi" başlıklı 185'inci maddesinde; sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili mali duran varlık hesabına borç kaydedileceği; yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının da bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda verilen mevzuat hükmü değerlendirildiğinde, İdare'nin ortağı olduğu şirketler için taahhüt ettiği sermaye tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda ve 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda izlenmesi, yerine getirilen taahhüt tutarlarının ise 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'ndan çıkışının yapılması ve 830 Bütçe Giderleri ve 835 Gider Yansıtma Hesaplarına kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede sermayesinin tamamı İdareye ait olan Ada Davutlar Jeotermal Kaynaklar Dağıtım İşletme Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin ödenmiş sermayesinin 324.500 TL, ödenmemiş sermayesinin ise 125.500 TL olduğu, buna karşılık 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na 324.500 TL tutarında kayıt yapıldığı; taahhüt edilen sermayeden ödenmemiş olan 125.500 TL'nin ise 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda izlenmediği tespit edilmiştir.

İdarenin mal ve hizmet kuruluşlarına ilişkin taahhüt ettiği sermaye tutarlarının 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

İdarenin ortağı olduğu şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281'inci maddesinde, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 330'uncu maddesinde ise, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş; Yönetmeliğin 282 ve 331'inci maddelerinde 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiş olup belediye ve bağlı idarelerin şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların da niteliğine uygun olarak 372.03/472.03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 696 sayılı KHK kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan şirket personeli için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı, söz konusu personellerin kıdem tazminatlarının doğrudan gider yapılarak ödendiği tespit edilmiştir.

İdarenin ortağı olduğu şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı

kapsamında istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaması bilanço ve faaliyet sonuçları tablolarının hatalı sonuç üretmesine sebebiyet vermekte olup, bu kapsamdaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmektedir.

BULGU 6: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Bunlara Ait Ödeneklerin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerin dönem başına ilişkin muhasebe kaydının hatalı yapıldığı ve bunlara ait ödeneklerin nazım hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 138'inci maddesine göre, bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı'na borç, ilgisine göre 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161 Personel Avansları Hesabı'na alacak kaydedilmesi, mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde ise, harcama tutarının bir taraftan 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı'na alacak, 630 Giderler Hesabı'na ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabı'na alacak, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı'na borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerin, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı yerine 830 Bütçe Giderleri Hesabı kullanılarak kapatıldığı tespit edilmiştir.

165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı'ndaki tutarın 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı'na aktarılmayıp direkt gider olarak muhasebeleştirilmesi nedeniyle 830 Bütçe Giderleri Hesabı fazla vererek mali tabloların hatalı veri üretmesine neden olmuştur.

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilere ilişkin harcama belgeleri, muhasebe birimine verildiğinde ilgili tutarlar cari yıla ait bütçe giderlerinin izlendiği 830 Bütçe Giderleri

Hesabı yerine, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı'na borç kaydı yapılarak mahsup işleminin yapılması ve saklı tutulan ödeneklerin kapatılması gerekmektedir.

B) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilere Ait Ödeneklerin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerin 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı aracılığıyla nazım hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 418'inci maddesinde; bu hesabın mali yılın sonuna kadar hizmet yerine getirildiği veya mal teslim alındığı halde mahsubu yapılamadığından mahsup dönemine aktarılan ön ödemeler için saklı tutulan ödenekler ile bunlardan mahsup dönemi sonuna kadar kullanılanlar veya tenkis edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Aynı hesaba ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 419'uncu maddesinde ise; yılsonunda mahsup dönemine devreden iş avans ve kredileri, personel avansları karşılığı saklı tutulacak ödenek tutarının bir tarafta bu hesaba borç, 903 Kullanılacak Ödenekler Hesabı'na alacak; diğer taraftan 904 Ödenekler Hesabı'na borç, 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin 2022 yılı bilançosu incelendiğinde; yılsonu itibarıyla mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerine ilişkin tutarların nazım hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir. Bu durum, İdarenin 2022 yılı mali tablolarında 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı'nın eksik gözükmesine sebebiyet vermektedir.

Mahsup dönemine devreden avans ve kredi tutarlarının 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı aracılığıyla nazım hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Maddi Duran Varlıklar İçin Gerçekleştirilen Amortisman İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, bir kısım duran varlık için amortisman ve tükenme payı sürelerinin fazla

hesaplandığı ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile ilişkin olan "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18'inci bölümünün 491'inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğin 9'uncu maddesinde de amortismanına tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Genel Tebliğ'in "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; Amortisman ve tükenme payı süresinin, duran varlıkların aktife girdiği yıldan itibaren başlayacağı; bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamının bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölüneceği (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl) belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak;

- Kamu İdaresinin maddi duran varlık grubundaki varlıkların kayıtlı değerlerinden 1.837.921,15 TL fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir. Bu sebeple, Faaliyet Sonuçları Tablosunda amortisman giderlerinin fazla görünmesine; Bilanço'da da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın fazla görünmesine ve Maddi Duran Varlıklar grubunun net

değerinin ise azalmasına neden olmaktadır.

- Kamu İdaresinin bir kısım maddi duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı oranını %10 olarak hesaplandığı ve mevzuatta geçen sürelerle uyulmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple, Faaliyet Sonuçları Tablosunda amortisman giderlerinin eksik görünmesine, Bilançoda da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın eksik ve maddi duran varlıkların net değerlerinin ise fazla görünmesine neden olmaktadır.

- Kamu İdaresi tarafından duran varlık amortisman defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir. İdare'nin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması nedenleriyle ve 257 Birikmiş Amortisman Hesabı'nın tam ve güvenilir bilgi vermesini teminen duran varlıklar amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

Maddi duran varlıkların doğru ve tam bir şekilde kayıtlarının yapılması ve amortisman işlemlerinin takip edilebilmesi için yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin mülkiyetinde bulunan arsaların satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde satış değerinin tamamının ilgili maddi duran varlık hesabından düşüldüğü, satış değeri ile kayıtlı değer arasındaki farkın faaliyet hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde, satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değerinin bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabı'na alacak, satış bedelinin 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630 Giderler Hesabı'na borç; diğer taraftan satış bedelinin 800 Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre, satışı yapılan arsa veya arazinin kayıtlı değeri 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'na alacak, satış değeri ile kayıtlı değeri arasında olumlu fark var ise 600 Gelirler Hesabı'na alacak, olumsuz fark var ise 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedilecektir.

Yapılan incelemede, arsa satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde arsaların satış

değerinin tamamının 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'na alacak kaydı yapıldığı, satış değerleri ile kayıtlı değerleri arasındaki olumlu farkın ise 600 Gelirler Hesabı'na kaydedilmediği tespit edilmiştir. Bu durum faaliyet sonuçlarının da gerçek durumu yansıtmamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresince, taşınmaz satış işlemleri ile ilgili yapılan kontrollerde muhasebe kayıtlarında herhangi bir hatalı işleme rastlanmadığı ifade edilmişse de; İdare tarafından muhasebe kayıtlarında herhangi bir hata bulunmadığına ilişkin gönderilen muhasebe işlem fişinde taşınmaz satış işlemine ait bir muhasebe kaydı yer almayıp, yapılan taşınmaz satışları akabinde taşınmazların satış değeri ile edinim bedeli arasındaki farkın 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'na geçmişe yönelik yapılan bir muhasebe kaydıdır. Dolayısıyla yapılan söz konusu muhasebe kaydının yapılan taşınmaz satış işlemlerine ilişkin hatalı muhasebe kayıtlarını düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Mali tabloların doğru bilgi sunması için taşınmaz satış kayıtlarının yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından parasal limit dahilinde yapılan alımlarda yasaklılık teyidinin yapılmadığı ve alımların EKAP'a kaydedilmediği; parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği; doğrudan temin yöntemi ile yapılan ve gerçekleşmesi belli süreyi gerektiren işlerde sözleşme yapılmadığı ve doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda ihale kararına ilişkin damga vergisi tahsil edildiği görülmüştür.

A) Parasal Limit Dahilinde Yapılan Alımlarda Yasaklılık Teyidi Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi

Parasal limitler dâhilinde yapılan doğrudan temin alımlarında, alım yapılacak kişilerin yasaklılık kontrollerinin yapılmadığı ve yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na (EKAP) kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit İşlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in EKAP üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen "Doğrudan Temin Kayıt Formu" başlıklı 30.9.2'nci maddesinde ise, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin bazı harcama birimleri tarafından 22/d kapsamında alım yapılan gerçek veya tüzel kişilerin Kamu İhale Kurumu'nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunulmadığının kontrol edilmediği ve alım yapıldıktan sonra ise söz konusu alıma ilişkin bilgilerin EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Alım yapılacak kişilerin yasaklılık kontrollerinin yapılmaması ihale yasaklısı olan bir kişiden alım yapılma riskini meydana getirmekte, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların EKAP'a kaydedilmemesi ise, Kamu İhale Kurumu'nun doğrudan temin alımlarına ilişkin derlemiş olduğu istatistiklerde eksikliğe neden olmaktadır.

Parasal limitler dahilinde yapılan doğrudan temin alımlarında, alım yapılacak kişilerin yasaklılık kontrollerinin yapılması ve yapılan alımların EKAP'a kaydedilmesi gerekmektedir.

B) Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasında ise; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarını ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüyle gerçekleştirebilecekleri belirtilmiştir.

Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2022 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 20.01.2022 tarihli ve 31725 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2022/1 numaralı Kamu İhale Tebliğinde, büyükşehir sınırı dâhilinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 218.395 TL olarak belirlenmiştir. Buna göre büyükşehir sınırı dâhilinde bulunan idareler, 218.395 TL altındaki ihtiyaçları için ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurabileceklerdir.

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde doğrudan temin 22/d usulü ile yapılan alımların incelenmesi neticesinde; Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından Behice Boran Parkı ve Avukat Doğa Tokuçoğlu Parkı için yapılan 6 adet mal ve hizmet alımının aynı mahiyette ve birbirini tamamlayan işler olduğu; ancak söz konusu mal ve hizmet alımlarının, parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle, doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve mevzuata uygun işlem yapılması için aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin ihale yöntemiyle karşılanması ve doğrudan temin sınırlarının altında kalmak amacıyla aynı nitelikteki işlerin kısımlara bölünmemesi gerekmektedir.

C) Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren İşlerde Sözleşme Yapılmaması

İdarenin yapmış olduğu bazı doğrudan temin alımlarının belli bir süreyi içermesine rağmen sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3'üncü alt maddesinde; doğrudan temin kapsamında alımı yapılacak malın

teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirinde olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda sözleşme düzenlenmesi idarenin takdirinde olan ve zorunluluk arz etmeyen bir husus olup gerçekleşmesi belli bir süreyi gerektiren alımlarda ise sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, Fen İşleri Müdürlüğü ile Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nün doğrudan temin yöntemiyle yapmış olduğu bazı yapım işlerinin ve mal alımlarının gerçekleştirilmesi belli bir süreyi gerektirmesine rağmen sözleşme yapılmaksızın alımın gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Sözleşme yapılması hukuki uyumsuzlukların çözümünde, tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde önem arz ettiğinden, işin tamamlanmasının belli bir süreyi gerektirdiği durumlarda sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

D) Doğrudan Temin Usulü ile Gerçekleştirilen Alımlarda İhale Kararına İlişkin Damga Vergisi Tahsil Edilmesi

İhale komisyonu kurulmadan doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda isteklilerden ihale kararına ilişkin damga vergisi tahsil edildiği görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (1) Sayılı Tablonun “II. Kararlar ve Mazbatalar” başlıklı bölümünde, ihale kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarının damga vergisine tabi olduğu düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Uygulanacak İhale Usulleri” başlıklı 18'inci maddesinde; Kanun kapsamında uygulanacak ihale usullerinin açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulünün olduğu belirtilmiş; 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4964 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun’un 18'inci maddesinde yapılan değişiklikle “doğrudan temin” usulü ihale usulleri arasından çıkarılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ihale komisyonu kararlarının vergiyi doğuran bir olay olduğu ve damga vergisine tabi olduğu, 4734 sayılı Kanun’nun 18'inci maddesinde yapılan değişiklikle “doğrudan temin” usulünün ihale usulleri arasından çıkarıldığı, dolayısıyla ihale komisyonu kurulmadan doğrudan temin usulü ile

gerçekleştirilen alımlarda isteklilerden ihale kararına ilişkin damga vergisinin tahsil edilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale komisyonu kurulmadan doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda, düzenlenen piyasa fiyat araştırma tutanaklarına bağlı olarak damga vergisi tahsil edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından ihale komisyonu kurularak bir ihale kararı alınmadığı takdirde doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda ihale kararına ilişkin damga vergisi tahsil edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hak Sahiplerine Gerçekleştirilen Ödemelerde Vergi Borcuna İlişkin Kesintinin Yapılmaması

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak yapılan ödemeler sırasında hak sahiplerinin vadesi geçmiş vergi borç sorgulamasının yapıldığı ancak sorgulama neticesinde vadesi geçmiş borç bulunmasına rağmen amme alacağının istihkaklardan kesilmeyerek ödeme yapıldığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesi ve Seri:A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin Birinci Kısım, İkinci Bölüm "Diğer Korunma Hükümleri" başlıklı alt bölümünün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı kısmında 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemeler sırasında istihkak sahiplerinin Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine (5.000 TL'yi aşan) vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde; kamu idaresi tarafından mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle yapılacak ödemeler sırasında hak sahiplerinin tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması, 2022 yılı için tutarı 5.000 TL'yi aşan vadesi geçmiş borcu bulunması durumunda ise istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılmasının zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak yapılan ödemeler sırasında, hak sahiplerinin tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının olup

olmadığını gösterir belgelerin sorgulandığı ancak hak sahiplerinin tutarı 5.000 TL'yi aşan vadesi geçmiş borçları olduğu belgelerde yer almasına rağmen söz konusu kesintiler yapılmadan hak sahiplerine ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak yapılan ödemeler sırasında, hak sahiplerinin tahsil dairelerine mevzuatında belirtilen tutarı aşan vadesi geçmiş vergi borcunun bulunduğu anlaşıldığı halde istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Yapım İşi İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere yönelik yapılan incelemelerde tespit edilen hususlara aşağıda yer verilmiştir.

A) Ön veya Kesin Proje ile Mahal Listeleri Hazırlanmadan Yapım İşi İhalesine Çıkılması

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen bazı yapım işlerinde ihale dokümanında ön veya kesin proje ile mahal listelerinin bulunmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ön proje, kesin proje ve uygulama projesinin tanımı yapılmış, Kanun'un "İhale ve Ön Yeterlik Dokümanının İçeriği ve İdari Şartnamede Yer Alması Zorunlu Hususlar" başlıklı 27'nci maddesinde ise ihale dokümanında yer alacak teknik şartnamelerin yaptırılacak işin projesini de kapsamasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendi hükmünde; genel kural olarak bütün yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce uygulama projesi hazırlanması ve uygulama projesi bulunan bütün yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınması zorunlu olduğu; özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özellikleri gerekli olan netlikte belirlenemeyen işlerde ön veya kesin proje üzerinden; işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, yeni bina işleri hariç, işlerde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde; ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi

gerektiği; teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engellememesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamanın zorunlu olduğu belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde; yapım işlerine ait ihaleler sonucunda, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; anahtar teslimi götürü bedel veya birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan yapım işlerinde; ön/kesin veya uygulama projesi ile mahal listesinin hazırlanmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Ön/kesin proje veya uygulama projesi ile mahal listesinin hazırlanmaması yaklaşık maliyetin sağlıklı hesaplanmasını etkilemekte, isteklilerin tekliflerini sunarken tereddüte düşmelerine ve sözleşmenin uygulanması sırasında ihtilafların yaşanmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Müdürlüğü tarafından birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerine ait ihale dokümanlarında ön veya kesin proje ile mahal listeleri bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapılacak ihalelerde işin niteliğine göre ön proje, kesin proje ve uygulama projesinden en uygun olanının tercih edilmesi, uygulama projesi yapılması mümkün değilse tespitlerin yapılarak kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması ve her iki durumda da mahal listesinin hazırlanması gerekmektedir.

B) Yaklaşık Maliyetin Üzerindeki Tekliflerin Değerlendirme Dışı Bırakılması

Yapım işi ihalesinde yaklaşık maliyetin üzerinde verilen tekliflerin değerlendirme dışı bırakıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yaklaşık Maliyetin Üzerindeki Teklifler" başlıklı 16.3 maddesinde; ihale komisyonunun, yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen herhangi bir husus olup olmadığını, yaklaşık maliyet güncellemesinin doğru yapıp yapılmadığını,

verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatını yansıtmadığını yeniden değerlendirerek verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese edeceği ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar verme hususunda takdir yetkisine sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, yaklaşık maliyetin üzerindeki bir teklifin kabul edilip edilmeyeceği konusunda idarelere belli koşullar çerçevesinde takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak bu takdir yetkisi madde metninde belirtilen değerlendirmelerin de yapılması koşuluyla ya teklifleri kabul etme ya da ihaleyi iptal etme hakkı ile sınırlıdır. Bir teklifi, sadece yaklaşık maliyetin üzerinde olması gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakmak hukuken mümkün değildir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yaptığı yapım işi ihalesinde yaklaşık maliyetin üzerinde olan tekliflerin sadece bu gerekçe ile değerlendirme dışı bırakıldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından yapılan ihalelerde yaklaşık maliyetin üzerinde teklif verilmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği'nde belirtilen değerlendirmelerin yapılması ve bunun sonucunda yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilmesi veya ihalenin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yapım İşİ İhalelerinin Sözleşme Aşamalarında Hatalı Uygulamalar Bulunması

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında yapılan işlere yönelik yapılan incelemelerde tespit edilen hususlara aşağıda yer verilmiştir.

A)Yapım İşinde İş Süresinde Bitirilmemesine Rağmen İhtarname Çekilmemesi

Yapım işinde işin süresinde bitirilmemesine karşın işin bitirilmesi için ihtarname çekilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un "İdarenin Sözleşmeyi Feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde; yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi hali ile sözleşmenin uygulanması sırasında

yüklenicinin 25'inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu tespit edilmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Sözleşmenin Feshine İlişkin Düzenlemeler" başlıklı 22'nci maddesinde ise; anılan 20'nci maddeye göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncelleneceği ve güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki farkın yükleniciden tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin "Sözleşmenin Feshi ve Tasfiye Durumları" başlıklı 47'nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde; Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenlerini açıkça belirtilen ihtar çekmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapım işlerine ait tip sözleşmelerin "Gecikme Halinde Uygulanacak Cezalar ve Sözleşmenin Feshi" başlıklı 25'inci maddesinde de Kanun'da yer alan hükümlerle benzer nitelikte düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde; yapım işinde yükleniciye işi süresinde geçici kabule hazır hale getirmemesine rağmen ihtarname çekilmediği tespit edilmiştir.

Yapım işlerinde, işin süresinde bitirilmediği durumda yükleniciye en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen bir ihtarname çekilerek verilen sürede işin geçici kabule hazır hale getirilmesi talep edilmeli, verilen sürede işin geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda ise 4735 sayılı Kanun'un 20 ve 22'nci maddeleri ile sözleşmelerin 25'inci maddesine göre işlem yapılacağı belirtilmelidir.

B) Yapım İşlerinde Şantiye Defterinin Tutulmaması

İdarenin sözleşmeye bağladığı bazı yapım işlerinde şantiye defterlerinin tutulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale ve Ön Yeterlik Dokümanının Hazırlanması" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; idare tarafından ihale ve/veya ön

yeterlik dokümanının hazırlanmasında, bu Yönetmelik ekinde yer alan; tip şartnameler, standart formlar, tip sözleşme, Yapım İşleri Genel Şartnamesi ve Kurum tarafından yayımlanan diğer mevzuatın esas alınacağı belirtilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 8.2.1'inci maddesinde ise; ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasının ilk sırasında Yapım İşleri Genel Şartnamesinin olduğu ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında; işyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulacağı; yüklenici tarafından bu defterlerin ve ilgili belgelerin imzalanmak zorunda olduğu; bunlardan imzalı birer kopyasının yükleniciye verileceği hükmüne yer verilmiştir.

İdarelerin denetim ve kontrollük iş ve işlemlerini düzenleyen mevzuatın bir parçası olan Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin "Kontrol Mühendisi Görev, Yetki ve Sorumluluğu" başlıklı 10'uncu maddesinin "Şantiye Defteri" başlıklı 10.18.1'inci bendinde; şantiye defterine her gün, hava durumundan başlayarak işin ilerleyişini, gelişmesini, çıkan engelleri, şantiyeye göre ihzarat bedeli ödenecek gereçler ile fiyat farkına tabi gereçlerin çeşit ve miktarlarını fatura, tarih ve No'su ile, sözleşmesi gereğince müteahhidin iş başından bulundurması şart koşulan teknik elemanların o gün iş başında bulunup bulunmadığını, müteahhitle yapılan önemli görüşme ve sonuçlarını işte kullanılan işçi, makine ve teçhizatın miktarını, üst kademedeki gelenlerin ziyaretlerini ve konuşularak karar verilen hususları ile birlikte imzalayacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işin yürütülmesi sırasındaki bütün süreçler şantiye defteri ile kayıt altına alınmalıdır. Böylelikle idare ve yüklenici arasındaki anlaşmazlıklarda söz konusu kayıtlar kanıt teşkil edecektir. Ayrıca hakedişlere girecek imalat miktarı ve cinslerinde de bu defter esas alınacaktır. İdarenin kontrol teşkilatı dışındaki paydaşları da (denetçiler vb.) yine bu sayede etkin bir inceleme yapabilecektir.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde yürütülen yapım işlerinde şantiye defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yapım işlerinin yürütülmesi sırasındaki bütün süreçlerin mevzuatın öngördüğü biçimde

şantiye defteri ile kayıt altına alınması gerekmektedir.

C) Yeni Birim Fiyat Tespiti Yapılırken Firmalardan Alınan Faturaların Ticaret ve/veya Sanayi Odasına Onaylatılmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işinde sözleşmede bulunmayan iş kalemlerinin yeni birim fiyatlarının, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde belirtilen usule uyulmadan belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre maddede belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı; anılan maddenin üçüncü fıkrasında ise iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ikinci fıkra sayılan analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek üçüncü fıkra belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği; idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin anılan fıkra sayılan rayiçlerden biri olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işine ait sözleşmede bulunmayan yeni iş kalemleri için yeni birim fiyatları belirlenirken üç firmadan yeni birim fiyat teklifleri alınarak analizlerin yapıldığı, ancak yeni birim fiyata esas tutulan bu faturaların uygulama ayına ait yerel rayiçler yönüyle ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylı olmadığı tespit edilmiştir.

Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan faturaların ticaret ve/veya sanayi odası tarafından yerel rayiçlere uygunluğunun onaylanmaması, bu fiyatlarla yapılan işlerde kaynakların verimli kullanılmaması gibi riskler oluşturmakta olup, söz konusu uygulama ile yeni birim fiyat belirlenmesi, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerekmektedir.

D) Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dahil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi

İdare tarafından yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil edilen iş kalemleri

imalat miktarlarının belirlenmemesi nedeniyle mevzuatın öngördüğü revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'inci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, anılan maddede belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedellerinin birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım İşlerinde İş Kalemi Miktarının Değişmesi" başlıklı 52'inci maddesinde; birim fiyatlı işlerde yeni fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kaleminin, projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmesi ve bu iş kalemi miktarında yukarıda belirtilen sınırlar dahilinde bir artış gerçekleşmesi halinde de revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi yapılan iki adet yapım işinde yeni birim fiyat tespit edilen iş kalemlerinin herhangi bir miktar belirtilmeden sözleşmeye dahil edildiği, uygulamada yapılan imalat miktarı üzerinden hakediş ödemelerinin gerçekleştirildiği ve iş kalemine ait birim fiyatın revize edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle İdare lehine bir uygulama olan revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilebilmesi için yeni birim fiyat ile belirlenen iş kalemlerinin projesine göre miktarlarının belirlenmesi suretiyle sözleşmeye dahil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmaz Kiralamaları ile Taşınır ve Taşınmaz Satışlarında Hatalı Uygulamalar Bulunması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde aşağıda yer alan mevzuata aykırı hususlar bulunduğu görülmüştür.

A) İdarenin Mülkiyetindeki Taşınmaza İlişkin Kira Süresinin İhalesiz Olarak 49 Yıla Uzatılması ve Kira Bedelinin Günümüz Koşullarında Rayicin Altında Kalması

07.10.1985 tarihli Encümen Kararıyla 25 yıl süreyle kiraya verilen İdarenin mülkiyetindeki taşınmazın kira süresinin yeni bir ihale kararı alınmadan 06.09.1986 tarihli Encümen Kararıyla 49 yıla uzatıldığı ve güncel kira bedelinin günün şartlarında rayicin altında kaldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği; "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu; "Şartname ve Eklerinde Değişiklik Halinde İlan" başlıklı 19'uncu maddesinde; İlan yapıldıktan sonra şartname ve eklerinde değişiklik yapılamayacağı, değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunlulukların bir tutanakla tespit edilerek önceki ilanlar geçersiz sayılacağı ve işin yeniden aynı şekilde ilan olunacağı; "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 hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, üzerinde natamam inşaat bulunan mülkiyeti İdareye ait taşınmaz 07.10.1985 tarihli Encümen Kararıyla natamam inşaatın 16 ay içinde bitirilmesi ve kiranın bu tarihten sonra başlaması şartıyla 25 yıl süreyle (18.02.2012 tarihine kadar) kiraya verilmişken;

- Kiracının talebi doğrultusunda Belediye Meclisinin 06.09.1986 tarihli 7 sayılı Kararıyla, İzmir İnşaat Müh. Odası Başkanlığı ile İTÜ bilirkişi raporları gerekçe gösterilerek kiralanan taşınmazdaki natamam otelin kiracı tarafından yıktırılmasına, yapılacak yeni tesisin yatırım maliyetinin yüksekliği göz önünde tutularak arsanın kira süresinin yeni bir ihale kararı alınmadan açıklık ve rekabet ilkelerine aykırı olarak ve yatırımın geri dönüş süresine ilişkin herhangi bir hesaplama yapılmadan 49 yıla (18.02.2036 tarihine) uzatılmasına ve kira ödeme süresinin iskan ruhsatının alındığı tarihten itibaren başlatılmasına karar verildiği,

- Belediye Meclisince 04.06.2001 tarihinde alınan 4 sayılı Kararda ise bu defa kira ödeme süresi yerine kira süresinin Belediye tarafından inşaat ruhsatının verildiği tarihten itibaren 16 ay sonra başlayacağına karar verildiği, ruhsat tarihinin 31.07.1997 olduğu göz önünde bulundurulduğunda kira (üst hakkı) süresinin 31.11.1998 tarihinden itibaren başlatılacağı, bunun sonucunda 49 yıl olarak kararlaştırılan kira süresinin uygulamada 49 yıla ilave olacak şekilde yaklaşık 12 yıl (31.11.2047 tarihine) daha uzatıldığı,

- Kira bedeli kira başlangıç tarihinden başlamak üzere ilk on yıl için eski para birimiyle 2.000.000.000 TL (iki milyar), ilk on yıldan sonraki dönem için yıllık 20.000 USD olarak kararlaştırıldığı, bu tutarın ise günümüz şartlarında rayicin oldukça altında kaldığı,

Tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Şartname ve Eklerinde Değişiklik Halinde İlan" başlıklı 19'uncu maddesi uyarınca, ilan yapıldıktan sonra henüz ihale sürece tamamlanmamış olsa dahi, Şartname ve eklerinde değişiklik yapılması mümkün olmadığı gibi ihale süreci tamamlandıktan ve sözleşme de imzalandıktan sonra Şartname ve eklerinde değişiklik yapılması evleviyetle mümkün değildir. Yapılan süre uzatımı 2886 sayılı Kanun'un açıklık ve rekabet ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye Encümeni'nin 07.10.1985 tarihli Kararı ile ihale kararı alındıktan ve bu karar doğrultusunda 18.10.1985 tarihinde kira sözleşmesi imzalandıktan sonra, söz konusu taşınmazın daha uzun süreli olarak kiralanması ya da bu taşınmaz üzerinde üst hakkı veya daimi ve müstakil irtifak hakkı tesis edilmesi isteniyor ise, öncelikle Belediye Encümeni'nin 17.10.1985 tarihli kararının kaldırılması ve işin 2886 sayılı Kanun'a göre yeniden ihaleye çıkılması gerekirdi. Oysa bu yapılmamış, açıklık ve rekabet ilkeleri çerçevesinde usulüne uygun yeni bir ihale süreci başlatılmadan, sadece Hususi Şartname'de Meclis Kararıyla değişiklik yapılarak önce kira sözleşmesinin 49 yıla uzatılmış ve daha sonra da taşınmaz üzerinde üst hakkı ve bilahare daimi ve müstakil irtifak hakkı tesis edilerek kiracı ile müstakil ve daimi nitelikteki üst hakkı sözleşmesi imzalanmıştır.

Diğer taraftan, kira süresi ile kira ödeme süresi başlangıç tarihi farklı kavramlar olup, kira süresinin 07.10.1985 tarihli Encümen Kararıyla başladığı, kira süresinin 49 yıla çıkarılmasına ilişkin Belediye Meclisi Kararında belirtilen kira ödeme süresi başlangıç tarihi olan 31.11.1998 tarihinin kira süresinin başladığı tarih olmadığı açıktır.

Ek olarak, mevzuata aykırı olarak kira süresinin 06.09.1986 tarihli Encümen Kararıyla

49 yıla uzatılması sonrasındaki süreç içerisinde paranın değerinde çok önemli düşüşler olmuş, edimler arasında ağır bir nispetsizlik meydana gelmiştir. Dolayısıyla, taşınmaz sahibi idare tarafından günün ekonomik koşullarına göre rayicin altında kalan kira bedelinin hukuki yollarla günün koşullarına uygun hale getirilmesinin talep edilmesinin kamu yararının bir gereği olduğu düşünülmektedir.

25 yıl süreyle kiraya verilen belediye taşınmazının kira süresinin yeni bir ihale kararı alınmadan 49 yıla uzatılmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği ve mevcut kira bedelinin günün ekonomik koşullarına uygun hale getirilmesinin hukuki yollarla talep edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Taşınmaz Satışları Üzerinden KDV Tahsil Edilmesi

İdare mülkiyetindeki taşınmazların satışı üzerinden Katma Değer Vergisi tahsil edildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı altıncı bölümünün 17/4-p maddesine göre; belediyeler ve il özel idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazların satışı suretiyle gerçekleşen devir ve teslimlerin katma değer vergisinden istisna olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "F. Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" bölümünün 4.15'inci maddesinde de; 3065 sayılı Kanunun (17/4-p) maddesine göre, belediyeler ve il özel idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazların satışının (belediye ve il özel idarelerinin bünyelerinde oluşan iktisadi işletmelerin taşınmaz satışları hariç) KDV'den istisna olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare mülkiyetindeki taşınmazların satışı üzerinden KDV tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, taşınmazın mülkiyetinin belediye adına geçmesinin 2 yılın altında olması durumunda satış esnasında KDV alınmasının zorunda olmasından dolayı satış üzerinden KDV alındığı ifade edilmişse de; 3065 sayılı Kanun'un "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı altıncı bölümünün 17/4-p ve 17/4-r bentlerinde 18.01.2017 tarihli ve 6770 sayılı Kanun'un 8'inci maddesiyle değişikliğe gidilerek belediyelerin mülkiyetinde en az iki tam yıl süreyle bulunma şartı yürürlükten kaldırılmış ve belediyeler ve il özel idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazların satışının KDV'den istisna olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdare mülkiyetindeki taşınmaz satışları KDV'den istisna olup bu satışlar üzerinden KDV hesaplanmaması gerekmektedir.

C)Taşıt Satışlarında Tahmin Edilen Bedelin Güncel Olmaması

İdarenin mülkiyetinde yer alan ve ekonomik ömrünü doldurmuş taşıtların satışında, taşıtların tahmin edilen bedelinin piyasa koşullarını yansıtmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; Kanun'un uygulanmasında tahmin edilen bedel teriminin ihale konusu olan işlerin tahmin edilen bedelini; uygun bedel teriminin ise, artırımlarda tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini ifade ettiği düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un ikinci kısmının "İhaleye Hazırlık" başlıklı birinci bölümünün 9'uncu maddesinde ise; tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedelin veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, tahmin edilen bedelin, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı; bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, ihaleye hazırlık veya ihale aşamasında, satılacak taşınır veya taşınmazın tahmin edilen bedelinin piyasa koşullarını yansıtacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Zira tahmin edilen bedel üzerinden artırma ihalesine çıkılacak olup tahmin edilen bedelin düşük belirlenmesi durumunda, taşınır veya taşınmaz için teklif edilecek uygun bedelinde piyasa koşullarını yansıtmama riski ortaya çıkacaktır.

Yapılan incelemede, satış ihalesi 2022 yılında gerçekleştirilen 2 taşıtın tahmin edilen bedelinin 2019 yılında düzenlenen taşıt muayene ve kontrol raporlarında belirlendiği tespit edilmiştir.

Taşıt muayene ve kontrol raporlarında, ekonomik ömrü dolduğu ancak faal ve kullanılacak durumda olduğu belirtilen taşıtlar için muhammen bedel tespiti yapılmıştır. Ekonomik ömürlerini doldurmuş olsalar dahi söz konusu taşıtların tahmin edilen bedelleri 2886 sayılı Kanun'un çerçevesini belirlediği üzere ihaleye hazırlık aşamasında, ihale tarihine yakın bir tarihte tespit edilerek ihaleye çıkılması gerekmektedir.

İdarenin mülkiyetinde yer alan taşıtların satışında, taşıtların tahmin edilen bedeli ihale

tarihine yakın bir tarihte ve piyasa koşullarına uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Hizmet Alım İhalesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından yapılan hizmet alım ihalesine yönelik yapılan incelemelerde tespit edilen hususlara aşağıda yer verilmiştir.

A) Gizlilik Sözleşmesi İmzalamayan İstekli ile Sözleşme Yapılması

Hizmet Alım İhalesine ilişkin Teknik Şartname’de yer verilen düzenlemeye aykırı olarak idareden edinilen verilerin üçüncü şahıslarla paylaşılmayacağına ilişkin gizlilik sözleşmesi imzalamayan istekli ile sözleşme imzalandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; ihale dokümanı, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanunu’nun “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde; ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu ifade edilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme’nin “Sözleşmenin Ekleri” başlıklı 8’inci maddelerinde ihale dokümanının sözleşmelerin ayrılmaz parçası olduğu ve idare ile yükleniciyi bağladığı belirtilmiştir.

İdare tarafından yapılan 2021/241503 ihale kayıt numaralı hizmet alım ihalesine ilişkin Teknik Şartname’nin “Gizlilik” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“9.1 Yüklenici firma ve personeli hukuki mevzuat gereği, hizmeti yerine getirebilmek için edindiği bilgi ve belgeleri hiçbir şekilde üçüncü şahıslarla paylaşmayacak ve dağıtmayacaktır.

9.2 Gizlilik sözleşmesi imzalanmaması halinde yüklenici teklifi geçersiz sayılacaktır.”

Düzenlemeleri yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde; Teknik şartnamenin “Gizlilik” başlıklı 9’uncu maddesinde, gizlilik sözleşmesi imzalanmaması halinde yüklenici teklifinin geçersiz sayılacağı hükmü yer almakta iken ihale işlem dosyasında söz konusu gizlilik sözleşmesinin bulunmadığı, bu

sözleşmenin incelemeler sırasında Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından geçmişe yönelik hazırlanarak tarafımıza sunulduğu ve söz konusu Sözleşme’de web tapu ve kimlik paylaşım sisteminden edinilen verilerin üçüncü şahıslarla paylaşılmasından dolayı açılacak davalardan veya idari para cezalarından İdare ile Yüklenicinin müştereken ve müteselsilen sorumlu olduğunun düzenlendiği tespit edilmiştir.

İhale sürecinde teknik şartnamede yer verilen hükümlere uyulması ve Şartname’de belirtilen kriterleri sağlamayan istekli ile sözleşme imzalanmaması gerekmektedir.

B) Tapu ve Kadastro Paylaşım Sisteminin Yüklenici Personeline Açılması

Tapu ve Kadastro Paylaşım Sisteminin yüklenici bünyesinde çalışan kişilere açıldığı görülmüştür.

Tapu ve Kadastro Verilerinin İşlenmesi ve Elektronik Ortamda Yapılacak İşlemler Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin ilgili bentlerinde;

Alıcı: TAKPAS’tan faydalanan kişi veya kurumları,

Alt kullanıcı: Alıcının uygulamalar üzerinden TAKPAS’tan faydalanması için yetkilendirdiği kişileri,

Protokol: Tapu ve kadastro verilerini talep eden kurumların kendi işleriyle sınırlı olmak üzere 24/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ve bu kapsamında çıkarılan düzenlemelere uygun şekilde hazırlanarak imzalanan TAKPAS’a erişim protokolünü,

Taahhütname: Protokol yapılan alıcının imzaladığı ve paylaşılan verilerin güvenliğini sağlamak için almayı taahhüt ettiği idari ve teknik tedbirlerin yer aldığı belgeyi,

Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi (TAKPAS): Merkezi veri tabanında tutulan verilerin kurumlarla ve kişilerle paylaşılmasına imkan sağlayan servis, Web Tapu veya Genel Müdürlükçe belirlenen diğer arayüzlerden oluşan sistemi,

ifade ettiği belirtilmiştir.

Yönetmelik’in “Veri Erişimine İlişkin Genel Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin sekizinci fıkrasında, alıcının aldığı verilerin gizliliğini sağlamakla yükümlü olduğu ve bu verilerin hukuka aykırı olarak işlenmesi ve erişilmesini önlemek ve muhafazasını sağlamak amacıyla her türlü idari ve teknik tedbirleri alacağını belirtmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “TAKPAS’a Tanımlama ve Yetkilendirme” başlıklı 9’uncu maddesinin altıncı fıkrasında, alıcının kendi teşkilat yapısı dışındaki kurum, kuruluş ve kişileri TAKPAS’tan faydalandıramayacağı ve aynı maddenin yedinci fıkrasında, alıcının Genel Müdürlükçe kullanıma açılan arayüzlerde, alt kullanıcıların yetkilerini belirlemek ve

tanımlamakla yükümlü olduğuna hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik'in "Veri Paylaşımı İlkelerinin İhlali ve Hukuki Sorumluluk" başlıklı 31'inci maddesinin beşinci fıkrasında ise, TAKPAS'tan elde edilen verilerin ilgili mevzuat ve protokol kurallarına aykırı olarak kullanılması, yetkisiz kişilerce elde edilmesi ve kullanılmasından doğan her türlü hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluk hizmetten yararlanan kişi ve kurumlara, alt kullanıcılarına ve/veya veriyi kullananlara ait olacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, alıcıdan kastın ilgili belediye olduğu, belediyenin tapu ve kadastro verilerine yapılan protokol kapsamında erişebileceği ve bu verileri alt kullanıcı olarak sadece kendi teşkilatındaki personeline, yetkilerini belirleyerek faydalandırabileceği anlaşılmaktadır. Öte yandan, kurumların taahhütname kapsamında sistemden sağladığı verileri korumakla ve hukuka aykırı biçimde erişilmesine engel olmakla da yükümlü kılınmıştır.

Anılan Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Kuşadası Belediye Başkanlığı arasında "Veri Paylaşımı/Güvenlik Taahhütnamesi" imzalanmıştır.

Yapılan incelemede ise, ihale kapsamındaki Hizmet Alım İşi için Türkiye genelinde Web Tapu sorgulama yetkisinin yüklenici bünyesinde çalışan personele açılarak yukarıda yer verilen mevzuat hükümlere aykırı işlem tesis edildiği ve kişisel verilerin üçüncü şahıslarla paylaşılma riskine bağlı olarak İdare'nin hukuki, idari, mali ve cezai müeyyidelere maruz kalma riskinin doğduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, Tapu ve Kadastro Paylaşım Sisteminin İdare adına sahada tespit edilen verilerin hatalı bir kayıt işlemine sebebiyet vermemek adına yüklenici personele açıldığı, İdare personeli tarafından da gerekli kontrol ve denetimlerin yapıldığı ifade edilmişse de; söz konusu yetkilerin yüklenici personele açılması İdarenin hukuki, idari, mali ve cezai müeyyidelere maruz kalma riskini ortadan kaldırmamaktadır.

TAKPAS'taki verilerin yetkisiz kişilerce elde edilmesi ve kullanılması sonucu hukuki, idari, mali ve cezai yaptırımlara maruz kalma riski doğacağından, söz konusu yetkilerin İdare'nin teşkilat yapısı dışındaki üçüncü kişilerle paylaşılmaması gerektiği gerekmektedir.

C) Gelir Tahakkuk İşlemlerinin Yüklenici Personeli Tarafından Yapılması ve Bu İşlemlerde Hatalar Bulunması

Hizmet Alımı kapsamında yüklenici personel tarafından geçmişe yönelik bir kısım gelir tahakkuk işlemleri yapıldığı ve yapılan bu işlemlerde hatalar bulunduğu görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlerin

düzenlendiği 128'nci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup, Belediye tarafından tahsil edilen vergilerin tarh ve tahakkuk işlemleri de idari bir kamu hizmeti olduğundan, ilgili vergilendirme işleminin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Mali Hizmetler Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik'in "Gelir Servis Sorumlusunun Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 24'üncü maddesinde; idarenin yetki ve sorumluluk alanındaki idare gelirleriyle ilgili yürürlükteki kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler gereğince yasal süreler içerisinde tarh, tahakkuk ve terkin işlemlerini yapmak, belediye gelirlerinin arttırılması amacıyla ilçe sınırlarında bulunan vergi mükelleflerinden kayıtlarda bulunmayanların kayıt altına alınması için denetim yapmak görevleri arasında sayılmıştır.

Hizmet alım ihalesine ilişkin Teknik Şartname'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesiyle; proje ile ilçe sınırları içindeki mahallelerde bulunan taşınmazlara ait sahada vergiyi etkileyen unsurların tespit edilip fotoğraflanması, tapu ve Ulusal Adres Veri Tabanı ile karşılaştırılarak emlak, çevre temizlik ve ilan reklam beyanlarının düzeltilmesi; saha verileri ile idarede bulunan veriler arasında oluşan bilgi farklarının minimum seviyeye indirilerek vatandaşa daha hızlı ve doğru hizmet üretilmesi amaçlandığı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, yüklenicinin saha çalışmalarından elde ettiği verilerle yüklenici personeline tanımlanmış ekrandan mükelleflere geçmişe yönelik ek emlak vergisi tahakkukları yapıldığı, yapılan tahakkuk işlemlerinde ise tapu kayıtlarında arsa olan yerlerin bir kısmı için bina beyanı oluşturulduğu, aynı sitede bulunan binalara ilişkin farklı inşaat sınıfları seçildiği, geçici muafiyetten yararlanmaması gerekenlerin bir kısım mükellefin muafiyet kapsamına alındığı ve muafiyet kapsamında olan bir kısım mükellefin ise vergilendirildiği, kullanım şekli tapuda mesken olarak görünen bazı binaların beyannamede ticari işyeri olarak değiştirilmesi nedeniyle vergi oranlarının yanlış hesaplandığı ve yapılan ek tahakkuklara ilişkin olarak mükellefler tarafından İdareye itiraz dilekçeleriyle başvurulduğu tespit edilmiştir.

İdari işlemin yetki unsuru; idari işlem yapabilmenin herhangi bir kişi veya kurum tarafından değil, o işlem açısından yetkili kişi veya kurum tarafından yapılması gerektiği olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla idari bir işlem olan verginin tarh ve tahakkuk işlemlerinin de ihale edilmek suretiyle üçüncü kişiler tarafından değil yetkili kişiler tarafından yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresince, gelir tahakkuk işlemlerinin yüklenici firmanın sorumluluk alanları ile sınırlı olduğu, onun dışında her hangi bir tahakkuk yetkisinin bulunmadığı ve İdare personeli

tarafından gerekli kontrollerin yapıldığı ifade edilmişse de; yapılan vergi tarh ve tahakkuk işlemi idari bir işlem olduğundan bu işlemlerin memurlar veya diğer kamu görevlilerin eliyle yerine getirilmesi gerekmektedir. Yüklenici personeline verilen tahakkuk yetkisinin belirli bir konu ile sınırlandırılması bu durumu değiştirmemektedir.

Yapılan vergi tarh ve tahakkuk işlemi idari bir işlem olduğundan bu işlemlerin memurlar veya diğer kamu görevlilerin eliyle yerine getirilmesi ve uygulamada yapılan hataların giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İşletme Hakkının Devri Niteliğindeki Kiralamalarda KDV'nin Tahsil Edilmemesi

İşletme hakkının devri niteliğindeki taşınmaz kiralamalarında kira bedellerinden Katma Değer Vergisi (KDV) tahsil edilmediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin Konusunu Teşkil Eden İşlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinin (f) alt bendinde Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Gayrimenkul Sermaye İradının Tarifi" başlıklı 70'inci maddesinin birinci fıkrasının (5) numaralı alt bendinde ise; işletme hakkının kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerin gayrimenkul sermaye iradı olarak sayıldığı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, KDV Kanunu'nun "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı Altıncı Bölümde yer alan 17'nci maddesinin "4. Diğer İstisnalar" alt başlıklı bölümünün (d) bendinde; iktisadi işletmelere dahil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemlerinin KDV'den istisna olduğu belirtilmiştir.

Ek olarak, 26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Genel Tebliği'nin "F. Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" kısmının "4.4. İktisadi İşletmeye Dâhil Olmayan Gayrimenkullerin Kiralanması" bölümünde; iktisadi işletmeye dâhil olup olmadığına bakılmaksızın işletme haklarının kiralanması işlemlerinin KDV'ye tabi olduğu açıklanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; iktisadi bir işletme olmayan belediyeye ait bir gayrimenkulün kiralanması işleminin Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-d maddesi kapsamında katma değer vergisinden istisna olduğu, ancak

belediyeye ait gayrimenkulün kiralınması işlemi işletme hakkının devri niteliğinde ise Kanun'un 1/3-f maddesi gereğince Katma Değer Vergisine tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyeye ait bir gayrimenkulün kiralınması; işyeri olarak kullanılan bina, ofis, dükkân gibi taşınmazların kira sözleşmesi ile kuru mülkiyetinin kiralınmasını kapsamaktadır. Bununla birlikte taşınmazların, iktisadi bir faaliyetin icrasına tahsis edilerek ve/veya işletilmeye hazır hale getirilerek kiracıların kullanımına bırakılması halinde (büfe, çay ocağı, hamam, halı saha vb.) bu tür kiralama işlemleri taşınmaza bağlı işletme ve imtiyaz hakkının kiralınması niteliğinde olduğundan bu işlemler %18 oranında KDV'ye tabidir.

Yapılan incelemede; kullanım amaçları kira sözleşmelerinde havuz, hamam, taksi yazıhanesi, halı saha vb. olarak belirtilen işletme hakkının devri niteliğindeki taşınmaz kiralalarında KDV tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

İşletme hakkının devri niteliğindeki taşınmaz kiralalarında kira bedelleri üzerinden KDV'nin eksiksiz olarak tahakkuk ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Borçlanma Sınırının Aşılması

İdarenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre belirlenen sınırın üzerinde olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığının "Borçlanmalar" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı genel yazısında; borçlanma talebinde bulunan belediyelerin toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu il müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alınacak yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamaların yapılarak borçlanma talep dosyasına ekleneceği; bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığının, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına ekleneceği ifade edilmek suretiyle borç stokunun belirlenmesinde,

İller Bankası kredileri, banka kredileri, dış krediler, Hazineye olan borçlar ve tüm bunların faizleri ile birlikte, vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu borçlarının ve piyasa borçlarının da (bütçe emanetleri) dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Bu haliyle, yukarıda sayılan kalemlerin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku, Belediyenin kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını geçiyorsa belediye borçlanma yapamayacaktır.

İdarenin en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 2021 yılı gelir kesin hesabına göre 240.171.513,22 TL olup, %36,20 oranındaki yeniden değerlendirme oranıyla artırılması sonucu hesaplanan tutar 327.113.601,01 TL olmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2022 yılı sonu itibarıyla 338.913.720,23 TL borç stokunun bulunduğu ve yukarıda belirtilen borçlanma sınırını 11.800.119,22 TL aştığı tespit edilmiştir.

İdarenin 2022 yılı itibarıyla borç stoku borçlanma sınırını geçtiğinden mevcut borç stoku borçlanma sınırının altına inene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Banka Hesapları Arasındaki Para Aktarımlarının Muhasebeleştirilmesinde Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın Kullanılmaması

Kamu idaresinin banka hesapları arasında yapılan para aktarımlarının muhasebeleştirilmesinde 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 72'nci maddesinde; muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatların bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı'na alacak kaydedileceği, bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin ise bu hesaba alacak, 102 Banka Hesabı'na borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arası para aktarımlarının muhasebeleştirilmesinde 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Banka hesapları arasındaki para aktarımlarının muhasebeleştirilmesinde 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın kullanılması gerekmektedir.

BULGU 10: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu aştığı ve aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde; 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 hükmüne yer verilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2022 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan alımlarda; mal alımları için ayrılan toplam ödenek tutarı 142.924.866,29 TL iken yapılan harcama tutarının 33.565.197,78 TL olduğu, hizmet alımları için ayrılan toplam ödenek tutarı 156.358.530,43 TL iken yapılan harcama tutarının 19.513.718,62 TL olduğu ve bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamalarda, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadan aşılması gerekmektedir.

BULGU 11: Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Azami Sürede Banka Hesabına Aktarılmaması

İdare adına kredi kartları ile yapılan tahsilatların 20 gün içerisinde İdarenin kamu sermayeli bankalardaki hesabına aktarılmadığı ve mali kaynakların bir kısmının kamu

sermayeli bankalarda değerlendirilmediği görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin Yönetmelik kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in; "Uygulama ve Kullanılacak Araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabında ya da gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı araçlarını kullanarak değerlendirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise; kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabileceği; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların bir kısmının 30 bloke günü aşan sürelerde özel bankadaki hesaba aktarıldığı, nakit ihtiyacı sebebiyle bloke süresi içerisinde kullanılmak istenen tahsilatların komisyon karşılığında kesinti yapılarak hesaba aktarıldığı, ayrıca İdareye ait mali kaynakların bir kısmının kamu sermayeli bankalarda değerlendirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğine mümkün olduğunca uyulmaya çalışıldığı, ancak kamu ve özel bankalar ile yapılan görüşmelerde değişen bankacılık piyasası şartlarında ilgili tutarın azami 20 gün içerisinde kamu sermayeli bankalardaki hesabına aktarılmasının mümkün olmadığı ifade edilmişse de; İdarenin yurt içinde yerleşik diğer bankalar ile yapacağı anlaşmaların Yönetmelik hükümlerine uygun olması gerektiği değerlendirilmektedir.

İdareye ait mali kaynakların Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne uygun biçimde kamu sermayeli bankalarda değerlendirilmesi ve Belediyenin ödeme işlemine aracılık hizmeti için yurt içinde yerleşik diğer bankalar ile yapacağı anlaşmaların Yönetmelik hükümlerine uygun olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Kadrolu işçilerin bir kısmının yıllık izinlerinin mevzuata uygun olarak kullandırılmaması nedeniyle biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği ve bu ödemelerin İdareye ek mali külfet oluşturduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Yıllık Ücretli İzin Hakkı ve İzin Süreleri” başlıklı 53’üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere yıllık ücretli izin verileceği belirtildikten sonra hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Yıllık Ücretli İznin Uygulanması” başlıklı 56’ncı maddesinde; yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, “Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti” başlıklı 59’uncu maddesinde ise; 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 ifade edilmiştir.

Anılan Kanun’un “Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık” başlıklı 103’üncü maddesinde; 59’uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’ne aykırı olarak izin kullandırmayan işverenlere bu durumda olan her işçi için idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Diğer yandan, Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’nin “İzin Kullanma Dönemleri” başlıklı 5’inci maddesinde ise; işveren veya işveren vekillerinin, bu Yönetmeliğin 15’inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18’inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği ve işyerinde ilan edeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyeceği, işverenin de düzenli olarak işçilerin yıllık izinlerini kullandırmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede ise İdarenin kadrolu 133 adet işçisinin toplam 9302 gün birikmiş

yıllık izninin bulunduğu ve bu izinlerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak kullanılmadığı, biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak işçilere ödenmesi suretiyle İdareye ek mali külfet oluşturduğu tespit edilmiştir.

İdari para cezası yaptırımı ile karşılaşılması ve biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi suretiyle idareye ek bir mali külfetin ortaya çıkmaması için İdare tarafından söz konusu yıllık izinlerin mevzuata uygun bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 13: Mal ve Hizmet Alımlarında Avans Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Avans Verilmesini Gerektiren Alımlara Beş Gün İçinde Başlanılmaması

Mal ve hizmet alımlarında avans mahsup sürelerine uyulmadığı ve avans verilmesini gerektiren alımlara beş gün içinde başlanılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön Ödeme” başlıklı 35’inci maddesinin beşinci fıkrasında; her mutemetin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu, süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr maddeye dayanılarak çıkarılan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Ön Ödemelerde Mahsup Süresi ve Sorumluluk” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; mutemetin, işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Ön Ödemeler” başlıklı 123’üncü maddesinde; Ön ödemelerle ilgili bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun’un 35’inci maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerinin esas alınacağı düzenlenmiştir.

Öte yandan, 55 Sıra Numaralı ve “Ön Ödeme Usul ve Esasları” başlıklı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin “Diğer Hususlar” başlıklı 9’uncu maddesinde ise; Harcama yetkililerinin avansın verildiği tarihten itibaren en geç beş gün içinde alım işine başlanılmasına özen göstererek kamu idaresine ait paranın gereksiz yere mutemetler üzerinde

kalmasına izin vermemesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, mutemetlerce avans verilmesini gerektiren bazı alımlara beş gün içinde başlanılmadığı, avansların ise bir ay içerisinde veya harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde mahsubunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ön ödeme işlemlerinin yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirilmesi ve kamu idaresine ait paraların gereksiz yere mutemetler üzerinde bırakılmaması gerekmektedir.

BULGU 14: Bütçe Emanetleri Hesabı'nda Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

İdare tarafından nakit yetersizliği dolayısıyla 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında mevzuatta öngörülen sıralamaya uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği; ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki Ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise; 34'üncü maddede belirtilen ödeme sırasının uygulanmasından muhasebe yetkililerinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na dair "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde; bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenleneceği ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği ve bazı alacaklar nedeniyle açılan davalarda gecikme faizi ve vekalet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyerek bütçe emanetine alınan tutarların, muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Sayıştaya Verilmesi Gereken Bilgi ve Belgelerin Süresinde Verilmemesi

İdare tarafından Sayıştaya sunulması gereken defter, kayıt, belge ve bilgilerin süresinde gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın "Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri" başlıklı 5'inci ve "Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Verilme Yeri ve Süresi" başlıklı 6'ncı maddelerinde hangi defter, tablo, bilgi ve belgelerin hangi sürelerde Sayıştaya gönderilmesi gerektiği ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Buna göre;

- Hesap dönemi başında; muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formu ve kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunun ocak ayı sonuna kadar,
 - Aylık olarak; birleştirilmiş veriler defterinin, takip eden ayın sonuna kadar,
 - Hesap dönemi sonunda; birleştirilmiş veriler defteri ile geçici ve kesin mizanın, takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar (birleştirilmiş veriler defterinde dönem sonunda Sayıştaya verilmesinden sonra herhangi bir kayıt yapıldığı takdirde, en geç Şubat ayı sonuna kadar),
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defterinin Ocak ayı sonuna kadar,
- Yine hesap dönemi sonunda mali tabloların (bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, öz kaynak değişim tablosu, bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu) takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar aynı Usul ve Esaslar'ın 7'nci maddesinde belirtilen usullere göre Sayıştaya verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; hesap dönemi başında Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken muhasebe birimi bilgi formu ve banka hesapları bilgi formunun gönderilmediği, aylık bazda takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defteri ile dönem

sonu itibarıyla takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken kesin mizan ve geçici mizanın ise gecikmeli olarak gönderildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi hesaplarının Sayıştay Başkanlığına verilmesi sorumluluğun gereği olarak Sayıştaya sunulması gereken defter, tablo, bilgi ve belgelerin anılan Usul ve Esaslar'da belirtilen sürelerde gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesine mevzuata aykırı olarak konusu dışında hükümlerin konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesi uyarınca; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı olup toplu sözleşme ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilecektir.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde; 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabileceği belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal

Denge Tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin birinci fıkrasında ise; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32’nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120’si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarın aşılmaması kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmeleri ile sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bunun dışında sosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesini genişletecek biçimde kamu görevlilerine ek mali veya sosyal haklar tanınması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Ancak yetkili sendika ile İdare arasında 01.01.2022-31.12.2023 tarihlerini kapsayacak şekilde düzenlenen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi’nde çalışanların kreşten, sosyal tesislerden, bazı tedavi imkanlarından ve benzeri imkanlardan ücretsiz yararlandırılacağına ilişkin düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp idarede çalışan memur ve kamu görevlilerine ek sosyal ve mali haklar getirmektedir.

Kamu idaresince, sosyal denge tazminatı adı altında yasanın öngördüğü denge tazminatı dışında herhangi bir ödeme yapılmadığı ifade edilmişse de; bu kapsamda bir ödeme yapılmamış olması sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hükümlerin konulabileceği anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, eleştiri konusu yapılan husus denge tazminatı dışında yapılan ödemeler olmayıp, sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hükümlerin konulmasıdır.

Sosyal denge sözleşmesinde yer verilen mali haklar dışındaki düzenlemeler sosyal denge tazminatı verilmesine ilişkin mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 17: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında;

Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,

ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un 22’inci maddesinin birinci fıkrasında “Geçiş Hakkının Kapsamı” belirlenmiş, 25’inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş

Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verildiği ancak İdare tarafından bu kapsamda şimdiye kadar herhangi bir tahakkuk ve tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin gelir kalemlerinden olan geçiş hakkı bedelinin tahakkuk ve tahsilatı için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Müze Payının Takibinin Yapılmaması

İdare tarafından büyükşehir belediyesince tahsil edilen müze giriş ücretlerinden aktarılması gereken payın takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) fıkrasında; belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'inin belediye payı olarak ayrılacağı, ayrılan miktarın tahsilini takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili büyükşehir belediyesine ödenmesinin mecburi olduğu belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesine Tahsil edilen payın %75'inin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılması gerektiği belirtilmiştir.

Anılan hüküm gereği büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde belediye sınırları içerisinde işletilen müzelere ilişkin giriş ücretlerinin %5'inin büyükşehir belediyelerine aktarılması, aktarılan tutarın %75'inin ise ilgili ilçe belediyelerine nüfusları oranında dağıtılması gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin son fıkrasında: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları

zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından büyükşehir belediyesince tahsil edilen müze giriş ücretlerinden aktarılması gereken paya ilişkin bir tahakkuk ve tahsilat kaydının olmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından gelirlerin toplanması sorumluluğu kapsamında anılan müze payının takip ve tahsiline yönelik işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Tahsil Edilmesine Esas Takibin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerlerini tespiti ilişkin bir takibin yapılmadığı, dolayısıyla tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkin "Konu" başlıklı 58'inci maddesinde; ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 59'uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, "Harcın Tarifesi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise; harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun'da belirtilen sınırlar dahilinde 96'ncı madde uyarınca tespit edileceği, "Mükellefiyet Dönemi ve Harcın Ödenmesi" başlıklı 61'inci maddesinde ise; çalışma izninin kullanılacağı takvim yılının mükellefiyet dönemi olduğu, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının makbuz karşılığında peşin olarak alınacağı ve harcı ödenmemiş ruhsatların geçerli olmayacağı belirtilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde; ulusal bayramın 29 Ekim günü olduğu ve 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlayıp 29 Ekim gününe kadar devam ettiği belirtilmiştir. 2'nci maddesinde; ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ulusal bayram olan 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı'na tekabül eden günlerde çalışacak işyerlerine ilişkin ruhsatlandırma çalışmasının

yapılmadığı, bu nedenle idarenin ruhsat harcına ilişkin gelirden mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde ulusal bayram günlerinde açık olan işyerlerine ilişkin gerekli ruhsatlandırma çalışmaları yapılması ve söz konusu ruhsatlara ilişkin harcın tahakkuk ve tahsilini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Tahakkuk Eden Gelir Kalemlerinin Tahsilatlarının Tamamlanmaması

İdarenin tahakkuk eden kesinleşmiş imar para cezalarına ilişkin tahsilatları tamamlamadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun, “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38’inci maddesi ile Belediye Başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etme, belediyenin hak ve menfaatlerini koruma, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevleri verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun; “Mali Hizmetler Birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinde mali hizmetler birimine; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirme, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütme görevi verilmiş; aynı Kanun’un “Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; 5393 sayılı Kanuna göre belediye başkanı, belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsilinden sorumlu tutulmuş; 5018 sayılı Kanun’da ise bu işlemlerin yürütülmesinin mali hizmetler biriminin görevi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; İdarenin 2022 yılında tahakkuku yapılan ve kesinleşen imar para cezaları tutarının 27.210.091,52 TL olduğu, buna karşılık tahsilat tutarının 5.482.590,49 TL gerçekleştiği, dolayısıyla tahsilatların %80’inin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, tahsilatların tamamlanmama sebebi olarak imar para cezalarının dava konusu yapılmış olması ifade edilmişse de; eleştiri konusu yapılan husus tahakkuk eden ve kesinleşmiş olan imar para cezalarına ilişkin tahsilatların tamamlanmamasıdır.

İdarenin ilgili birimleri tarafından söz konusu gelir kalemine ait tahsilat oranının artırılması için gerekli çalışmaların yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması, Geçmişe Yönelik ve Mükerrer Kayıt Yapılması

İdarenin 2022 yılı yevmiye defterinde, bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı, aynı yevmiye numarasının birden fazla yevmiye tarihinde yer aldığı ve geriye dönük yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı; üçüncü fıkrasında ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, bu yevmiye numaralarının, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında esas olacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt Yanlışlıklarının Düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde de; kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere İdarenin yevmiye defterine kayıtları müteselsil numaralandırılarak yapması ve muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi, her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi ve geçmişe dönük yevmiye kaydı yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 5 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı, 180 adet yevmiyede ise geçmişe yönelik kayıt yapıldığı, ayrıca 2 adet mükerrer kayıtlı yevmiye olduğu tespit

edilmiştir. İdarenin muhasebe kayıt sisteminin bu şekilde boş yevmiye bırakmaya ve geriye dönük işlem yapmaya izin vermesi muhasebe sisteminin ve bu sistemin ürettiği mali verilerin güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

İdare tarafından yapılan her bir işlemin maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi ve geriye dönük işlem yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 22: Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

İdare tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 58’inci maddesinde, ön malî kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği düzenlenmiştir.

31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı 3’üncü Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Kontrol Usulü” başlıklı 13’üncü maddesinde, harcama birimlerinde ve malî hizmetler biriminde yapılan kontrol sonucunda, malî karar ve işlemin uygun görülmesi halinde, dayanak belgenin üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşüleceği veya yazılı görüş düzenleneceği belirtilmiştir.

Aynı Usul ve Esaslar’ın 17’nci maddesinde ise; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için KDV hariç bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi olduğu; kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği; taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, en geç on işgünü içinde kontrol edileceği ve yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısının işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı 14.12.2022 tarihine kadar KDV hariç mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tâbi tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2022 yılında yapılan toplam 18 ihalenin taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarının ön mali kontrolünün Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Öte yandan; gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemlerin malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesi, idarelerin yönetim sorumluluğunu yerine getirmesi bakımından önem arz etmektedir.

Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından mevzuatında öngörülen limitleri aşan taahhüt evraklarının ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrolünün yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Yapılan hatalı uygulama devam ettiğinden Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında "Bulgu 12: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.