



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ARTVİN KEMALPAŞA BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2022-2023-2024 Yılları Gider Bütçeleri ve Gerçekleşme Tabloları (TL)	5
Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşme Tablosu (TL)	5
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)	6

KISALTMALAR

KHK Kanun Hükmünde Kararname

AŞ Anonim Şirket

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yazılım ve Sertifika Alımları ile Güncelleştirme Giderlerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Taşınır Mal Yönetmeliğince Yapılması Gereken İşlemlerin Yapılmaması

2. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir.

Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesi gereğince genel yönetim kapsamında bir kamu idaresidir. Faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Belediyenin organları 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanından oluşmaktadır.

Mevzuat

Belediyelerin tabi olduğu mevzuatın bir kısmı aşağıya alınmıştır.

Kanunlar;

5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

Yönetmelikler;

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Taşınır Mal Yönetmeliği, İmar Yönetmeliği, İtfaiye Yönetmeliği, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, Belediye Zabıta Yönetmeliği, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği, Binalarda Isı Yalıtım Yönetmeliği, Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler

Hakkında Yönetmelik, Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Sığınak Yönetmeliği, Otopark Yönetmeliği, Yapı Denetim Uygulama Yönetmeliği.

Görevleri

Kurumun görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla görev ve sorumlulukları şunlardır;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Kurumun kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatları vermek ve özel kanunları gereğince belediyelere ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak da yetki ve görev alanına girmektedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Kanun'a tabi olup sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre

çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı Kanunlar ile 696 sayılı KHK kapsamında olup, tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Mahalli idarelerde personel istihdamı; *"Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"* esaslarına göre gerçekleştirilmektedir.

696 Sayılı KHK gereğince, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında, yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan Kararnamede yazılı şartları taşıyanlar Yönetmelik'le belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Kurumun norm memur kadro sayısı 67, norm işçi kadro sayısı 34 kişidir. Kurumda 31 Aralık 2024 tarihi itibarıyla; çalışan memur sayısı 5, boş memur kadrosu 62; çalışan işçi sayısı 15, boş işçi kadrosu 19'dur. Sözleşmeli personel bulunmamaktadır. Personel şirketi bünyesinde 26 kişi çalışmaktadır.

Kurum; 1 belediye başkanı, 9 belediye meclis üyesi, 2 seçilmiş, 2 atanmış encümen üyesi ve 4 adet müdürlük biriminden oluşan bir organizasyon yapısına sahiptir.

İdarenin iki adet şirketi bulunmaktadır. Bunlar; Kemalpaşa Belediye Personel AŞ ve Kemalpaşa Altyapı İnşaat İmalat Üretim Gıda Turizm Taahhüt İç ve Dış Ticaret Limited Şirketi' dir. Şirketlerin sermayelerinin %100'ü İdareye aittir.

Belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı tarafından 5393 sayılı Kanun'un 55' inci maddesi uyarınca belediyenin mali işlemler dışındaki diğer idari işlemlerinin denetim ve soruşturması yürütülmektedir. İlgili Bakanlık inceleme, teftiş ve soruşturma yaptırabilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında yetkilidir.

Sayıştay; 6085 sayılı Kanun uyarınca, mahalli idarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar. Ayrıca genel yönetim kapsamındaki diğer idarelerde olduğu gibi belediyelerin de mali konularda düzenlenecek yönetmelikleri ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemleri hakkında görüş bildirir.

Belediyeler, birlik kurabilmekte ve/veya kurulmuş olan birliklere üye olabilmektedirler. Türkiye Belediyeler Birliği'ne tüm belediyeler doğal üyedir.

Belediyelerin görev alanlarında kalan kültür varlıkları için taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı payı ilgili belediye tarafından emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Tahsil edilen emlak vergisinin %10'u oranındaki tutar, il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına beyan edilerek, katkı payı hesabına yatırılması gerekmektedir.

İller Bankası, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından mahalli idarelere aktarılabacak payların il özel idareleri ve diğer belediyelere aktarılmasında aracılık etmektedir. Bankanın ortakları belediyeler ve il özel idareleridir. Her ay genel bütçe vergi gelirlerinden dağıtılacak paylar üzerinden %2 oranında kesilecek miktarlar İller Bankasının sermayesine eklenir.

Kalkınma Ajanslarının, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak görevi bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanları ile il belediye başkanları kalkınma ajanslarının karar organı olan yönetim kurulunun üyesidir. Belediyeler bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere binde 5 oranında payı ilgili ajans bütçesine aktarmaktadır.

1.3. Mali Yapı

a) Bütçe Gelir/Gider Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri:

Kurum 2024 yılı Gelir-Gider Bütçesi; 06.12.2023/51 No.lu Meclis Kararı ile 60.000.000,00 TL olarak öngörülmüştür.

Ek bütçeyle birlikte 2024 yılı toplam gider bütçesi 72.500.000,00 TL olmuştur. 2024 yılı sonu itibarıyla 71.325.582,03 TL bütçe gideri yapılmış olup, gerçekleşen giderin toplam bütçe gider ödeneğine oranı %98'dir.

2024 yılı toplam gelir bütçesi 60.000.000,00 TL olarak öngörülmüştür. 2024 yılı sonu itibarıyla 63.142.273,90 TL bütçe geliri elde edilmiş olup, gerçekleşen gelirin toplam bütçe gelir ödeneğine oranı %105'tir.

Kurumun gelir/gider bütçeleri ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2022-2023-2024 Yılları Gider Bütçeleri ve Gerçekleşme Tabloları (TL)

	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
Bütçe İle Verilen Ödenek	20.000.000,00	35.000.000,00	60.000.000,00
Ek Bütçe	3.200.000,00	5.000.000,00	12.500.000,00
Net Ödenek	23.200.000,00	40.000.000,00	72.500.000,00
Gerçekleşen Gider	22.639.334,62	38.785.995,58	71.325.582,03
Gerçekleşme Oranı (%)	98	97	98

Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşme Tablosu (TL)

Bütçe İle Tahmin Edilen Gelir	60.000.000,00
Gerçekleşen Gelir	63.142.273,90
Gerçekleşme Oranı (%)	105

b) Bütçe Giderleri:

2024 yılında kurum bütçe giderleri %98 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe tertiplerinden yapılan giderlerin, bütçeyle tahmin edilen tutarlara göre isabetli olduğu anlaşılmaktadır. Kurumun 2024 yılı bütçe giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)

Hesap Kodu	Hesap Adı	Bütçe ile Tahmin Edilen Toplam Tutar	Ödenek Toplam Tutarı	Harcama Toplam Tutarı	Gerçekleşme Oranı (%)
830/1	Personel Giderleri	12.349.400,00	16.381.270,16	16.044.888,95	97,95
830/2	SGK Devlet Prim Giderleri	2.044.500,00	2.472.894,36	2.422.310,07	97,95
830/3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	22.771.200,00	39.191.284,05	38.407.606,79	98,00
830/4	Faiz Giderleri	1.287.000,00	504.440,85	504.439,86	99,99
830/5	Cari Transferler	1.077.400,00	844.492,78	844.492,78	100,00
830/6	Sermaye Giderleri	9.310.500,00	13.082.017,46	13.078.243,24	99,97
830/7	Sermaye Transferleri	60.000,00	23.600,34	23.600,34	100,00
830/8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00
830/9	Yedek Ödenekler	11.100.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		60.000.000,00	72.500.000,00	71.325.582,03	98,38

c) Bütçe Gelirleri:

2024 yılında 63.142.273,90 TL toplam bütçe geliri elde edilmiştir. Gerçekleşen gelirin bütçeyle tahmin edilen gelire oranı %105'tir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %128, diğer gelirler bölümünde %155'lik bir oran gerçekleştiği görülmektedir. Bütçe gelir tahminlerinin sağlıklı yapılmadığı görülmektedir. Kurumun 2024 yılı bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Hesap Kodu	Hesap Adı	Bütçe ile Tahmin Edilen Toplam Tutar	Net Gelir Toplamı	Gerçekleşme Oranı (%)
800/1	Vergi Gelirleri	6.721.000,00	3.635.741,13	54,10
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	0,00	0,00	
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.600.000,00	4.612.699,71	128,13
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	8.885.000,00	143.500,00	1,62
800/5	Diğer Gelirler	34.461.000,00	53.580.333,06	155,48
800/6	Sermaye Gelirleri	6.333.000,00	1.170.000,00	18,47
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0,00
800/9	Ret ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00
Toplam		60.000.000,00	63.142.273,90	105,24

d) Faaliyet Sonuçları:

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; İdarenin 2024 yılı faaliyet geliri 62.726.464,53 TL, faaliyet gideri 69.695.154,08 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurum faaliyet zararı 6.968.689,55 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Mahalli idarelerde de tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmakta olup, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği analitik bütçe ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemini kullanmaktadır.

Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak her yıl hazırlanmaktadır. Belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Belediyelerin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

Belediyelerin mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Kamu idaresinin taşınır kesin hesabı; taşınır konsolide görevlilerince harcama birimleri itibarıyla düzenlenen Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetvellerinin konsolide edilmesiyle oluşturulan taşınır hesabı cetvelleri esas alınarak hazırlanır.

Kamu idaresinin taşınmaz icmal cetvelleri; kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin cetveller ile kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devirlerini gösteren belgelerden oluşur.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğin 485'inci maddesinde belediyelerce düzenlenecek olan temel mali tablolar yer almıştır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar' ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici mizan
- Kesin mizan

- Bilanço
- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli
- İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Kamu İdaresinin denetimi yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar' ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır. Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir. Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

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

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmamıştır.

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

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

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi yoktur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu yoktur.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Artvin Kemalpaşa Belediye Başkanlığı 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Yazılım ve Sertifika Alımları ile Güncelleştirme Giderlerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

İdarece yıl içerisinde bilgisayar yazılımlarına ilişkin lisans ve sertifika alımı ile program güncellemeleri adı altında yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabında takip edilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “*Hesabın niteliği*” başlıklı 210’uncu maddesinde; bu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı, “*Hesabın işleyişi*” başlıklı 211’inci maddesinde ise bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “*268-Birikmiş amortismanlar hesabı*” başlıklı 214’üncü maddesinde; maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesi için bu hesabın kullanılacağı ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde; maddi olmayan duran

varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu ve hesaplara alındığı yıl sonunda tamamen amorti edileceği belirtilmiştir. Yapılan incelemede, Belediye tarafından yıl içerisinde bilgisayar yazılımlarına ilişkin lisans ve sertifika alımları ile program güncellemeleri adı altında yapılan harcamaların, 260-Haklar Hesabında takip edilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

İdare cevabında anılan Yönetmelik'e uygun işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Söz konusu harcamaların doğrudan giderleştirilmesi sonucunda, dönem sonu bilançosunda 260-Haklar Hesabı ve 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik gösterildiği ve hataya neden olduğu değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Mal Yönetmeliğince Yapılması Gereken İşlemlerin Yapılmaması

A) Belediye tarafından yılsonunda taşınır mal sayımının yapılmadığı ve en son düzenlenen varlık işlem fişi sıra numarasını gösterir tutanak düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "*Taşınır mal yönetim hesabı*" başlıklı 34'üncü maddesinde;

"(1) Taşınır mal yönetim hesabı, Kanunun kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanır ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanır. Taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanlar gösterilir.

(2) Taşınır mal yönetim hesabı aşağıdaki cetvellerden oluşur: a) Yılsonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı b) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli c) Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli; müze ve kütüphane olarak faaliyet gösteren harcama birimlerinde

Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli ç) Yılsonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak”

denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesinde;

“(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yılsonu hesabını oluşturur.” hükmü bulunmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen varlık işlem fişinin sıra numarasını gösterir tutanağın, taşınır mal yönetim hesabının eki cetvellerinden olduğu görülmektedir.

Belediye tarafından yılsonunda sayım yapılmadığı ve en son düzenlenen varlık işlem fişi sıra numarasını gösterir tutanak düzenlenmediği, dolayısıyla da taşınır mal yönetimi hesabının mevzuata uygun hazırlanmadığı görülmektedir.

B) Kullanılmaz hale gelen taşınırlardaki sorumluluğa ilişkin tutanağın düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde; “... Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmali sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

...

Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.” hükmü ile,

Aynı Yönetmelik’in “Kullanılmaz Hale Gelme, Yok Olma veya Sayım Noksanı Nedeniyle Çıkış” başlıklı 27’nci maddesinde;

“(1) Tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşınırın ölmesi halinde, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır.

...

(3) Birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen hallerde kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığı araştırılarak sonuçları ayrı bir tutanakta belirtilir ve 5 inci madde hükmüne göre işlem yapılır.”

hükmü bulunmaktadır.

Kamu idaresinin cevabında Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kullanılmaz hale gelen taşınırların ilgililerden tazmini için sorumluluğun harcama yetkililerinde olduğu ve söz konusu taşınırların kullanılmaz hale gelmesinde kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığının araştırılarak sonuçlarının ayrı bir tutanakta belirtilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından ihale usulleri ile yapılması gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan teminle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde

idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise 01.02.2024-31.01.2025 tarihleri arasında büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçlarını doğrudan temin usulü ile karşılayabilecekleri belirtilmiştir.

Ayrıca ihale uygulama yönetmeliklerinin (mal, hizmet, yapım) "Temel İlkeler" başlıklı ve benzer düzenlemeleri içeren maddelerinde; eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği hüküm altın alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.07.2023 tarihinde mülga edilen 22.5.1.2'inci maddesinde 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temin edilmesinin, Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna da dikkat edilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare'nin aynı nitelikteki, yakın tarihlerde ortaya çıkan, aynı veya farklı yüklenicilerden yapılmış olan bazı mal ve hizmet alımlarını kısımlara bölerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre doğrudan teminle yaptığı görülmüştür.

Kamu İdaresinin aynı nitelikteki mal ve hizmet ihtiyaçlarını kısımlara bölerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirmesi, rekabet ortamının sağlıklı şekilde oluşmamasına ve temel ihale usullerinin uygulanmasından sağlanacak faydadan mahrum kalınmasına neden olacaktır.

İdare cevabında anılan mevzuata uygun işlem yapılacağı bildirilmiştir.

İhtiyaçların parasal limitlerin altında kalacak şekilde parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle karşılanması yerine, temel ihale usulleri ile temin etmesi 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>