



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA MARMARİS BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12
8.	EKLER.....	29

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	6
Tablo 8: 2023 Yılı İçerisinde Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşleri Listesi	13
Tablo 9: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen İşler Listesi.....	18

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Düzeltme ve İade Belgesi Olmadan Gelirlerden Takipli Alacakların Terkin Edilmesi
2. Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Durak Varlık Hesabına Aktarılmaması
3. Gelir İade İşlemlerinin Hatalı Kaydedilmesi
4. Gider Kaydedilmek Suretiyle Taşınmaz Hesaplarının Kayıtlı Tutarlarının Azaltılması

B. Diğer Bulgular

1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması
2. Bazı Yapım İşleri ile Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
3. Belediyenin Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı İş Yerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması
4. Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul İşlemlerinin Hatalı Yapılması
5. İhale Dokümanında Fiyat Farkı Verilmesi Öngörülen Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Hesabına Esas Katsayısı ve Endekslerin Belirlenmemesi
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Yaklaşık Maliyetin Güncelleneceği Sebep Gösterilerek İhalenin İptal Edilmesi
8. Yapım İş İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı Olan Durumlarda Uzatılmaması
9. Yol ve Asfalt Yapımını İçeren Yapım İşlerinin Ön Proje Esas Alınarak İhale Edilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Marmaris Belediyesinin karar organı olan İlçe Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Marmaris Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 13 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Araştırma Geliştirme (Mali) Müdürlüğü, Araştırma Geliştirme (Teknik 1) Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan iki başkan yardımcısı, meclis üyelerinden görevlendirilen bir başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin yedi 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	307	161
Sözleşmeli Personel	-	21
Kadrolu İşçi	101	71
Geçici İşçi	-	-
Toplam	408	253
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	625

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Marmaris Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Marmaris Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek İle Eklenen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	82.884.500,00	25.440.000,00	127.781,94	108.452.281,94	99.575.274,66	8.877.007,28	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	13.572.900,00	1.160.000,00	-58.174,49	14.674.725,51	12.407.663,82	2.267.061,69	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	326.866.600,00	41.750.000,00	32.410.154,29	401.026.754,29	388.102.041,48	12.924.712,81	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	600.000,00	7.600.000,00	-1.655.146,40	6.544.853,60	5.000.262,54	1.544.591,06	0,00
05	Cari Transferler	0,00	9.381.000,00	3.650.000,00	3.539.545,09	16.570.545,09	15.464.615,77	1.105.929,32	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	276.645.000,00	74.400.000,00	60.884.777,38	411.929.777,38	405.881.480,99	6.048.296,39	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	50.000,00	0,00	-26.294,62	23.705,38	23.705,38	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	50.000.000,00	46.000.000,00	-95.222.643,19	777.356,81	0,00	777.356,81	0,00
Toplam		0,00	760.000.000,00	200.000.000,00	0,00	960.000.000,00	926.455.044,64	33.544.955,36	0,00

Marmaris Belediyesinin 2023 Mali Yılı bütçesi ile 760.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 960.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 926.455.044,64 TL bütçe gideri yapılmış, 33.544.955,36 TL ödenek iptal edilmiştir.

Marmaris Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 960.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 960.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	206.900.000,00	147.554.088,41	1.098.866,12	146.455.222,29	70,79
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	186.820.000,00	195.665.183,69	6.407.713,32	189.257.470,37	101,30
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	24.000.000,00	18.865.665,95	0,00	18.865.665,95	78,61
05- Diğer Gelirler	327.580.000,00	264.616.870,19	3.844.349,48	260.772.520,71	79,61
06- Sermaye Gelirleri	215.000.000,00	13.178.600,00	0,00	13.178.600,00	6,13
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-300.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	960.000.000,00	639.880.408,24	11.350.928,92	628.529.479,32	65,47

2023 yılında net bütçe gelir tahmini %65,47 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	108.324.500,00	99.575.274,66	91,92
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.732.900,00	12.407.663,82	84,22
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	368.616.600,00	388.102.041,48	105,28
04- Faiz Gideri	8.200.000,00	5.000.262,54	60,98
05- Cari Transferler	13.031.000,00	15.464.615,77	118,67
06- Sermaye Giderleri	351.045.000,00	405.881.480,99	115,62
07- Sermaye Transferleri	50.000,00	23.705,38	47,41
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	96.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	960.000.000,00	926.455.044,64	96,50

2023 yılında bütçe gider tahmini %96,50 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe ödenek tahmini ile bütçe gider gerçekleşmesi arasında sapma çok düşüktür. Bütçe giderleri içerisinde yer alan giderlerden; mal ve hizmet alım giderleri %105,28, personel giderleri %91,92 ve sermaye giderleri %115,62 oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	52.182.927,20	92.325.236,18	147.554.088,41	77	60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	40.287.832,72	77.188.600,28	195.665.183,69	92	153
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.467.656,86	11.598.916,28	18.865.665,95	160	63
Diğer Gelirler	57.645.627,34	116.056.572,52	264.616.870,19	101	128
Sermaye Gelirleri	773.104,56	1.685.271,50	13.178.600,00	118	68
Toplam	155.357.148,68	298.854.596,76	639.880.408,24	92	114
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.048.497,41	1.883.025,73	11.350.928,92	-8	502
Net Toplam	153.308.651,27	296.971.571,30	628.529.479,32	94	112

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 331.557.908,02 TL'lik (%112) artış göstermiştir. 2022 yılına göre gelir kalemlerinde bir azalış meydana gelmemiş olup merkezi idareden alınan payı da içinde bulunduran diğer gelirlerde

148.560.297,67 TL (%128) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 118.476.583,41 TL (%153) tutarlarındaki artışlar, toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Vergi gelirlerinde 55.228.852,23 TL (%60), bütçe gelirlerinden red ve iadelerde ise 9.467.903,19 TL (%502) artış meydana gelmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Çeşidi	Giderinin	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri		27.794.595,75	48.041.109,57	99.575.274,66	73	107
SGK Devlet Prim Giderleri		4.687.037,33	7.564.155,52	12.407.663,82	61	64
Mal ve Hizmet Alım Gid.		92.736.112,04	187.655.544,53	388.102.041,48	102	107
Faiz Giderleri		0,00	0,00	5.000.262,54	0	0
Cari Transferler		4.109.130,36	5.022.612,68	15.464.615,77	22	208
Sermaye Giderleri		11.938.501,64	54.872.553,32	405.881.480,99	360	640
Sermaye Transferleri		0,00	0,00	23.705,38	0	0
Toplam		141.265.377,12	303.155.975,62	926.455.044,64	115	206

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 623.299.069,02 TL (%206) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; genel olarak toplam bütçe giderindeki artışa, sermaye giderlerindeki 351.008.927,67 (%640), mal ve hizmet alım giderlerindeki 200.446.496,95 TL (%107) artış ile personel giderlerindeki 51.534.165,09 TL (%107) artışın sebep olduğu görülmüştür. Mal ve hizmet giderleri ile personel giderlerindeki artışın sebebinin ise fiyatlar genel seviyesindeki artış ile bu artışın memur maaşlarına etkisi olduğu düşünülmektedir. Sermaye giderlerindeki artışın sebebi ise yeni hizmet binası yapımı ile yol yapımı için gerçekleşen giderlerdir.

Marmaris Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Marmaris Belediyesi Personel A.Ş.	300.000,00	300.000,00	100
2	Marmaris Halk Gıda Tur. Tic. A.Ş.	28.920.000,00	28.920.000,00	100
3	Muğla Teknoloji Geliştirme Bölgesi A.Ş.	10.000.000,00	42.000,00	0,42

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Marmaris Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından

oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

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

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

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

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik 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 yapılmıştır.

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

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

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Marmaris Belediyesi 2023 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: Düzeltme ve İade Belgesi Olmadan Gelirlerden Takipli Alacakların Terkin Edilmesi

Düzeltme ve iade belgesi olmadan gelirlerden takipli alacakların terkin edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının işleyişinin açıklandığı 90'ıncı maddesinde:

“...b) Takipli alacakların terkin işlemleri

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan terkin edilenlere ilişkin düzeltme ve iade belgeleri muhasebeye gönderildiğinde, her bir düzeltme ve iade belgesi için düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle veya düzeltme ve iade belgelerinin ekli olduğu günlük icmal listesine göre düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle yevmiye kayıtlarına kaydedilir ve terkin edilen tutarlar kayıtlardan çıkarılır....” denilmek suretiyle gelirlerden takipli alacakların terkin işlemlerinin düzeltme ve iade belgesi ile yapılacağı ve muhasebe işlem fişine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

31.12.2023 tarih ve 16008 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile 59.433.104,70 TL takipli alacağın düzeltme ve iade belgesi olmadan 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle terkin edilmesi anılan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, terkin işlemlerinde düzeltme ve iade belgesi düzenlenip, düzeltme nedeninin açıklanması gerekmektedir. Ayrıca, takipli alacağın düzeltme ve iade belgesi olmadan terkin kaydedilmesi sonucu 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 59.433.104,70 TL hataya neden olduğundan, 2023 yılı mali tablolarında belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Durak Varlık Hesabına Aktarılmaması

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yapım işlerine ait tutarlardan 2023 yılı içerisinde geçici kabulü yapılanların, ilgili varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Hesap grubuna ilişkin işlemler ile ilgili 187'nci maddesinin ikinci fıkrası (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nda izlenen maddi duran varlıkların, geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 ve 205'inci maddelerine göre; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların da bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda listelenen işlerin geçici kabul işlemlerinin yapıldığı ancak ilgili varlık hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: 2023 Yılı İçerisinde Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşleri Listesi

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı	Son Hakediş Tarihi	Son Hakediş Kümülatif Tutarı	Geçici Kabul Tarihi
2022/1277571	Sıcak Asfalt Yapım	5.06.2023	11.071.362,82	5.06.2023

2022/1303809	Yol Düzenlemesi Yapım	4.04.2023	706.227,25	15.05.2023
2022/1333947	Yol Düzenlemesi Yapım	12.06.2023	17.909.897,58	12.06.2023
2023/13581	Yol Düzenlemesi Yapım	2.08.2023	8.829.926,96	19.06.2023
2023/35063	Yol Düzenlemesi Yapım	13.04.2023	5.848.488,83	15.05.2023
2023/149465	Yol Düzenlemesi Yapım	13.06.2023	11.098.854,04	13.06.2023

Geçici kabulü yapılan işlerin ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmemesi nedeniyle 2023 mali yılına ait bilançoda; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 55.464.757,48 TL eksik tutarla, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ise 55.464.757,48 TL fazla tutarla yer almıştır.

Kamu idaresi cevabında; sözkonusu işlemin 2024 yılında düzeltiği belirtilmişse de düzeltme işlemi 2024 yılında yapıldığından 2023 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Mali tabloların doğru ve gerçeğe uygun bilgi sunmasını teminen, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yapım işlerinden geçici kabulü yapılmak suretiyle tamamlananların, ilgili olduğu maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Gelir İade İşlemlerinin Hatalı Kaydedilmesi

Belediyenin fazla veya yersiz olarak tahsil ettiği vergi gelirlerinin ve para cezalarının iade işlemlerinin faaliyet alacağı gibi kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 600 Gelirler Hesabına ilişkin 369'uncu maddesinde ve 630 Giderler hesabına ilişkin 373'üncü maddesinde bütçe gelirlerinden yapılan iade işlemlerinin nasıl muhasebeleştirilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; fazla veya yersiz olarak tahsil edilen vergi gelirlerinden;

1- Yılı içerisinde yapılan iade işlemlerinin 600 Gelirler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak,

2- Yılı geçtikten sonra yapılan iade işlemlerinin ise 630 Giderler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak,

Şeklinde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediye tarafından yılı içerisinde yapılan iade işlemlerinde 600 Gelirler Hesabına borç yerine 120 Gelirlerden Alacak Hesabına borç, yılı geçtikten sonra yapılan iade işlemlerinde de 630 Giderler Hesabına borç yerine 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydı yapıldığı tespit edilmiştir. Bu şekilde yapılan hatalı kayıtlar, iade işlemlerinden belediyenin herhangi bir alacağı doğmamasına rağmen alacağı varmış gibi görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla, fazla veya yersiz olarak tahsil edilen gelirlerin iade işlemlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi sonucu, 120 Gelirlerden Alacak Hesabında 3.697.721,69 TL, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında 1.232.613,52 TL, 600 Gelirler Hesabında 3.697.721,69 TL ve 630 Giderler Hesabında 1.232.613,52 TL hataya neden olunması sonucu, 2023 yılı mali tablolarında belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Gider Kaydedilmek Suretiyle Taşınmaz Hesaplarının Kayıtlı Tutarlarının Azaltılması

Taşınmazlar için yıl içerisinde yapılan ve o taşınmazın değerini artırdığı için ilgili taşınmazın kayıtlı değerine ilave edilen harcamaların yılsonunda hatalı düzeltme işlemi ile ilgili taşınmazların değerlerinden düşülerek 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklar hesap grubunun işleyişinin anlatıldığı 187'nci maddesinde:

"...Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır..."

Denilmektedir.

31.12.2023 tarih ve 15975 numaralı muhasebe işlem fişinde, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına 686.331 TL, 252 Binalar Hesabına 3.406.607,16 TL alacak kaydı 630 Giderler Hesabına 4.092.938,16 TL borç kaydı yapılarak ilgili taşınmaz değerlerinin düşürüldüğü tespit edilmiştir.

Taşınmazlar için sonradan yapılan ve o taşınmazın değerini artırdığı için ilgili taşınmazın kayıtlı değerine ilave edilen harcamaların yılsonunda hatalı düzeltme işlemi ile ilgili taşınmaz değerlerinden düşülerek 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi yukarıda yer alan

mevzuat hükmüne aykırıdır. Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi, ayrıca amortisman hesaplamasında da dikkate alınması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususun düzeltildiği belirtilmişse de, düzeltme işlemi 2024 yılında yapıldığından bu işlem 2023 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Bu itibarla, söz konusu hatalı düzeltme işlemi sonucu, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında 686.331,00 TL, 252 Binalar Hesabında 3.406.607,16 TL ve 630 Giderler Hesabında 4.092.938,16 TL hataya neden olunması sonucu, 2023 yılı mali tablolarında belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması

Belediye sınırları içerisinde yer alan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesinde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde de; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılmayacağı ayrıca işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Marmaris Vergi Dairesi Müdürlüğünün 2023 yılı aktif mükellef kayıtları incelendiğinde; Belediye tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi gereken işyeri sayısının 8906 adet olduğu anlaşılmıştır. Belediye kayıtlarına göre ise 8906 adet işyerinden sadece 4860 tanesine ruhsat verildiği, geri kalan 4046 adet işyerinin de ruhsat kaydının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, idare tarafından denetim yapılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelere bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Yapım İşleri ile Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işleri 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 ifade edilmiştir. Ayrıca bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise 2023 yılı için büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL'yi, diğer idarelerin ise 143.845,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise "*...4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 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 Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.*" denilmek suretiyle aynı husus tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Belediye tarafından yıl içerisinde gerçekleştirilen ve aşağıdaki tabloda örnekleri gösterilen bazı yapım işleri ve hizmet alımlarının aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olduğu ancak söz konusu işlerin, parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 9: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen İşler Listesi

Şirket Adı (Temsili)	Tarih	İşin Adı	İşin Tutarı (TL)
A Şirketi	05.04.2023	İlçemiz Beldibi Mahallesi sınırları içerisinde bulunan Belediyemize tahsisli alan içerisinde taş duvar yapım işçiliği. (Beldibi Atış Poligonu)	423.500,00
A Şirketi	05.04.2023	İlçemiz Beldibi Mahallesi sınırları içerisinde bulunan Belediyemize tahsisli alan içerisinde taş duvar yapım işçiliği. (Beldibi Atış Poligonu)	423.500,00
B Şirketi	01.02.2023	Araç ve iş makinesi kiralama	428.900,00
B Şirketi	01.03.2023	Araç ve iş makinesi kiralama	428.900,00
B Şirketi	03.04.2023	Araç ve iş makinesi kiralama	428.900,00
B Şirketi	27.04.2023	Araç ve iş makinesi kiralama	428.900,00

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar gereğince, rutin ve önceden öngörülebilir yapım işleri ve hizmet alımların doğrudan temin yöntemi yerine 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı İş Yerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan bazı iş yerleri için mükellefiyet kayıtlarının yapılmadığı ve bu sebeple çevre temizlik vergisinin olması gerekenden az tahsil edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede, verginin mükelleflerinin binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddenin dört ve beşinci fıkralarında çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup sekizinci fıkrasında; iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Marmaris Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan 2023 yılı aktif mükellef kayıtları incelendiğinde; 8906 adet işyerine Belediye tarafından çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Belediyenin çevre temizlik vergisi tahakkuk kayıtları incelendiğinde ise 8906 adet işyerinden sadece 5155 tanesinin çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı bulunurken, geri kalan 3751 adet işyerinin çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı bulunmamaktadır. Diğer taraftan, Belediyenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı verdiği işyerlerinin kayıtları ile çevre temizlik vergisi mükellef kayıtları karşılaştırıldığında ise, Belediyenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı verdiği 4860 adet işyerinden 433 tanesinin çevre temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmamaktadır.

Bu itibarla, gerek Marmaris Vergi Dairesi Müdürlüğü kayıtları ile karşılaştırıldığında gerekse Belediyenin kendi kayıtları arasında karşılaştırıldığında çevre temizlik vergisi alınmadığı anlaşılan işyerleri için gerekli çalışmaların yapılarak, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken işyerlerinin çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Bazı yol yapım işlerinin geçici kabul tutanaklarında, geçici kabule engel nitelikte olmayan eksiklerin bulunduğu ve bu eksiklerin tutanakta belirtildiği fakat eksiklerin giderilmesi için idarece geçici kabul tutanağında süre belirlenmediği ve eksikler tamamlanmadan geçici kabul tutanaklarının onaylandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Geçici Kabul” başlıklı 41’ncin maddesinde geçici kabul işlemlerinin nasıl yapılacağı belirtilmiştir. Yüklenici tarafından yapılan işler sözleşmeye uygun olarak tamamlandığında yüklenici İdareye yazılı olarak başvurarak geçici kabulün yapılmasını ister. Başvuru üzerine yapılan işler, yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilir ve yapılan tespitler bir tutanağa bağlanır. Tutanakta işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunmadığı anlaşılırsa idare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturulur. Kabul komisyonu, gerçekleştirilen işlerin nev’ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceler. Kabul komisyonu, kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte

kusur ve eksiklikler tespit ederse; geçici kabul tutanağını tanzim ederek gördüğü kusur ve eksikliklerin ayrıntısını gösterir bir liste düzenler ve bunların giderilmesi için gerekli olan süreyi tutanakta belirtir. Belirlenen sürenin sonunda, yüklenici bulunsun veya bulunmasın, işin son durumu, yapı denetim görevlisi tarafından düzenlenecek bir tutanakla tespit edilir ve idareye iletilir. Eksikliklerin giderilmesi halinde geçici kabul tutanağı onaylanır.

Geçici kabul komisyonları tarafından geçici kabule engel nitelikte olmayan fakat kusur ve eksikler tespit edilen 2022/1333947 İKN’lu, 2023/13581 İKN’lu, 2023/35063 İKN’lu ve 2023/149465 İKN’lu yapım işlerinde, geçici kabul tutanaklarında eksiklerin giderilmesi için süre belirlenmediği ve tutanakte belirtilen eksikler giderilmeden geçici kabul tutanaklarının onaylandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; geçici kabul aşamasında geçici kabule engel olmayan kusur ve eksikler varsa geçici kabul komisyonunca söz konusu kusur ve eksikliklerin giderilmesi için geçici kabul tutanağında süre belirlenmesi ve süre içerisinde kusur ve eksikler giderildiği takdirde geçici kabul tutanağının onaylanması gerekmektedir.

BULGU 5: İhale Dokümanında Fiyat Farkı Verilmesi Öngörülen Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Hesabına Esas Katsayısı ve Endekslerin Belirlenmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre ihale edilen yapım işlerinde, ihale dokümanında fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen işte kullanılan girdilere uygun bir biçimde sabit katsayılar ve her sabit katsayı için endeks belirlenmediği görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların (Esaslar) 5’nci maddesindeki; “*İdare tarafından, işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun biçimde sabit katsayıların toplamı bire (1.00) eşit olacak şekilde belirlenerek ihale dokümanında gösterilmesi ve her sabit katsayı için dördüncü fıkraya göre hesaplamaya esas endeksin belirlenmesi zorunludur.*” hükmü ile ilanı ve duyurusu 26.03.2022 tarihinden sonra olan yapım işi ihalelerinde ihale dokümanında fiyat farkı ödeneceği belirtilmiş ise endeks ve katsayıların belirlenmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Fen İşleri Müdürlüğüne ihale edilen Marmaris Hizmet Binası Yapım İşinde, ihale dokümanlarında fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen, işte kullanılan girdilere uygun olarak sabit katsayılar ve her sabit katsayı için endeksler belirlenmemiştir.

Bahsi geçen Esaslar'da, 24.02.2022 tarihinde yapılan değişiklikle, ihale dokümanında katsayı ve endeks belirlenmemesi halinde, fiyat farkı hesabının genel endekse göre yapılacağına dair hüküm de kaldırılmış olduğundan, ihale dokümanında katsayı ve endeks belirlenmeden sonuçlanan ihalelerde sözleşmenin uygulanması aşamasında fiyat farkı hesabının nasıl yapılacağı hukuki bir uyuşmazlık konusu olabilecektir.

4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen yapım işlerinde ihale dokümanında fiyat farkı verileceği belirtildiği takdirde fiyat farkına ilişkin katsayı ve endekslerin ihale dokümanında belirlenmesinin, hem ihale sürecinde yapılacak itirazın şikayet başvuruları sonucunda ihalenin iptal edilmesini, hem de sözleşmenin uygulanması aşamasında idare ile yüklenici arasında oluşabilecek uyuşmazlıkları önleyebileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

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

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 74 işçiden bir tanesinin 200 günün, 12’sinin 100 günün üzerinde ve toplamda 3.994 gün kullandırılmayan birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 7: Yaklaşık Maliyetin Güncelleneceği Sebep Gösterilerek İhalenin İptal Edilmesi

İlanı yapılan yapım işi ihalesinin yaklaşık maliyetinin güncelleneceği sebebiyle iptal edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesi uyarınca idareler, yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aynı Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği, yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilemeyeceği ayrıca yaklaşık maliyetin isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamayacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında; iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmeliğin 10'uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanacağı ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespitinin tespit edileceği, aynı maddenin ikinci fıkrasında yaklaşık maliyetin güncelliğini kaybetmesi halinde ilk ilan veya davet tarihine kadar yaklaşık maliyetin güncelleneceği, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise ihale komisyonunca yaklaşık maliyetin teklif fiyatları ile birlikte açıklanacağı ve bu aşamadan önce yaklaşık maliyetin açıklanamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılmasından sorumlu olduğu, ihale yapılmadan önce iş kalemi şeklinde tespit edilen miktarların her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatı ile çarpılması sonucu bulunan tutara yüklenici karı ve genel giderlerin eklenerek katma değer vergisi hariç yaklaşık maliyetin belirleneceği, yaklaşık maliyetin güncelliğini kaybetmesi halinde ise ilk ilan veya davet tarihine kadar yaklaşık maliyetin güncelleneceği anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından 24.07.2023 tarihinde ilanı yapılan 2023/730815 İKN'lu Kültür Merkezi ve Otopark Yapım İşinin, 14.07.2023 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından birim fiyatların güncellendiği ve bu duruma istinaden yaklaşık maliyetin güncelleneceği gerekçesiyle 28.07.2024 tarihinde ihale komisyonunca ihalenin iptal edildiği görülmüştür. Aynı ihale çeşitli sebeplerle iki kez daha iptal edilmiş ve son olarak 06.11.2023 tarihinde tekrar ihale edilerek 14.12.2023 tarihinde ihale konusu işe ilişkin sözleşme imzalanmıştır.

Birim fiyatlar, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından ihale ilanından önce yayımlanmıştır. İdareler, hesaplanan yaklaşık maliyeti ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelleyebilir. Bu durumda İdare tarafından ihale ilanı yapılmadan önce yaklaşık maliyetin güncelleyebileceği düşünüldüğünde yaklaşık maliyetin güncelleneceği gerekçesiyle ihalenin iptal edilmesi, ihtiyacın mevcut duruma göre daha yüksek maliyetle karşılanabilme ihtimalini doğurmaktadır.

BULGU 8: Yapım İşi İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı Olan Durumlarda Uzatılmaması

İhale edilen bazı yapım işlerinde fiyat farkı verilmesine rağmen sigorta poliçe tutarının güncelenmediği, süre uzatımı verilen bazı yapım işlerinde ise sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin “İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 17’nci maddesine göre yükleniciler Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta ve genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 9’uncu maddesi hükümleri dahilinde, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat

Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortanın yapılması gerekmektedir. Ayrıca süre uzatımı verildiği takdirde poliçe süresinin zeyilname ile verilen süre kadar uzatılması, fiyat farkı verildiği takdirde ise fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde zeyilname ile poliçe tutarının revize edilmesi gerekmektedir.

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı yapım ihalelerinde ödenen toplam hak ediş tutarının fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı, poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihlerinin süre uzatımı ile aşılmasına rağmen zeyilname ile sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, süre uzatımı olan durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması, fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde ise zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması hususunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yol ve Asfalt Yapımını İçeren Yapım İşlerinin Ön Proje Esas Alınarak İhale Edilmesi

Bazı yol ve asfalt imalatını içeren yapım işlerinin ön proje esas alınarak ihalesinin yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde, "*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri*

tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. ...” düzenlemesi yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Kamu İhale Genel Tebliği’nde de aynı hususlara yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemelere göre, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler hariç, tüm yapım işlerinin kesin veya uygulama projesi esas alınarak ihale edilmesi gerekmektedir.

İhale dokümanı kapsamında yer alan “Teklif Türünün Belirlenmesine İlişkin Form”ların incelenmesi sonucunda, bazı yol ve asfalt yapımına ilişkin yapım işlerinin ihalesi ön proje türü esas alınarak yapılmıştır.

İdarece düzenlenen “Teklif Türünün Belirlenmesine İlişkin Form”da, ihale konusu işe ait proje türünün ön proje olarak belirlenmesinin gerekçelerinde,

“İhale konusu işin bulunduğu mahallelerde İmar planı bulunmadığından, kadastral planlara uyularak metrajlar hesaplanmış olup, kamusal alana tecavüzler olması nedeniyle öngörülemeyen imalatlar (bahçe duvarı yıkımı, istinat duvarı yapımı gibi) olabileceğinden metraj alımı yapılırken ortalama metraj çıkartıldığından, söz konusu işin birim fiyat üzerinden ihaleye çıkarılması gerekmektedir.”

“Yapım işi sırasında idareimizce önceden öngörülmeyen kısım ya da imalatlar olabileceğinden (Alt yapının gerektireceği imalat kalemlerinin ve ölçülerinin bilinmemesi sebebiyle) uygulama projesi yapılmadığından her bir iş kalemi için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılması gerekmektedir.”

Denilmiştir.

Marmaris İlçesinde yapılacak karayolu yol boyu mühendislik yapılarının afete karşı dayanıklı olacak şekilde projelendirilmesi, imal edilmesi, mevcut yapıların ise afete karşı korunması ve güçlendirilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması için kesin veya uygulama projesi esas alınarak ihale edilmesi gerekmektedir.

Asfalt yapım işlerinin; sözleşme konusu bölgede elektrik, su, kanalizasyon ve telekomünikasyon gibi kuruluşların altyapı çalışmasının olup olmadığının belirlenmesi, yol altyapısında zemin iyileştirmesi gerekip gerekmediğinin tespit edilmesi için kesin veya uygulama projesi esas alınarak ihale işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, doğal afetler nedeniyle proje yapılması için yeterli süre bulunmayan işler hariç yol ve asfalt yapımını içeren yapım işleri de dahil tüm yapım işlerinin n proje yerine kesin veya uygulama projesi esas alınarak ihale edilmesi, proje türünün proje paftaları üzerine yazılması ve idarece onaylanmış uygulama projeleri esas alınarak yapım işlerinin yürütülmesi 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
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında ve Düzenli Olarak Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	
Yol ve Asfalt Yapımını İçeren Yapım İşlerinin Ön Proje Türü Esas Alınarak İhale Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	