



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN SÖKE 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.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	57

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu.....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
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.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 8: Kısımlar Halinde Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Bilgiler.....	28
Tablo 9: Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Bazı Hizmet Alımı Örnekleri.....	31
Tablo 10: Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Yapılan Alımlar ve Toplam Ödeneğe Oranı.....	33
Tablo 11: Birleştirilmiş Veriler Defterlerinin Gönderim Tarihlerine İlişkin Liste.....	54

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BVD	Birleştirilmiş Veriler Defteri
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
İKN	İhale Kayıt Numarası
K.	Kanun
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MKEK	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
MKE AŞ	Makina ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
MİF	Muhasebe İşlem Fişi
No.	Numara
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TL	Türk Lirası
TMY	Taşınır Mal Yönetmeliği
TTK	Türk Ticaret Kanunu
TÜM YEREL-SEN	Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Birbirine Eşit Olmaması
2. Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltme İşlemi Yapılmaması
3. Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması ve Bazı Taşınırların Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Üzerine İntifa Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Tapu Siciline İşlenmemesi
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Benzer Nitelikteki İşlerin İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Usulüyle Tedarik Edilmesi
4. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan ve Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Alımlarda Sözleşme Düzenlenmemesi
5. Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Yüzde On Limitini Aşması
6. İhaleyle Yapılan Alımlara Ait Hakedişlerin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması
7. Sürekli Alım Konusu Olan Malzemelerin Nitelikleri Doğrultusunda Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Düzenlemeler Yapılmaması
8. Uzun Süreli Alımlara Ait Ara Teslimlerde Muayene Kabul Komisyonlarınca Kabul Raporu Düzenlenmeden Ödeme Yapılması
9. Belediyenin Üretim Yerlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemeler ile Yarı Mamul ve Mamul Maddelerin Taşınır İşlemleri İçin Esas Usul Belirlenmemesi
10. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

11. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

12. Mali Konular İçeren Bazı Yönetmelikler İçin Sayıştay Görüşünün Alınmaması

13. Sayıştaya Verilmesi Gereken Belgelerin Süresinde Verilmemesi

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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, 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.

Söke Belediyesinin karar organı olan Söke Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

olarak görevlendirebilmektedir.

Söke Belediyesinin teşkilat yapısında 23 adet müdürlük birimi belirlenmiştir. Başkana bağlı olarak; memurlar arasından atanan 4, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı olmak üzere 6 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 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 aşağıdaki tabloda yer almıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	350	152
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	173	57
Geçici İşçi	-	-
Toplam	523	209
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	456

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir şirket ile Söke Organize Sanayi Bölgesinde ortaklığı bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		97.013.500,00	26.014.481,38 (9.703.376,38)	3.400.000,00	100.413.500,00	106.980.026,57	9.744.578,43	
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		16.572.000,00	889.000,00 (2.165.000,00)		16.572.000,00	12.399.281,44	2.896.718,56	
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		180.133.500	51.198.884,50 (10.643.584,50)	19.220.000,00	199.353.500,00	223.047.241,43	16.861.558,57	
4	Faiz Giderleri		7.536.000,00	388.000,00	5.000.000,00	12.536.000,00	12.669.781,14	254.218,86	
5	Cari Transferler		12.179.000,00	5.270.705,00 (2.560.500,00)	1.000.000,00	13.179.000,00	15.257.863,42	631.341,58	
6	Sermaye Giderleri		54.218.000,00	7.178.000,00 (28.671.610,00)		54.218.000,00	18.960.413,38	13.763.976,62	
7	Sermaye Transferleri								
8	Borç Verme								
9	Yedek Ödenek		37.348.000,00	(37.195.000,00)		37.348.000,00		153.000,00	
Toplam			405.000.000,00	90.939.070,88 (90.939.070,88)	28.620.000,00	433.620.000,00	389.314.607,38	44.305.392,62	

2023 mali yılı bütçesi ile 405.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş, yıl içinde eklene n 28.620.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 433.620.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 389.314.607,38 TL bütçe gideri yapılmış, 44.305.392,62 TL ödenek iptal edilmiş, ertesi yıla ödenek devretmemiştir.

2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 405.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 405.000.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüş olup, gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasında bütçe denkliği sağlanmıştır. Bilahare Belediye Meclisinin 16.10.2023 tarihli ve 2023/11-139 sayılı kararı ile bütçe giderlerine 28.620.000,00 TL ek ödenek verilmiş, buna karşılık bütçe gelirleri tahmini de 28.620.000,00 TL artırılarak ek bütçede denklik sağlanmıştır. Ek bütçe gelirlerinin; 8.620.000,00 TL’sinin vergi gelirleriyle, 20.000.000,00 TL’sinin borçlanmayla karşılanması öngörölmüştür.

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	101.272.000,00	88.277.450,22	12.673,91	88.264.776,31	87,2

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.933.000,00	40.572.497,81	34.598,65	40.537.899,16	86,4
04- Alman Bağış ve Yardımlar	3.900.000,00	487.715,00		487.715,00	12,5
05- Diğer Gelirler	232.664.000,00	222.345.294,07	931,97	222.344.363,10	95,6
06- Sermaye Gelirleri	29.001.000,00	22.037.480,78		22.037.480,78	76,0
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	150.000,00				
Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması	20.000.000,00				
Toplam	433.620.000,00	373.720.437,88	48.204,53	373.672.233,35	90,3

(*) Bütçe gelir tahminine ek bütçe gelir tahmini dâhildir.

2023 yılında bütçe tahminlerine göre net bütçe gelirlerinde toplamda(% 90,3) seviyesinde gerçekleşme olmuştur. Gelir bütçesi kalemleri incelendiğinde; vergi gelirlerinde (%87,2), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%86,4), alınan bağış ve yardımlarda (%12,5), sermaye gelirlerinde (%76) ve diğer gelirlerde (%95,6) oranlarında beklenenin altında gerçekleşme olduğu görülmüştür.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (*) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	100.413.500,00	106.980.026,57	106,5
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.572.000,00	12.399.281,44	74,8
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	199.353.500,00	223.047.241,47	111,9
04- Faiz Gideri	12.536.000,00	12.669.781,14	101,1
05- Cari Transferler	13.179.000,00	15.257.863,42	115,8
06- Sermaye Giderleri	54.218.000,00	18.960.413,38	35,0
07- Sermaye Transferleri	-	-	
08- Borç Verme	-	-	
09- Yedek Ödenekler	37.348.000,00	0	-
Toplam	433.620.000,00	389.314.607,38	89,8

(*)Bütçe ödenegine eklenen ödenek dâhildir.

2023 yılında bütçe giderleri, bütçe (başlangıç) ödenegine göre (% 89,8) seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider kalemleri incelendiğinde bütçe (başlangıç) ödenegine göre; cari transferlerde (%115,8), mal ve hizmet alımlarında (%111,9), personel harcamalarında (%106,5) ve faiz giderlerinde (%101,1) oranında beklenenin üzerinde gerçekleşme olmuştur. Buna karşılık sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde (%74,8) ve sermaye

giderlerinde (% 35) oranında beklenenin altında gerçekleşme görülmüştür. Enflasyon artış oranlarının beklenenden fazla gerçekleşmesi sebebiyle yıl içerisinde 28.620.000,00 TL ek ödenek kullanımına ihtiyaç duyulmuştur.

Belediyenin bütçe gelirleri ile bütçe 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	29.687.806,14	52.637.309,67	88.277.450,22	77,3	67,7
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.991.655,77	20.961.484,37	40.572.497,81	39,8	93,6
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	896.526,82	1.338.206,03	487.715,00	49,3	(63,6)
Diğer Gelirler	62.808.665,38	124.356.854,96	222.345.294,07	98,0	78,8
Sermaye Gelirleri	14.700.667,90	16.115.574,22	22.037.480,78	9,6	36,7
Toplam	123.085.322,01	215.409.429,25	373.720.437,88	75,0	73,5
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	62.790,78	3.059.131,90	48.204,53	4771,9	(98,4)
Net Toplam	123.022.531,23	212.350.297,35	373.672.233,35	72,6	76,0

Tablodaki veriler incelendiğinde 2023 yılında toplamda net bütçe gelirlerinin bir önceki yıla göre 161.321.936,00 TL tutarında (%76) oranında artış gösterdiği görülmüştür. Gelir kalemleri incelendiğinde; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%93,6), ve vergi gelirlerinde (%67,7) sermaye gelirlerinde (%36,7) ve diğer gelirlerde (%78,8) oranlarında artış gerçekleşmiştir. Buna karşılık alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde (%63,6) ve bütçe gelirlerinden red ve iadelerde (%98,4) oranında azalış meydana gelmiştir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	32.955.548,70	53.909.720,04	106.980.026,57	63,6	98,4
SGK Devlet Prim Giderleri	5.451.555,55	7.891.154,80	12.399.281,44	44,8	57,1
Mal ve Hizmet Alım	70.864.235,79	112.810.304,73	223.047.241,43	59,2	97,7
Faiz Giderleri	3.379.920,09	11.403.800,02	12.669.781,14	237,4	11,1
Cari Transferler	3.406.179,32	5.870.494,26	15.257.863,42	72,3	159,9
Sermaye Giderleri	12.058.794,77	5.716.378,47	18.960.413,38	(52,6)	231,7
Sermaye Transferleri					
Toplam	128.116.234,2	197.601.852,32	389.314.607,38	54,2	97

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre (%97) oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında önceki yıla göre sermaye giderlerinde

(%231,7), cari ransferlerde (%159,9), personel giderlerinde (%98,4), mal alım ve hizmet giderlerinde (%97,7), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde (%57,1), faiz giderlerinde (%11,1) oranlarında artış görülmektedir.

2023 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 404.746.170,43 TL, faaliyet geliri 1.144.932.859,44 TL olup, dönem olumlu faaliyet sonucu ise 740.186.689,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

Söke Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu ortaklık bilgileri 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	LİMA Sanayi, Ticaret, İnşaat, Hizmet, Madencilik, Tarım ve Hayvancılık Yatırımları AŞ	4.053.061,00	4.053.061,00	100
2	Söke Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü	2.200.000,00	748.000,00	34
	Toplam		4.801.061,00	

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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 belirlenmemiştir.

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 risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla

beraber sürdürülebilirliği açılarından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak organizasyonel eksiklikler nedeniyle bunlar yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur ancak eksiklikler vardır.

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 kısmen belirlenmiş olup, bunlar organizasyonel eksiklikler açısından yeterli değildir

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak iç kontrol sistemi açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

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, Organizasyonel eksiklikler nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Söke 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: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Birbirine Eşit Olmaması

İdarenin yıl sonu mali tablolarında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı için amortisman ayrılarak gider yazılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesine göre bu Yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile sanat eserleri dışındakilerden hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usuller uygulanması, ayrılan amortisman tutarlarının gider olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile ilgili 224'üncü ve 225'inci maddelerinde;

“Hesabın niteliği

MADDE 224 – (1) Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 225 – (1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir. a) Borç 1) Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir.” hükümleri yer almıştır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliğinin (Sıra No: 47) “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin yedinci fıkrasında da; “Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulur.” denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulması gerekmekte olup, yılsonu tablolarında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede idarenin 2023 yılsonu bilançosunda; 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıkları Hesabının 1.415.493,44 TL ve 299-Birikmiş Amortismanlar (-) Hesabının 1.115.303,21 TL olduğu, böylece Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilen varlıkların amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı için yıl sonunda amortisman ayrılmaması suretiyle 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 2023 Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630-Giderler Hesabı (1.415.493,44-1.115.303,21) 300.190,23 TL eksik tutarlarla yer aldığı görülmüştür.

Bu nedenle 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı için yıl sonunda amortisman ayrılarak gider yazılması gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında 12.02.2024 tarih ve 1262 no.lu yevmiye kaydı ile düzeltme işlemi gerçekleştirildiği belirtilmiş ise de yılı geçtikten sonra düzeltme yapıldığı için 2023 yılına ait mali tablolarda hata devam etmektedir.

Bu itibarla Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilen varlıkların amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı için yıl sonunda amortisman ayrılmaması suretiyle bilançodaki 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 2023 Faaliyet Sonuçları Tablosundaki 630- Giderler Hesabına ait bakiyelerin olması gereken tutarlardan (1.415.493,44-1.115.303,21) 300.190,23 TL eksik olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltme İşlemi Yapılmaması

İdarenin yıl sonu bilançosunda 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'ndaki kayıtlı tutarlara enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

16.12.2023 Tarihli ve 32401 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması konulu, 85 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Enflasyon düzeltmesi işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerinin 31/12/2023 tarihli mali tablolarının maddede yer alan şartlara bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı,

Enflasyon düzeltmesine tabi tutulacak hesapların Yönetmelik eki EK-1'de yer alan parasal olmayan kalemler olduğu, enflasyon düzeltmesi sonrası yeni değer, ilgili kalemlerin kayıtlı değerlerinin Yönetmelik eki EK-2'de yer alan formüle göre hesaplanan düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle bulunacağı, bulunan yeni değer ile eski değer arasındaki farkın, enflasyon düzeltmesi olarak kayıtlara alınacağı,

Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemlerinin, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılacağı, bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgelerin ilgili kamu idaresine gönderileceği, ilgili kamu idaresinin muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapacağı, enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshasının muhasebeleştirme belgesine ekleneceği,

Hükümleri yer almıştır.

Aynı Yönetmeliğin “İlk düzeltme işlemindeki sonuçların aktarılması” başlıklı Geçici 1’inci Maddesinde ise, 2023 yılı enflasyon düzeltmesi işlemi sonucunda 698- Enflasyon Düzeltmesi Hesabında oluşacak borç ya da alacak kalanının ilgisine göre; 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının veya 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının “98-Geçmiş Yıllar Enflasyon Farkları” yardımcı hesabına aktarılacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede idarenin yıl sonu bilançosunda; 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 17.267.738,44 TL, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabın’da 4.802.051,88 TL (*240 No.lu hesap yerine 241 No.lu hesaba kaydedilen 990,88 TL Banka hisse senedi tutarı dahil*) bulunduğu, adı geçen Tebliğe göre EK-1 parasal olmayan kalemler içinde adı geçen 240 ve 241 No.lu hesaplar da yer aldığı için bu hesaplardaki tutarlara enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılması gerektiği halde bu işlemlerin yapılmadığı, buna bağlı olarak 2023 yıl sonu mizanındaki 698- Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ile bilançodaki 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının hatalı tutarlar içerdiği görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında idarenin payı bulunan mali kuruluşlardan/mal ve hizmet üreten kuruluşlardan enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin olarak idareye bildirimde bulunulmadığı, ilgili kuruluşlarca idareye bildirim yapılmasının ardından enflasyon düzeltme işlemi yapılacağı belirtilmiş ise de bu açıklama idarenin enflasyon düzeltmesi kayıtlarının eksik yapılması nedeniyle, 2023 yılı bilançosunda 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı veya 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının gerçek durumu göstermemesi sonucunu değiştirmemiştir.

Bu itibarla açıklanan tebliğ hükümlerine göre; idarenin yıl sonu mizanında 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarlar için enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılması, oluşacak olumlu/olumsuz farkın 2023 yılı bilançosunda 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabına veya 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabına aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması ve Bazı Taşınırların Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmemesi

İdarenin taşınır mallarına ilişkin olarak Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uymayan işlemler olduğu ve idareye ait tüm taşınırların 255- Demirbaşlar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontroliinden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir." denilmektedir.

Aynı Maddenin beşinci fıkrasında; *"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 yer almaktadır.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiş olup, taşınır kayıt yetkililerine taşınırları ambar veya sahada muhafazası, kontrolü ve harcama yetkilisine hesap vermesi ile ilişkin başlıca görev ve sorumlulukları sayılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin; "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde Yönetmeliğin amacının, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olduğu; "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve bunlara ait taşınır malları kapsadığı belirtilmiştir.

Bu çerçevede Belediyenin taşınır mal yönetimi ve kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

A) Harcama Birimi Taşınır Kontrol Yetkilisi Olarak, Başka Harcama Birimindeki Personelin Görevlendirilmesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde; "(1) Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Dış temsilciliklerde taşınır kayıt yetkilileri misyon şefleri tarafından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilir.

(2) Taşınır kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılardan veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilir. Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilir..." denilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilileri başlıklı 30 Sıra No.lu Genel Tebliği'nin 2'inci bölümünde taşınır kayıtlarının harcama birimleri itibarıyla tutulması ve taşınır yönetim hesabının da harcama birimleri itibarıyla verilmesinin esas olduğu, harcama biriminden kastedilenin, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan merkez birimleri ve ödenek gönderme belgesiyle harcama yetkisi verilen merkez dışı birimler olduğu açıklanmıştır. Aynı bölümün 3/c maddesinde;

"c) Birden fazla fiziki taşınır ambarı/deposu olsa dahi, taşınır işlemleri tek bir taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından yürütülmesi mümkün olan harcama birimlerinde ve taşınırların muhafaza edileceği birer fiziki ambarı olmamasına rağmen, kayıtların ayrıntılı izlenebilmesi için elektronik ortamda harcama birimine bağlı birer ambar olarak tanımlanmış bulunan ilköğretim okulu, eğitim kursu, sağlık ocağı, dispanser gibi alt

birimlerde, ayrıca taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi görevlendirilmesi zorunlu değildir.” denilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre; kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilmektedir. Fakat harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından taşınır kontrol yetkilisi görevlendirmeli, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisinin kendisi tarafından yerine getirilmelidir. Taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde bu görevi başka harcama birimlerinde kadrosu bulunan personelin yapması mevzuatın amir hükmüne aykırıdır. 30 Sıra No.lu Tebliğ’de açıklandığı üzere aynı harcama birimi içinde birden fazla ambar/depo bulunduğu durumlarda her birisi için ayrı ayrı taşınır kayıt kontrol yetkilisi görevlendirmenin zorunlu olmadığı belirtilmiş olup, kamu idaresinin tüm harcama birimleri için tek bir taşınır kayıt kontrol yetkilisi görevlendirmenin yeterli olacağından bahsedilmemiştir.

Yapılan incelemede belediyenin tüm harcama birimlerinde (iki birim hariç) harcama yetkililerince taşınır kontrol yetkilisi olarak kendi birimleri dışından, destek hizmetlerinde kadrosu bulunan bir personelin görevlendirildiği görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında; Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6’ncı maddesinde yer alan *“kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilir”* ibaresi gereğince Emlak İstimlak Müdürlüğü hariç diğer tüm harcama birimleri için Destek Hizmetlerinde görevli personel görevlendirildiği, Emlak İstimlak Müdürlüğünde ise müdürlük bünyesinde bulunan personelleri arasından görevlendirme yapıldığı belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükmüne göre harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından taşınır kontrol yetkilisi görevlendirmeli, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisinin kendisi tarafından yerine getirilmelidir.

Harcama birimlerinde personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisinin görevlendirilemediği durumlarda bu görevi harcama yetkilisinin yerine getirebileceği, mevzuatın amir hükmüdür. Bu nedenle, belirtilen görevlendirmelerin mevzuatına uygun yapılması gerekmektedir.

B) Taşınır Sicil Numaralarının Taşınırlar Üzerinde Yer Almaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde;

“(1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

(2) Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur.” denilmektedir.

Taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde; dayanıklı taşınırlara Yönetmelik'te belirtilen şekilde sicil numaralarının verildiği ancak bu sicil numaralarının yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle kalıcı olacak şekilde ilgili taşınırlar üzerinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında; barkod makinesi temin edilmiş olup, 2024 yılı içinde taşınırların sayımı yapılarak etiketlenmesi gerçekleştirileceği belirtilmiş ise de bulguda yer alan mevzuata aykırı işlemlerin 2023 yılı sonu itibarıyla tamamlanmadığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere dayanıklı taşınırlar üzerinde sicil numaraları bulunmadığı takdirde, taşınır sayımları sağlıklı olarak yapılamayacak, dolayısıyla taşınır yönetim hesabı sağlıklı olarak verilemeyecektir. Dayanıklı taşınırlar defterinde kayıtlı olan ve harcama birimi taşınır yönetim hesabında yer alan bütün dayanıklı taşınırların sicil numaralarının, taşınırların üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

C) Müze Defteri ve Kütüphane Defterinin Tutulmaması, Demirbaşlar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması

Anılan Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde;

“(1) Taşınır işlemlerinde, özelliklerine göre tutulacak defterler şunlardır.

...

c) Müze Defteri (Örnek: 3): Bu defter, müzelerde sergilenen veya sergilenmek üzere muhafaza altında bulundurulmuş taşınırlar için tutulur. Her bir taşınır için ayrı kayıt yapılır.

ç) Kütüphane Defteri (Örnek: 4): Bu defter, kütüphanelerdeki yazma ve basma nadir eserler ile kitap ve kitap dışı materyal için tutulur. Her bir taşınır için ayrı kayıt yapılır.” denilmek suretiyle taşınırların özelliklerine göre tutulacak defterler sayılmıştır.

Bu defterlere yıl içerisinde satın alma veya başka suretle edinilen taşınırların giriş kayıtları, taşınırların özelliklerine göre tüketime veya kullanıma verilmeleri sebebiyle çıkış kayıtları yapılır. Dönem sonunda ise müzede ve kütüphanede bulunan taşınırların sayımı sonucunda tespit edilen miktarlar ile defter değerleri karşılaştırılır. Bu defterler elektronik ortamda da tutulabilmekte olup bulunması gereken bilgileri gösteren örnekleri Yönetmelik ekinde yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 255- Demirbaşlar Hesabı'nın işleyişini gösteren 199'uncu maddesinde idarelere bedelsiz olarak intikal eden demirbaşların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği; bağış ve yardımlar dolayısıyla edinilen bu hesapta kayıtlı demirbaşlardan, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenilenlerin, kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak, ayrılmış olan amortisman tutarının 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanının 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği, Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesinde ise sanat eserlerinin amortismanına tabi tutulmaması gerektiği hükümleri yer almıştır. Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan 2023 Yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre idarelere ait tarihi ve sanat değeri olan eserlerin “255.06. Tarihi veya Sanat Değeri Olan Demirbaşlar” altındaki ilgili detay kodlarına, kitapların ve kitap dışı materyallerin ise “255.07.Kütüphane Demirbaşları” altındaki ilgili detay kodlarına kaydedilerek takip edilmesi öngörülmüştür.

Yapılan incelemede;

a) Belediye Meclisinin 27.10.1997 tarih ve 97/3-11 sayılı kararıyla Söke İlçesi Konak Mahallesi Aydın Caddesi 29 ada 13, 14 numaralı parsellerde kayıtlı taşınmaz sahibinin "Fatma Suat Orhon Müze ve Sanat Evi" adı altında kullanılmak üzere, her ne suretle olursa başkasına devri ve satışının yapılmamak kaydı ile yaptığı şartlı bağışının kabul edildiği, Belediye Meclisinin 11.06.1998 Tarih ve 98/1-15 sayılı Kararı ile söz konusu taşınmazın bağış şartına uygun olarak özel müze olarak kurulmasına karar verildiği, bu taşınmazın halen idare tarafından müze olarak işletildiği, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünden alınan bilgilere göre Söke 2. Noterliğince onaylanmış Fatma Suat Orhon Özel Müzesi Etnografik Eser Envanteri Defterleri'ne kayıtlı olarak bağış veya satın alma yoluyla edinilmiş 437 adet eser bulunduğu, eserlerin özelliklerinin ve birer adet fotoğraflarının noter onaylı adı geçen deftere kayıtlı olduğu, fakat Taşınır mal Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde müzelerde sergilenen veya sergilenmek üzere muhafaza altında bulundurulan taşınırlar için tutulması istenilen ve örneği yönetmeliğin ekinde bulunan Müze Defterinin (TMY Örnek: 3) tutulmadığı, ayrıca bilançoda 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedilmediği,

b) Belediye Meclisinin 03.10.2022 Tarih ve 2022/11-118 sayılı kararıyla Söke İlçesi Konak Mahallesi Aydın Caddesi 29 ada 15 numaralı parselde kayıtlı taşınmazın "Söke Belediyesi Prof. Dr. İlber ORTAYLI Kitap Evi" olarak kurulduğu, bu taşınmazın halen idare tarafından kitap evi olarak işletildiği, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünden alınan bilgilere göre kitapevinde bağış ve satın alma yoluyla edinilen 4.511 adet kitap ve 250 adet materyal mevcut olduğu, fakat Taşınır mal Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde kütüphanelerdeki yazma ve basma nadir eserler ile kitap ve kitap dışı materyaller için tutulması istenilen ve örneği yönetmeliğin ekinde bulunan Kütüphane Defterinin (TMY Örnek: 4) tutulmadığı, ayrıca mevcut kitap ve kitap dışı materyallerin bilançoda 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Denetimlerde harcama yetkilisince söz konusu kitap evinin T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı "Halk Kütüphanesi" şeklinde kütüphane statüsünde olmadığı ve kitapevi olarak kullanıldığı için Kütüphane Defterinin (TMY Örnek: 4) düzenlenmediği belirtilmiş ise de; Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre belediyelerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait tüm taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi yönetmelik kapsamında yapılmalıdır.

Bu itibarla açıklanan mevzuat hükümlerine göre belediye tarafından "Fatma Suat Orhon Müze ve Sanat Evi"adı altında özel müze olarak kurulup işletilen müzede muhafaza edilen bağış veya satın alma yoluyla edinilmiş 437 adet eserin Müze Defterine (TMY Örnek: 3), "Söke Belediyesi Prof. Dr. İlber ORTAYLI Kitap Evi" olarak kurulup işletilen kitap evinde bağış ve satın alma yoluyla edinilen 4.511 adet kitap ve 250 adet materyalin Kütüphane Defterine (TMY Örnek: 4) kaydedilmesi, ayrıca demirbaşlar hesabında yer almayan söz konusu tarihi ve sanat değeri olan eserlerin, kitapların ve kitap dışı materyallerin değer tespitlerinin yapılarak 255- Demirbaşlar Hesabı'na kaydedilmesi gerekmektedir.

D) Müze Yönetim Hesabı Cetveli ve Kütüphane Yönetim Hesabı Cetvelinin Düzenlenmemesi

"Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde;

(1) (Değişik: 14/3/2016-2016/8646 K.)

(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.*" denilmiştir.

İdarenin harcama birimlerinde işletilen müze (Fatma Suat Orhon Müze ve Sanat Evi) ve kütüphane (Söke Belediyesi Prof. Dr. İlber ORTAYLI Kitap Evi) bulunmasına rağmen bu yerlerin bağlı olduğu harcama birimlerinin taşınır mal yönetim hesabında Müze Yönetim Hesabı Cetveli (Örnek 18) ve Kütüphane Yönetim Hesabı Cetvelinin (Örnek 18) düzenlenmediği görülmüştür.

Denetimlerde harcama yetkilisince söz konusu kitap evinin T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı "Halk Kütüphanesi" şeklinde kütüphane statüsünde olmadığı ve kitapevi olarak kullanıldığı için Kütüphane Yönetim Hesabı Cetvelinin (Örnek 18) düzenlenmediği belirtilmiş ise de; Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre belediyelerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait tüm taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi yönetmelik kapsamında yapılmalıdır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre bünyesinde müzeler ile niteliği ve işletme şekline bakılmaksızın kütüphane (kitap evi) olarak faaliyet gösteren yerler bulunan harcama birimlerinde yıl sonunda Müze Yönetim Hesabı Cetveli (Örnek 18) ile Kütüphane Yönetim Hesabı Cetvelinin (Örnek 18) düzenlenmesi ve Taşınır Mal Yönetim Hesabına dahil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında; Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren "Prof. Dr. İlber ORTAYLI Kitap Evi" ve "Fatma Suat Orhon Müze ve Sanat Evinde" bulunan kitap ve materyallerin taşınır mal yönetmeliği ve ilgili mevzuat kapsamında demirbaşlar hesabına kayıtlarının yapılabilmesi ve yılsonunda yönetim hesabı cetvellerinin düzenlenmesi için muhasebe programındaki "Kütüphane Defteri" ve "Müze Defteri" ve ilgili ekranlarının bilgi işlem birimince aktif hale getirilmesi durumunda, Mali Hizmetler Müdürlüğü ile koordineli olarak Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerekli iş ve işlemlere başlanacağı belirtilmiş ise de bulguda yer alan mevzuata aykırı işlemlerin 2023 yılı sonu itibarıyla tamamlanmadığı görülmüştür.

Bu itibarla İdarenin taşınır mallarına ilişkin olarak bulgumuzda yer alan Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uymayan işlemlerin mevzuatına uygun olarak tamamlanması, bilançoda 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedilmeyen taşınırların muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Üzerine İntifa Hakkı Tesis Edilen Taşınmazların Tapu Siciline İşlenmemesi

Belediyenin ortağı olduğu X Sanayi, Ticaret, İnşaat, Hizmet, Madencilik, Tarım ve Hayvancılık Yatırımları AŞ'ye sermaye artışı amacıyla üzerine intifa hakkı(işletme hakkı) tesis edilen taşınmazların tapu siciline tescil ettirilmediği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun(TTK) "Ticaret Şirketleri" başlıklı İkinci Kitabının, "Genel Hükümler" başlıklı Birinci Kısımındaki 127'inci maddesinde Kanunda aksine hüküm olmadıkça ticaret şirketlerine sermaye olarak taşınır ve taşınmazların faydalanma ve kullanma haklarının da konabileceği, 128'inci maddesinin beşinci fıkrasında "*Taşınmaz mülkiyetinin veya diğer aynı bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescil gereklidir.*" denilmiş, 131'inci maddesinde sermaye olarak konulan ayınlara bilirkişi tarafından biçilecek değerlerin ilgililerce kabul edilmiş sayılacağı, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede aksi kararlaştırılmamışsa, sermaye olarak konan ayınların mülkiyetinin şirkete ait olduğu ve hakların şirkete devredilmiş olacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Anonim Şirket" başlıklı Dördüncü Kısımındaki 342'nci maddesinde üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları aynı sermaye olarak konulabileceği, 128'inci madde hükmünün saklı olduğu, 343'üncü maddesinde konulan aynı sermayeye şirket merkezinin bulunacağı yerdeki asliye ticaret mahkemesince atanan bilirkişilerce maddede gösterilen usullere ve esaslara göre hazırlanacak değerlendirme raporuyla değer biçileceği, bu rapora kurucuların ve menfaat sahiplerinin itiraz edebileceği, mahkemenin onayladığı bilirkişi kararının kesin olduğu hükümleri yer almıştır.

İntifa hakkı Türk Medeni Kanunu'nun Dördüncü Kitap İkinci Kısım Birinci Bölümündeki irtifak hakları içinde yer alan sınırlı aynı haklardan olup, 795'inci maddesinde de intifa hakkının, taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacağı, tescil edilmiş ise herkese karşı ileri sürülebileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre; belediyenin ortağı olduğu anonim şirkete aynı

bir hak olan intifa hakkının (işletme hakkı) sermaye olarak konulması halinde, şirketin bu haklar üzerinde tasarruf edebilmesi, herkese karşı ileri sürülebilir bir hak olması için tapu siciline tescil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye Meclisi'nin 17.10.2022 tarihli ve 2022/11-131 No.lu Kararında, Belediyenin ortağı olduğu X Sanayi, Ticaret, İnşaat, Hizmet, Madencilik, Tarım ve Hayvancılık Yatırımları AŞ. sermayesinin 3.728.061,00 TL'den 4.053.061,00 TL'ye çıkarıldığı, artan 325.000 TL sermaye artışının 323.897,50TL'sinin, Aydın Asliye Ticaret Mahkemesince atanan bilirkişilerden oluşmuş 27.09.2022 tarihli Bedel Tespit Komisyon raporundaki bedeller esas alınarak bulunan 3 adet taşınmaz üzerindeki intifa hakkının (işletme hakkının) hiçbir kurum ve kuruluşa devredilmemesi koşuluyla, bir yıl on bir aylık süreyle devredilmesi şeklinde ödenmesine, kalan 1.102,50 TL'nin de nakden ödenmesine karar verildiğinden, belediyenin 3 adet taşınmazı üzerindeki işletme haklarının şirkete fiilen devredildiği, fakat aynı sermaye artışı için intifa hakkının (işletme hakkının) devredilmesi işleminin tapu müdürlüğüne tescil edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında; 24.10.2023 tarih E.197923 sayılı yazı ile Tapu Müdürlüğüne intifa hakkı/işletme hakkı şerhi konmasıyla ilgili yazı yazılmış, 25.10.2023 tarih ve 31178 başvuru numarası ile işlem başlatılmış, Tapu Müdürlüğü'nün 20.11.2023 tarihli yazısında "*...Tapu Sicil Tüzüğü'nün 16.maddesinin 2. fıkrasında istem, tescili bozucu veya hükümsüz kılıcı kayıt ve şarta bağlanamaz denildiğinden idarenin talebinin gerçekleştirilemediği, meclis kararının değiştirilerek şartın ortadan kaldırılması halinde işlemin devam edileceğinin*" bildirildiği, bu nedenle daha önce alınmış olan Meclis Kararları ile ilgili işlem başlatılmadığı, denetim sonrası Belediyece yapılacak intifa hakkı/işletme hakkı devrinde bu hususlara dikkat edilerek işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

6102 sayılı TTK'nun 342'inci maddesinin gerekçesinde aynen; "*342'nci madde, anonim şirkete sermaye olarak konulabilecek ayınları ve bunların hukukî durumlarını genel hükümlerden farklı olarak, ancak ilgili maddeyi saklı tutarak düzenlemiştir. Üzerinde sınırlı aynî bir hak, haciz veya tedbir bulunan, nakden takdir ve devrolunamayan ayınların anonim şirkete sermaye olarak konulması, sermayenin korunması ilkesi ile bağdaşmaz bulunmuştur, 6762 sayılı Kanunda düzenlenmeyen bu nokta açıklığa kavuşturulmuştur.*" denilmiştir.

Görüüleceği üzere anonim şirketler sermaye şirketi olduğundan özel düzenleme yapılarak, sermayenin korunması ilkesiyle bağdaşır şekilde 6102 sayılı TTK'nun 342'nci maddesinde üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil,

malvarlığı unsurlarının aynı sermaye olarak konulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenle idarenin sermayesinin tamamı kendine ait olarak ortağı olduğu anonim şirkete yapacağı aynı sermaye artışlarında, kanunlarda öngörülen şartlara uyularak anonim şirketin sermayesinin korunması gerekmektedir. Zira anonim şirketler, ortaklarından ayrı bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip olup, borçlarından dolayı malvarlığı ile birinci derecede sorumludur. Anonim şirket ortakları ise şirket borçlarından dolayı bir sorumlulukları söz konusu değildir. Dolayısıyla anonim şirketlerde sermayenin korunması, tek güvenceleri şirketin malvarlığı olan şirket alacaklılarının menfaatlerinin korunması açısından da önemlidir. Oysa idare tarafından kendi anonim şirketine yapılan aynı sermaye artışlarının tamamı intifa hakkının başkasına devredilmemesi şartıyla yapıldığı için ilgili tapu sicil müdürlüğünce tapu siciline işlenmemiştir. Bu durumda idarenin ortağı olduğu anonim şirkete yapılan sermaye artışlarında kanunlarda öngörülen şartlara uyulmamıştır.

Kamu idaresinin cevabı üzerine yapılan incelemede bulgumuzda ilgili şirkete aynı sermaye artışı olarak intifa hakkı(işletme hakkı) devredilen taşınmaz sayısının 2023 sonu itibarıyla yukarıda örnek olarak yer verilen 3(üç) adet taşınmazla birlikte Belediye Meclisinin; 2017/8-100 sayılı kararıyla 1(bir) adet, 2018/4-53 sayılı kararıyla 7(yedi) adet, 2019/6-87 sayılı kararıyla 4(dört) adet, 2022/2-11 sayılı kararıyla 5(beş) adet, 2022/11-131 sayılı kararıyla 3(üç) adet olmak üzere toplam 20(yirmi) adet taşınmaz üzerindeki intifa hakları olduğu, fakat tamamının şartlı devir olması nedeniyle ilgili tapu siciline tescil ettirilemediği görülmüştür.

Bu itibarla belediyenin ortağı olduğu X Sanayi, Ticaret, İnşaat, Hizmet, Madencilik, Tarım ve Hayvancılık Yatırımları AŞ'ye, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların veya taşınmazları üzerindeki intifa hakkının (işletme hakkının) sermaye olarak konulması hâlinde, sermayenin korunması ilkesi gereğince kanunlarda öngörülen örneğin sermaye olarak konulan intifa haklarının tapu siciline tescil ettirilmesi gibi şartlara uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kendi adına kayıtlı taşınmazlarından, cins tashihi yapılmayan taşınmazlar bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde cins tashihi; *“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım*

şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik’in 10’uncu maddesinde;

“(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmiştir.

Yapılan incelemede; idarenin kendi mülkü olan taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 63 adet taşınmaz olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilerek cins tashihi yapılması gereken taşınmazlar ile ilgili çalışmaların başlatılacağı belirtilmiş ise de 2023 sonu itibarıyla bulgumuzda yer alan hususların tamamlanmasına ilişkin bilgi belge gönderilmemiş olup, mevzuata uymayan işlemler devam etmektedir.

Bu itibarla mevzuat hükümlerine göre idarenin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarının mevcut duruma uygun olması için cins tashihi işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Benzer Nitelikteki İşlerin İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Usulüyle Tedarik Edilmesi

İdare tarafından bazı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin, ihale mevzuatında yer alan ihale usulleri yerine, kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kanunun 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yolu ile tedarik edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel ilkeler*” 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 ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bilindiği üzere doğrudan temin; ihtiyaçların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18'inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık ihale usulü) ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilmesidir. Dolayısı ile doğrudan temin bir ihale usulü değildir. Doğrudan temin ile 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesinde belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında idarelere kolaylık sağlanması amaçlanmıştır. Bu nedenle bazı alımların belirlenen parasal limitler dâhilinde bu maddeye göre yapılması istisnai bir durumdur. Asıl olan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık ihale usulü) ihale usulleri ile alım yapılmasıdır.

4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen ve Kurum tarafından güncellenen tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları ve yapım işleri ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin mal ve hizmetlerin idarelerce temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 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 etmektedir.

Diğer yandan Kamu İhale Kurulu'nca yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Zorunlu mali sorumluluk sigortası" başlıklı 68'inci maddesinde;

“68.1. Sigorta hizmetleri, 4734 sayılı Kanunun 4’üncü maddesindeki hizmetler kapsamında yer aldığından anılan Kanuna göre ihale edilmesi gerekmektedir. 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu uyarınca yaptırılması zorunlu olan mali sorumluluk sigortası ihalelerinde, idareler araç sayısı ve plaka numarasını belirteceklerdir. İstekliler idari şartnamede yer alan araç sayısı, aracın kayıtlı olduğu il ve aracın hasarsızlık oranını dikkate alarak teklif verecektir.” hükmü yer almıştır.

09.02.2023 Tarihli ve 32099 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6787 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile deprem afetinden etkilenen illerde (Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa) ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak bu illerdeki ve/veya diğer illerdeki idarelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22/d maddesi kapsamında gerçekleştirecekleri doğrudan temin limitleri 28.02.2023 tarihine kadar 5.000.000,00 TL ye yükseltilmiş, 24.02.2023 Tarihli ve 32114 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6862 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile de anılan kapsamdaki yükseltilmiş doğrudan temin limitinin geçerlilik süresi 08.05.2023 tarihine uzatılmıştır.

Yapılan incelemede; 6787 ve 6862 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararları kapsamında deprem afetinden etkilenen illerin ihtiyaçlarını karşılanmasına yönelik olmayan, belediyenin kendi sorumluluk alanındaki ihtiyaçlar nedeniyle, niteliği gereği aynı mahiyette olan aşağıdaki tabloda yer alan mal veya hizmet alımlarının kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiği, idarenin malı olan taşıtlar için zorunlu mali sorumluluk sigortalarının da ihale yapılmadan doğrudan temin usulüyle yaptırıldığı görülmüştür.

Tablo 8: Kısımlar Halinde Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Bilgiler

Alım Cinsi	Yapılan Mal/Hizmet Alımının Adı / Niteliği	Yapılan Alım Miktarları ve Yıllık Ödeme Tutarı	
		Alım Sayısı- KDV Dönemi	Toplam (KDV’siz, TL) (*)
Mal Alımı	Belediyenin iş makinaları, çeşitli taşıtları için lastik alımı	16 (01.01-09.07.2023)	445.964,42
“	“	20 (10.07-31.12.2023)	453.914,71
		Toplam	899.879,13
Mal Alımı	İlaçlama biriminde kullanılmak üzere ULV ilaçlama makinası alımı	2 (10.07-31.12.2023)	550.000,00
Mal Alımı	Beton parke üretimi için kırmataş tozu (kum), toz boya, 1,5/3mm granit mozaik çips tozu, çimento alımı	6 (01.01-09.07.2023)	571.850,86
“	“	19 (10.07-31.12.2023)	352.000,00

		Toplam	923.850,86
Mal Alımı	Fen işleri müdürlüğü parke tesisinde beton parke, bordür v.s. Üretiminde istif amaçlı kullanılmak üzere ihtiyaç olan 100*120 cm ebatlarında ahşap palet alınması	1 (01.01-09.07.2023)	352.000,00
“	“	1 (10.07-31.12.2023)	313.260,00
		Toplam	665.260,00
Mal Alımı	Kemalpaşa Mahallesi 281 ada 1 parselde bulunan Efes Sinemasının restorasyonu için çeşitli hırdavat, Mdf, lam, kereste, çivi, perde, cam, pvc boru, vb. yapım/ inşaat mal/malzemesi alımı	11 (01.01-09.07.2023)	68.190,34
“	“	26 (10.07-31.12.2023)	681.164,50
		Toplam	749.354,84
Mal Alımı	Belediyenin değişik birimlerinde sorumluluk alanlarındaki yerlerde kullanılmak üzere çeşitli temizlik malzemesi alımları	12 (01.01-09.07.2023)	224.990,04
“	“	21 (10.07-31.12.2023)	308.679,20
		Toplam	533.669,24
Hizmet Alımı	Belediyenin taşıtlarına ait motorlu taşıtlar zorunlu mali sorumluluk sigorta poliçeleri için hizmet alımı	68 (KDV'den Muaf)	893.001,02
		Toplam	893.001,02

(* Alım tutarlarından 01.01-09.07.2023 arası 0,18; 10.07-31.12.2023 arası 0,20 KDV'ler düşülmüştür)

Tabloda görüldüğü üzere her bir alımda 4734 sayılı Kanun'un 22-d maddesine göre 2023 yılında büyükşehir sınırlarındaki idareler için geçerli olan 431.810,00 TL (KDV Hariç) limitine uyulmuş olmakla birlikte; benzer mahiyetteki mal alımlarının yıllık toplamaları doğrudan temin limitini aştığı halde ihale usulleri yerine doğrudan teminle kısımlar halinde alımlar yapılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde bu hususa dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla benzer mahiyetteki mal veya hizmet alımlarının yıllık toplamaları, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 22/d maddesine göre büyükşehir sınırlarındaki idareler için doğrudan temin usulüyle alımlara ilişkin olarak alım tarihlerinde geçerli 431.810,00 TL (KDV Hariç) limitini aşması nedeniyle anılan kanunda yer alan ihale usullerine göre tedarik edilmesi, idarenin malı olan taşıtlar için zorunlu mali sorumluluk sigortalarının da anılan Kanuna göre ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan ve Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Alımlarda Sözleşme Düzenlenmemesi

Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılan ve gerçekleştirilmesi belli süreyi kapsayan hizmet alımları işlerinin bazılarında yüklenici ile idare arasında sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde sayılan koşulların varlığı halinde, idare ihalelere ilişkin bir takım hükümlerin yerine getirilmesini beklemeksizin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmeti doğrudan temin edebilmektedir. Ancak ihtiyaçların bu yöntemle temininde de idareler tamamen serbest olmayıp yerine getirilmesi gereken bazı gereklilikler bulunmaktadır. Bazı durumlarda, alınacak mal ve hizmetler ile yaptırılacak işlerde yüklenici ile sözleşme yapılması da bu gerekliliklerden birisidir.

Kanun'un 21'inci maddesinde düzenlenen pazarlık ile alım usulüne ilişkin hükümlerde hangi hallerde sözleşme yapılıp hangi hallerde yapılmasının zorunlu olmadığı belirtilmiş ancak doğrudan temine ilişkin 22'nci maddede bu yönde bir hüküm konulmamıştır. Her ne kadar Kanun maddesinde sözleşme yapılıp yapılmaması ile ilgili bir düzenleme bulunmasa da, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi amacıyla düzenlenen ve 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi amacıyla açıklamalar yapılmıştır.

Doğrudan temin yönteminin uygulanmasına ilişkin açıklamalar adı geçen Tebliğin 01.02.2024 tarihine kadar yürürlükte olan 22'nci maddesinde yapılmıştır. Buna göre 22.1.1.3 numaralı maddede; 22'nci madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu, bir defada yapılacak alımlarda ise sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde idarenin doğrudan temin usulü kapsamında yaptığı, gerçekleştirilmesi belli süre gerektiren aşağıda tabloda örnekleri görülen bazı mal ve/veya hizmet alımları işlerinde yüklenicilerle sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 9: Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Bazı Hizmet Alımı Örnekleri

Ödeme Emrinin Yevmiye Tarihi-No.su:	Satın Alınan Hizmetin Cinsi
22.03.2023-2888	Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü bünyesindeki bazı araçlara yedek parça alımı, bakım onarımı işi
28.03.2023-3051	Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü bünyesindeki bazı araçlara yedek parça alımı, bakım onarımı işi
26.05.2023-5605	Fen İşleri Müdürlüğüne iş makinası kiralınması işi
31.08.2023-9297	Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü bünyesindeki bazı araçlara yedek parça alımı, bakım onarımı işi
31.08.2023-9298	Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü bünyesindeki bazı araçlara yedek parça alımı, bakım onarımı işi

Oysa açıklanan mevzuat gereği, doğrudan teminle alımı yapılacak malın veya hizmetin teslimi ya da yapım işinin gerçekleştirilmesi belli bir süreyi gerektirmesi hallerinde yüklenicilerle sözleşme yapılması zorunluluğu bulunmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde bu hususa dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla doğrudan teminle alımı yapılacak malın veya hizmetin teslimi ya da yapım işinin gerçekleştirilmesi belli bir süreyi gerektirmesi hallerinde yüklenicilerle sözleşme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Yüzde On Limitini Aşması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesi idarelerin ihtiyaçlarını öncelikle açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüyle karşılamasına, diğer usullere ise ancak Kanun'da gösterilen özel hallerde başvurulması gerektiğine işaret etmektedir. Madde metninde bahsedilen özel haller Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerinde sayılmış olup bu şartların ortaya çıkması durumunda dahi idareye takdir yetkisi tanınmakta, açık ihale veya belli istekliler arasında ihale yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Kanun koyucu, bu takdir yetkisine de miktar yönünden sınırlama getirmiş olup 62'nci maddenin üçüncü fıkrasının (ı) bendine göre 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacaktır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.2'nci maddesine göre %10 oranı hesaplanırken kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarı dikkate alınacak ve mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplanacaktır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği, üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç yapılan mal alımlarında aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Yapılan Alımlar ve Toplam Ödeneye Oranı

Harcama Kalemleri	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenenin %10'u (TL) (B = A x 0,10)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D = C-B)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı / Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
-------------------	---	---	---	----------------------------------	---

Mal Alımı	172.178.629,50	17.217.862,95	27.612.589,62	10.394.726,67	16,04
Hizmet Alımı	71.508.160,50	7.150.816,05	11.798.541,48	4.647.725,43	16,50

Kamu İdaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde bu hususa dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla idare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın aşılması, aşılmasının elzem olduğu durumlarda da Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İhaleyle Yapılan Alımlara Ait Hakedişlerin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen açık ihaleyle yapılan bazı mal/hizmet alımlarına ait hakedişlerin ödemelerinde, istihkak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna ilişkin muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması başlıklı 90'ncı maddesinde;

"(Değişik birinci fıkra: 17/4/2008-5754/54 md.) Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini onbeş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.

"(Değişik ikinci fıkra: 17/4/2008-5754/54 md.) İşverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...) İşverenlerin, kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Kurum alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder.

...

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hak ediş ödenmesi (...) hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır. (...)” hükmü yer almaktadır.

29.09.2018 tarih ve 27012 / 2. Mükerrer sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik’in;

“Kapsam” başlıklı 2’inci maddesinde yönetmeliğin idarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri kapsadığı,

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde bu yönetmeliğin uygulanmasında İşveren’in idareden iş alan gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

“Hakedişten kesinti ve mahsup” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) İdarece işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...)

(3) İdare, yaptığı ihaleler sonucunda işverene ödeyeceği her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapabilmek için Kuruma yetki başvurusunda bulunabilir. Kurumca bu başvurunun uygun görülmesi halinde idarece, işverene yapılacak her hakediş ödemesinden önce elektronik ortamda işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılır. İşveren ve varsa alt işverenlerin Kuruma borcu yoksa, ayrıca Kuruma yazı ile sorulmaksızın hakediş ödemesi yapılır. (...)

(5) İdarece, işveren ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarı, ödeme belgesinde gösterilir. Bu kesinti, ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılır. Hakediş miktarı, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme

zammı ve diğer ferilerinden oluşan borcunu karşılamazsa, bakiye borç daha sonra ödenecek hakedişlerden aynı yöntemle kesilerek Kuruma ödenir.

(6) İşverenin ve varsa alt işverenlerinin, prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden dolayı Kuruma olan sorumluluğu; idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının tamamının hakedişten mahsup edildiği tarihe kadar devam eder.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlere yapılacak hakediş ödemelerinden önce işverenlerin, SGK’ya borcunun olup olmadığının elektronik ortamda sorgulanması, şayet ilgililerin borcu yok ise ödemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İlgili işverenlerin SGK’ya borcu olması halinde ise söz konusu borca mahsup edilmek üzere hakedişten kesinti yapılması ve anılan kesintinin kurumun banka hesabına yatırılması gerektiği anlaşılmaktadır. Öte yandan söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeden hakediş ödemesi yapan ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede idare tarafından ihaleyle alınan bazı mal/hizmet alımlarına ilişkin hakediş ödemelerinden bazılarında;

(-İhale Kayıt Numarası (İKN) 2023/1031935 sayılı, 1.002.750 TL sözleşme bedelli Söke İlçesi Sınırları İçerisinde Yerüstü Konteynerlerinin Boşaltılması ve Cadde Sokakların Süpürülmesi Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alımı İşinde; işverenin hakedişleri 10.11.2023-12096, 28.11.2023-12898 yevmiye tarihli ve No.lu ödeme emirleriyle emanete alınırken ve 13.11.2023-12163, 21.11.2023-12574, 28.11.2023-12851, 01.12.2023-13101 yevmiye tarihli ve No.lu MİF.lerle emanetten ödmeden önce sorgulama yapılmamıştır.

-İKN 2023/994194 sayılı, 25.549.200 TL sözleşme bedelli Söke İlçesi Sınırları İçerisinde Katı atıkların Toplanması, Taşınması ve Kent Temizliği Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alımı İşinde; işverenin hakedişi 20.12.2023-14046 yevmiye tarihli ve No.lu ödeme emiriyle emanete alınırken ve 22.12.2023-14176 yevmiye tarihli ve No.lu MİF.le emanetten ödmeden önce sorgulama yapılmamıştır.

-İKN 2023/554671 sayılı, 2.499.500,00 TL sözleşme bedelli, 770 Litrelik Galvanizli Çöp Konteyner Alımı işinde; işverenin hakedişi 13.11.2023-12154 yevmiye tarihli ve No.lu

ödeme emriyle emanete alınırken ve 14.11.2023-12212, 23.11.2023-12678, 30.11.2023-13018, 07.12.2023-13371, 15.12.2023-13800, 27.12.2023-14352 yevmiye tarihli ve No.lu MİF.lerle emanetten ödemededen önce sorgulama yapılmamış denetimler sırasında 29.12.2023 tarihinde yapılmıştır.

-İKN 2022/1011650 sayılı, 12.571.600,00 TL sözleşme bedelli, Akaryakıt Ürünleri Alımı işinde; işverenin hakedişleri 23.02.2023-1845, 08.03.2023-2317, 22.03.2023-2877, 13.04.2023-3682, 24.04.2023-4128, 09.05.2023-4735, 22.05.2023-5258, 15.06.2023-6474, 23.06.2023-6938, 07.07.2023-7247, 11.07.2023-7393, 19.07.2023-7710, 07.08.2023-8335, 22.08.2023-8986, 07.09.2023-9574, 25.09.2023-10287, 11.10.2023-10898, 27.10.2023-11598, 08.11.2023-11997, 27.11.2023-12837, 08.12.2023-13396, 25.12.2023-14230, 31.12.2023-14562 yevmiye tarihli ve No.lu ödeme emirleriyle emanete alınırken ve 15.03.2023-2576, 22.03.2023-2866, 29.03.2023-3113, 18.04.2023-3922, 27.04.2023-4259, 15.05.2023-4961, 23.05.2023-5373, 29.05.2023-5651, 15.06.2023-6460, 20.06.2023-6667, 05.07.2023-7129, 07.07.2023-7225, 18.07.2023-7611, 04.08.2023-8298, 15.08.2023-8695, 14.07.2023-7481, 22.08.2023-8959, 08.09.2023-9600, 15.09.2023-9877, 26.09.2023-10355, 06.10.2023-10736, 10.10.2023-10841, 25.10.2023-11502, 16.11.2023-12365, 21.11.2023-12569, 30.11.2023-13006, 12.12.2023-13524, 26.12.2023-14288 yevmiye tarihli ve No.lu MİF.lerle emanetten ödemededen önce sorgulama yapılmamıştır.) istihkak sahiplerinin hakedişlerinin emanete alınması ve emanetten ödenmesi öncesinde SGK'ya borcunun bulunup bulunmadığına ilişkin sorgulamaların yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından denetim sonrası süreçte gerekli uyarılar yapılarak, SGK'ya borcunun bulunup bulunmadığına ilişkin sorgulamalar yapılmak suretiyle ödemelerin gerçekleştirildiği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla kurumun idari ve cezai yaptırıma maruz kalmaması için, ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlere ait hakedişlerin ödenmesi öncesinde ilgililerin Sosyal Güvenlik Kurumu borçlarına ilişkin sorgulama yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Sürekli Alım Konusu Olan Malzemelerin Nitelikleri Doğrultusunda Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Düzenlemeler Yapılmaması

Belediyenin beton parke tesisi ile asfalt üretim tesislerinde üretilen asfalt, beton parke taşı üretimi için sürekli olarak kum, çakıl, mıcır, stabilize ve dökme çimento alımı yapıldığı

halde bu malların nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:

...

f) Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.

g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır." hükümleri yer almıştır.

Kamu İhale Kurumunca yayımlanan Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Özel hükümler" başlıklı 29.maddesinde aynen;

"İdareler, bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla görev ve hizmet alanlarının özellikleri veya sürekli alım konusu olan malların ve yapılan işlerin nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapabilirler.

Denetleme ile muayene ve kabul işlemlerine ilişkin belgelerinin şekli ve içeriği ilgili idarelerce tespit olunur." denilmektedir.

Yukarda yeralan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerince harcamalar yapılmadan önce; ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortam (örneğin sürekli alımı yapılan mal-malzemelerin denetimi, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin önceden belirlenmiş objektif kriterlere dayanan usul esasları yayımlanmalı) oluşturulmalı, mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması gerçekleştirilmelidir. Yapılacak üretimde kullanılacak ilk madde ve malzemelerin istenilen kalite standartlarında olup olmadığı, piyasadaki alternatiflerine göre maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik yönlerinden en uygun olup olmadığı, sonuçta yapılacak üretimin en uygun

ve sürdürülebilir olup olmadığı araştırılmalıdır. Bu amaçlara ulaşmak için diğer hususlar yanında; idarenin kendi ihtiyaçları için kurduğu üretim tesislerinde sürekli alım yapılan mal ve malzemelerin ekonomik, verimli, etkin, olup olmadığını kontrol etmeye, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik analizlerine esas olacak veriler temin etmeye elverişli olacak denetleme, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelik/yönerge/usul-esaslar şeklinde düzenlemeler yapılmalıdır.

Oysa yapılan incelemede belediyenin beton parke taşı üretim tesisi ile asfalt plenti üretim tesisi bulunduğu, ancak buralarda yapılacak üretimlerde kullanılmak üzere sürekli satın alınan kum, mıcır, dökme çimento ve bitüm malzemelerinin nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelik/yönerge/usul-esaslar şeklinde düzenlemeler yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde Belediyenin harcama birimlerinde ilgili yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile düzenleme yapılacağı belirtilmiş ise de henüz bir düzenleme yapılmadığından bulguda konu edilen düzenleme eksikliği devam etmektedir.

Bu itibarla mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılabilmesi için, idarenin bünyesinde kurulmuş üretim tesislerinde sürekli alım yapılan kum, mıcır, kırma taş, dökme çimento ve bitüm malzemelerinin nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelik/yönerge/usul-esaslar şeklinde düzenlemeler yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Uzun Süreli Alımlara Ait Ara Teslimlerde Muayene Kabul Komisyonlarınca Kabul Raporu Düzenlenmeden Ödeme Yapılması

Belediye tarafından peyderpey alım şeklinde yapılan bazı uzun süreli mal alım ihalelerine ait ara teslimatlarda, işlerin sözleşmesine aykırı olarak Muayene Kabul Komisyonlarınca kabul raporu düzenlenmeden yalnızca teslim tutanakları ile ödeme yapıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Kurulunca yayımlanan;

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliği'nin Kısmi kabul yapılması" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"İhale dokümanında belirtilmiş olması şartıyla, taahhüt konusu işin tamamlanmış ve müstakil kullanıma elverişli bölümleri için kısmi kabul yapılabilir. Kısmi kabul yapılan bölümler için bu Yönetmelik hükümleri aynen uygulanır."

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 27'inci maddesinde *"Deney-analiz-kalibrasyon laboratuvarları veya muayene kuruluşları tarafından üretimin veya malın kontrolünün yapılması, özel imalat süreci gerektiren mal alımlarında sözleşmenin yürütülmesi aşamasında yerine getirilecek bir yükümlülük olarak teknik şartnamede ve/veya sözleşme tasarısında düzenlenebilir"*,

Adıgeçen Yönetmelik eki Mal Alımlarına İlişkin Tip Sözleşmenin 12.2.2 maddesinde de *"İdare, Muayene ve Kabul Komisyonunca kabul raporu düzenlenmesinden itibaren Yüklenicinin yazılı talebi üzerine en geç gün içinde Yükleniciye veya vekiline ödemeyi yapacaktır."* denilmiş, 31.maddesinde de yüklenicinin teslim edeceği mal partiler veya bölümler halinde teslim alınacaksa, yüklenici veya vekilinin hazır bulunması ile Komisyon tarafından; her teslimatta; sözleşme başlangıcından itibaren teslim edilen malların miktarı, malların ya da yapılan işin sözleşme ve ekinde yer alan teknik şartnameye uygunluğunun bir kabul tutanağı ile tespit edileceği, tutanak sonucunda muayene komisyonun malların kalitesini, teknik şartnamede belirtilen özelliklere uygunluğu ile varsa hatalı ve kusurlu olanları belirteceği, komisyon tarafından, raporun sonuç bölümünde malların hatasız kabulü ile malların/işlerin gerekli özellikleri taşımaması ya da teknik şartnamesine uymaması halinde reddini içerir rapor düzenlenip ve İdareye sunulacağı, İdarenin, kabule ilişkin belgeyi ödeme belgesinin eki yapmak suretiyle malın bedelinin ödenmesine ilişkin mevzuatına uygun bir ödeme belgesi düzenleyerek ödeme işlemlerini başlatacağı hükümleri yer almıştır.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre mal alımlarına ilişkin teknik şartname ve sözleşmelerde geri dönüşü olmayan hataların ortaya çıkmasını önlemek, teslim süresinde gecikmelere yol açmamak ve hataların zamanında giderilmesini sağlamak, imalat veya üretim tamamlandıktan sonra kontrol imkanı olmayan hususlarda satın alınan üretime giren malın ihale dokümanında belirtilen kalite ve özelliklere uygun olup olmadığının tespiti için, yine taahhüt konusu işin partiler halinde teslim edilmiş, tamamlanmış ve müstakil kullanıma

elverişli bölümleri için kısmi kabul yapılması, sözleşmenin uygulanma sürecindeki ara ödemelerin muayene ve kabul işlemi yapıldıktan sonra yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede idare tarafından ihale edilen; İKN: 2022/1492106 sayılı Kum Mıdır vb. ile Dökme Çimento Mal Alımı işi ile İKN: 2022/1011650 sayılı 2023 Yılı Akaryakıt Ürünleri Mal Alımı İşine ait sözleşmelerin 12.2.2 maddesinde “İdare, Muayene ve kabul Komisyonunca kabul raporu düzenlenmesinden itibaren yüklenicinin yazılı talebi üzerine en geç 60gün içinde yükleniciye veya vekiline ödemeyi yapacaktır.” denildiği halde anılan işlere ait bazı ara hakediş ödemelerinde; (Örneğin: a) İKN : 2022/1492106 sayılı iş kapsamında; 10.04.2023-3492, 22.05.2023-5283, 17.07.2023-7569, 12.09.2023-9690 yevmiye tarihli ve No.lu ödeme emirleriyle kum, mıdır vb alımları; 13.04.2023-3672, 22.05.2023-5263, 15.06.2023-6458, 27.07.2023-7964,19.09.2023-10052 tarihli ve No.lu ödeme emirleriyle dökme çimento alımları. b) İKN : 2022/1011650 sayılı iş kapsamında; 26.01.2023-827, 25.09.2023-10287, 11.10.2023-10898 yevmiye tarihli ve No.lu ödeme emirleriyle akaryakıt ürünleri alımları.) muayene ve kabul komisyonunca kabul raporu düzenlenmeden sadece teslim alma tutanakları ile ödeme yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde bu hususa dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla peyderpey alım şeklinde yapılan bazı uzun süreli mal alım ihalelerinde; partiler halinde alınmış ve idarece tüketilmiş veya imalata/üretime girmiş alımlarda geri dönüşü olmayan hataların ortaya çıkmasını önlemek ve hataların zamanında giderilmesini sağlamak amacıyla malın ihale dokümanında belirtilen kalite ve özelliklere uygun olup olmadığının tespiti için, işin tamamlanması beklenmeden ara hakediş ödemelerinden önce muayene ve kabul işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Belediyenin Üretim Yerlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemeler ile Yarı Mamul ve Mamul Maddelerin Taşınır İşlemleri İçin Esas Usul Belirlenmemesi

Belediyenin bünyesindeki üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddelerin maliyetlerinin hesaplanması ve taşınır işlemleri için esas usul belirlenmediği, ürünlerin gerçek maliyetini hesaplamak amacıyla muhasebede gerekli hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:

...

f) Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.

g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır." hükümleri yer almıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "Hesap planı" başlıklı 45'inci maddesinde bu Yönetmelikte bulunan hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelikteki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine belediyeler için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesinde;

"(1) Maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılır.

(2) Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir:

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınır. 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.”

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin:

“Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(2) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) (2) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;

a) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır” denilmiş,

Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“(3) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) Taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamalar, taşınmazın değerine eklenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Kapsamdaki idarelerin bünyesinde bulunan fabrika, imalathane ve benzeri üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddeler hakkında

bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz. Bunlar hakkında kendi düzenleyici işlemlerinde belirlenen esas ve usuller uygulanır.” hükmü yer almıştır.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan tapuda kayıtlı olan taşınmazlar öncelikle maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kaydedilmeli, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilmelidir. İz bedeliyle kaydedilecekler; tapuda kayıtlı olup maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyenler, tapuda kayıtlı olmayıp sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar, orta malları ve genel hizmet alanları altında sayılanlar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’na iz bedeliyle takip edilmesine karar verilen taşınmazlardır.

Kamu idarelerince harcamalar yapılmadan önce; ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortam (örneğin sürekli alımı yapılan mal-malzemelerin denetimi, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin önceden belirlenmiş objektif kriterlere dayanan usul esasları yayımlanmalı) oluşturulmalı, mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması gerçekleştirilmelidir.

Yapılan üretimin mevcut ve gelecek piyasa şartlarında en uygun ve sürdürülebilir olup olmadığı, mamul ve yarı mamullerin piyasadaki alternatiflerine göre maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik yönlerinden en uygun olup olmadığı araştırılmalıdır. Bunun için mamul ve yarı mamullerin doğrudan ve dolaylı girdileri kapsayacak şekilde maliyeti hesaplanmalıdır. Bu amaçla üretimde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile mamul ve yarı mamullerin giriş-çıkış kayıtlarının nasıl yapılacağı, Taşınır Kayıt Yetkilisi ve Taşınır Kontrol Yetkilisinin nasıl belirleneceği, sorumlulukları, üretim maliyetlerinin nasıl hesaplanacağı, yılsonu fiili envanterin nasıl yapılacağı, sayım noksanlıkları/fazlalıkları, kayıp, kaçak, fire, hallerinde yapılacak işlemler, giren- çıkan malzemelerin/ürünlerin korunması, stoklanması, vb. hususların nasıl yapılacağını belirleyen yönetmelik/ yönerge/ usul-esaslar düzenlenmelidir.

Diğer yandan mevcut 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 edilmeli ve amortisman hesaplamasında dikkate alınmalıdır. Bunun için

de maddi duran varlıklara yapılan ilave edilen harcamaların gerçek maliyetinin hesaplanmasını sağlayacak yöntemler, usul-esasların belirlenmiş olması gerekecektir.

Bunlarla birlikte açıklanan işlemlerin muhasebeleştirilmesi için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planındaki hesaplar yeterli olmayacağından, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin alınarak Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan hesaplardan, ihtiyaç olanlar kullanılabilir.

Yapılan incelemede; Belediyenin bünyesindeki beton parke taşı üretim tesisi ve asfalt plenti tesisinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddelerin maliyetlerinin hesaplanması ve taşınır kayıt-kontrol işlemleri için düzenlemeler bulunmadığı, bu nedenle üretilen mamullerin ilgili taşınmazların değerine ilave edilmesi yöntemi olarak önceki yıllarda sadece ürünlerle ilgili mal-malzeme giderlerinin taşınmazların değerine eklendiği, 2023 yılında ise tesislerin bağlı olduğu Fen İşleri Müdürlüğüne belirlenen geçici yöntemle ürünlerin yaklaşık maliyeti hesaplanarak taşınmazların değerine eklendiği, ürünlerin maliyeti ve stoklarının takibi ve kaydedilmesi amacıyla ilgili yıl mizanlarında maliyet hesapları ile mamul, yarı mamul hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin harcama birimlerince kullanılan ilk madde malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddelerinin taşınır işlemleri için esas ve usul belirlenecek olup, bu tesislerde üretilen yarı mamul ve mamul maddelerin maliyet hesaplarının yapılmasına esas çalışmalar yapılacağı belirtilmiş ise de yukarıda açıklanan eksikliklerin tamamlandığına ilişkin bilgi/belge sunulmadığından bulguda konu edilen hususlarda bir değişiklik bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle yapılan üretimlerin sürdürülebilir ve piyasa şartlarında en uygun ürünler olup olmadığına karar verebilmek, taşınmazlara ilaveten yapılacak harcamaların gerçek maliyetini tespit edebilmek amacıyla; idarenin bünyesindeki beton parke taşı tesisi ve asfalt plenti tesisinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddelerin maliyet yöntemlerinin hesaplanması ve taşınır kayıt-kontrol işlemleri vb. hususların nasıl yapılacağını belirleyen yönetmelik/ yönerge/ usul-esasları gösteren düzenleme yapılması, ayrıca bu işlemlerin muhasebe kayıtlarında takibini sağlamak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin alınarak ihtiyaç olan hesapların kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Söke Belediyesi ile Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (TÜM YEREL-SEN) Şubesi arasında akdedilen toplu sözleşmede mevzuata aykırı olarak düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz denilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi,

görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Söke Belediyesi ile TÜM YEREL-SEN arasında 23.12.2022 tarihinde imzalanan ve yürürlük süresi 01.01.2023 ile 31.12.2024 tarihlerini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinin bazı maddelerinde mevzuata aykırı hususlara yer verildiği görülmüştür.

Öncelikle taraflar arasında akdedilen sözleşmenin kapak başlığında, imzalanan metnin toplu sözleşme olduğu belirtilmiştir. Toplu sözleşme, kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi ifade ettiğinden, imzalanan metin toplu sözleşme değil, sosyal denge tazminatı sözleşmesidir. Nitekim söz konusu durum 4688 sayılı Kanunun 32’inci maddesinde de açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle belediye ile ilgili sendika arasında imzalanan sözleşmenin adı “Toplu Sözleşme” değil, “Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi” olmalıdır.

İkinci olarak; söz konusu Sözleşmenin “Yürürlük ve Süre” başlıklı 21’inci maddesinde; sözleşmenin 01.01.2023 tarihinde başlayıp 31.03.2024 tarihinde sona ereceği, yeni sözleşme görüşmelerine eski sözleşmenin bitim tarihinden 30 gün önce başlanacağı, yeni sözleşme imzalanıncaya kadar bu sözleşmenin geçerli olacağı, sözleşme ile tanınan tüm sosyal hakların devam ederken mali hakların Ocak ayı TEFE-TÜFE ortalaması oranında arttırılarak uygulanacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinde; sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde yapılabileceği, yapılacak sözleşmelerin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun ile sözleşme yapma süresi ve sözleşmenin geçerlilik süresi kesin

olarak belirlendiği için yukarıda yer verilen Toplu İş Sözleşmesi'nin yeni sözleşme görüşmelerine eski sözleşmenin bitim tarihinden 30 gün önce başlanacağına ve yeni sözleşme imzalanıncaya kadar eski sözleşmenin geçerli olacağına ilişkin hükümleri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bunların dışında söz konusu Sözleşmenin; "Sözleşmenin Amacı" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Bu Toplu İş Sözleşmesinin amacı,

...

c) Taraflar arasında doğabilecek ihtilafları uzlaştırıcı yollarla çözümlenmek,

d) İşverenin ve çalışanların hak ve menfaatlerini dengelemek,

e) Çalışanların ekonomik, sosyal ve kültürel düzeylerini yükseltmek,

f) Çalışanların ekonomik, demokratik, hukuksal, sosyal hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmektir."

"Toplu İş Sözleşmesi Konusuna İlişkin Hükümler" başlıklı 3'üncü bölümündeki 8,9,10,11,12,13 ve 14'üncü maddelerinde;

"Madde 8- Başvuruların Yanıtlanması

Sendika, şube veya işyeri temsilcilerinin herhangi bir konuda işveren veya işveren temsilcisine yazılı olarak başvurmaları halinde, işveren veya işveren temsilcisi yazılı başvuruya en geç on beş gün içerisinde yazılı yanıt vermekle yükümlüdür.

İşveren veya işveren temsilcisinin herhangi bir konuda sendika şube veya temsilcilerine yazılı olarak başvurması halinde sendika şube veya temsilcilere başvuruya on beş gün içerisinde yazılı yanıt vermekle yükümlüdür.

Madde 9- Sendika Temsilcilik Odası ve İlan Tahtası Tahsisi.

a) İşveren işyerlerinde sendika şube veya işyeri temsilciliğine tefriş edilmiş bir temsilcilik odası tahsis eder.

b) İşveren, iş yerinde çalışanların kolayca görebilecekleri elverişli bir yerde sendikanın ilan ve duyuruların asılmasına özgü ilan panoları bulundurur.

Madde 10- Çalışanların Listesinin Verilmesi

İşveren, çalışanların aidat kesinti listesini 4688 Sayılı Yasa hükümlerine göre sendikaya zamanında ve düzenli olarak elektronik ve yazılı ortamda vermekle yükümlüdür.

Madde 11- Sendika Yönetici ve Temsilcilerinin İşyeri Sendikal Çalışmaları

a) Sendika ve ilgili şube yöneticileri ve işyeri temsilcileri, işyerinde sendikal çalışmalarda bulunur, işveren ve temsilcileri ile görüşmeler yapar.

b) Sendikanın ya da ilgili şubenin yönetiminde yer alan çalışan ve temsilciler, amirine bilgi vermek koşulu ile uygun sürelerle sendikal faaliyetler için işyerinden ayrılabilirler.

c) Sendika, yönetici ve temsilcileri, iş saatleri içinde ve dışında üyelerle görüşebilir veya toplantı yapabilir.

d) İşveren, sendika şube veya işyeri temsilcilerinin talepleri doğrultusunda yapılacak eğitim, genel kurul, seminer vb. çalışmalar için salon, araç ve gereçlerin kullanımı konusunda her türlü kolaylığı sağlar.

e) Sendika şube yöneticileri ile işyeri temsilcileri, sendikal faaliyetler kapsamında imkânlar ölçüsünde işyerlerinin araçlarından yararlandırılır.

f) Sendika temsilci ve görevlilerine kongre, konferans, seminer, yönetim, denetim, başkanlar kurulu, genel kurul ve temsilciler kurulu gibi toplantılara katılmaları için, sendikamn veya şubesinin yazılı talebi üzerine yılda toplam 30 iş günü geçmemek üzere ücretli izin verilir. Böylesi durumlar için verilecek izinler yasalardan kaynaklanan izinlere mahsup edilemez ve yasalardan kaynaklanan haklar saklıdır.

Madde 12- Sendika ve Şube Yöneticileri ile Sendika Temsilcileri ve Yetkililerin Güvencesi

İşyerinde çalışan sendika ve ilgili şubenin yönetim, denetim ve diğer zorunlu kurullarında görev alanlarla, sendika işyeri temsilcileri sendikal faaliyetleri nedeniyle cezalandırılmaz, rızası olmadan görev yaptığı birim veya görev yeri değiştirilemez. İşveren,

4688 sayılı Kanun ve sair mevzuatta öngörülen sendikal hak ve hürriyetlerin kullanılmasında azami dikkat ve özeni gösterir.

Madde 13-Sendika Üyelerinin Hakları

Bu sözleşme süresi içerisinde sendika üyesi olmayanlara sözleşme hükümleri dışında Yasalarla getirilen haklardan farklı olarak mali kazanç sağlayan bir uygulama yapılması halinde bu işlem Sendika üyelerine de uygulanır.

Madde 14- Üyelik Aidatı

İşverence, sözleşme hükümlerinden yararlanan sendika üyelerinin taban aylıklarından %1,3 oranında üyelik aidatı kesilerek sendika hesabına yatırılır.

“Sosyal Haklar ve Yardımlar” başlıklı 4’üncü bölümündeki 15, 16’ncı maddelerinde;

“Madde 15- Diğer Haklar ve Ücretli İzinler

8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü'nün kutlanıldığı hafta boyunca kadın çalışanlar dönüşümlü olarak birer gün izinli sayılırlar.

Engelli çalışanlar, 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde ve ulusal düzeyde kabul edilen 10-16 Mayıs sakatlar haftasının ilk gününde birer gün izinli sayılırlar. Engelli personel, idari tatillerde çalıştırılmaz. Engelli çalışanlara mesai başlangıç ve bitiminde daha rahat ulaşım sağlayabilmeleri için gerekli kolaylık sağlanır.

a) İşveren, işyerlerinde kreş imkânı sağlar. İşverence açılacak ya da mevcut kreş veya anaokulundan çalışanların çocukları, ek dersler dahil ücretsiz olarak yararlandırılır, çocukları kreşe giden kadın/erkek çalışanlara mesai girişi ve çıkışlarında gerekli kolaylık sağlanır.

b) İşveren, bu sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik hükümlerini dikkate alarak tüm hizmet binalarında ve işyerlerinde emziren çalışanlar için emzirme odaları tahsis eder. Bu odaların bakımı ve idaresi işveren tarafından yürütülür, araç gereçler işverence sağlanır.

c) DPB'nin 29.04.2016 tarih ve 2635 sayılı görüşü çevresinde, çalışanların Başbakanlıkça idari izinli sayılan sürelerinin yıllık izin süreleri içinde kalması ve mesai sürelerine denk gelmesi halinde bu süreler işveren tarafından yıllık izinden sayılmaz. (Yıllık izin hakkı saklı kalır) Bu izinler 657 sayılı Yasanın 103'üncü maddesine göre daha sonra kullanılır.

d) Çalışanlardan, idari, sendikal ve görevli izinli olunan günlerde maktu mesai kesintisi yapılmaz.

e) İşveren, iş bu sözleşme kapsamındaki koruma ve güvenlik kadrosundaki çalışanlara zabıta emekçileri için ödenen tutarda maktu mesai öder.

f) İşveren, Zabıta Memurlarının çalışma saatlerini, haftalık iznin en az bir günü hafta sonuna denk gelecek şekilde düzenler.

g) İşveren, işletmekte olduğu Otopark, Yüzme Havuzu, Spor Salonu, sosyal tesisler ve benzeri işletmelerinden personelinin %30 indirimli yararlandırılmasını sağlar.

Madde 16- Sağlık Hizmeti

a) İşveren, çalışanlara ilk kademe sağlık hizmeti vermek üzere Kurum Tabibi bulundurur.”

Hükümleri yer almaktadır.

Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi tarafından bundan sonraki süreçlerde bu hususa dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklamalar önceki yıllarda yapılmış işlemleri değiştirmemektedir.

Bu itibarla açıklanan mevzuat hükümlerine göre sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye sınırları içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde "geçiş hakkı" işletmecilere, elektronik haberleşme sunmak için gerekli şebeke ve altyapı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olarak, "işletmeci" yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olarak, "geçiş hakkı sağlayıcısı" ise geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinde geçiş hakkının kapsamı belirlenmiş, "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının, ilgili mevzuatta ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereçlerin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına ve bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in;

"Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesinde bu Yönetmelik kapsamında işletmeci ve Geçiş hakkı Sağlayıcısı 5'inci maddesinde belirtilen ilkeler doğrultusunda geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilecekleri, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı hükme bağlanmış,

“Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde “*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS (Geçiş Hakkı Sağlayıcısı) tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*” denilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik ve eklerine göre sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesi amacıyla “Geçiş Hakkı Ücreti” alınabilmesi için öncelikle ücret tarifesi belirlenmesi, sonra da işletmecilerle anlaşma yapılması gerekmektedir. Yönetmelik’in eki Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için de ücret tarifesi belirlendiği görülmektedir. Yönetmelik’te açıklanan tarifeye göre, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden en fazla metresi 0,70 TL tutarında geçiş hakkı ücreti alınacağı ve söz konusu tutarın her yıl Üretici Fiyatları Endeksi oranında güncelleneceği belirtilmiştir.

Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerine ücret tarifesinde yer verilmesi, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olan yerlerden geçiş hakkı ücretlerini tahsile ilişkin yetkinin ilçe belediyelerinde olduğunu göstermektedir. Bu nedenle anılan mevzuat hükümlerine göre ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olan yerlerden belirlenen ücret tarifesi üzerinden geçiş hakkı ücretlerinin alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Meclisinin 17.10.2022 karar tarihli ve 2022/11-126 numaralı kararı ile belediye sınırları içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereç için geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarifelerin belirlendiği, idarenin sorumluluğundaki taşınmazlardan geçen hatların uzunluğunu tespit etmek amacıyla Aydın Büyükşehir Belediyesi ve taşınmazlar üzerinden kablo ve benzeri gereç geçiren işletmeler ile anlaşmalar yapmak üzere girişimlerde bulunduğu ancak yıl sonu itibarıyla henüz sonuçlanmadığı, buna bağlı olarak da geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılamadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup; 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında Aydın Büyükşehir Belediyesinden geçiş hakkı ücretleri tahsilatının mahsuplaşma suretiyle yapıldığı, 2019 ve sonrası yıllara ait tahakkuk ve tahsilatlar için ilgili kamu idareleri ve firmalar nezdinde girişimlerde bulunduğu, tahakkuk ve tahsilatinin

yapılmasına yönelik işlemlerin devam etmekte olduğu belirtilmiş ise de cevaplarda 2023 yılında geçiş hakkı bedelleriyle ilgili olarak yapılmış herhangi bir tahakkuk ve tahsilat bilgisi verilmemiştir.

Bu itibarla açıklanan mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediye tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsiline yönelik gerekli çalışmaların tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Mali Konular İçeren Bazı Yönetmelikler İçin Sayıştay Görüşünün Alınmaması

İdare tarafından çıkarılan ve mali konular içeren bazı yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştay'ın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulması gerekmektedir. Söz konusu düzenleme ile Sayıştay'ın istişari görüşü, mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için yürürlüğe konulma şartı olarak belirlenmiştir.

İdare tarafından çıkarılan yönetmeliklerin ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin incelenmesi neticesinde; "İşletme ve İştirakler Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", "Emlak ve İstimlak Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik", "Fen İşleri Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik", "Hukuk İşleri Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik", "Sağlık İşleri Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik", "Park ve Bahçeler Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" ile İcra Memurluğu İcra Takip, haciz, ve Satış İşlemlerine Dair Yönerge'de belediyenin gelirleri, giderleri, taşınırları, taşınmazları gibi mali konular içeren hükümler bulunmasına rağmen Sayıştay'ın istişari görüşü alınmadan yürürlüğe girdiği görülmüştür.

Sayıştay Daireler Kurulu'nun 07.09.2022 tarihli ve 1712/8 kararında;

“6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27’nci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında Daireler Kurulunca görüş verileceği ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümler çerçevesinde, mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için, yürürlüğe konulmadan önce Sayıştay görüşünün alınması gerekmektedir.

Bu itibarla, halen yürürlükte olduğu anlaşılan ... Belediyesi Yat Limanı Kıyı Tesisi İşletme Yönetmeliği taslağı hakkında görüş verilmesine imkân bulunmadığından, teklifin Kurumuna iade edilmesinin uygun olacağına” karar verilmiş, aynı Kurulun müstakar birçok kararlarında da yürürlükte olan mali nitelik içeren yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için görüş verilmesine imkân bulunmadığına karar verilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup maddede yer alan hususların yerine getirileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından çıkarılarak Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuş mali konular içeren yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için Sayıştay görüşü alınmasına gerek bulunmamakla birlikte yürürlükteki mali konular içeren yönetmeliklerde veya yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerde değişiklik yapan veya ilk defa mali konular içeren yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler çıkarılması halinde Sayıştay’ın istişari görüşünün alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Sayıştaya Verilmesi Gereken Belgelerin Süresinde Verilmemesi

17.09.2020 tarihli ve 31247 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’a göre Sayıştaya verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerin süresi içerisinde verilmediği tespit edilmiştir.

Adı geçen mevzuatın “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; bu Usul ve Esasların Sayıştay denetimine tabi olan kamu idarelerini kapsadığı belirtilmiş, “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; “c) Birleştirilmiş veriler defteri: İlgili kamu idaresinin ürettiği, yevmiye

*defteri, kasa defteri, büyük defter ile muhasebeleştirme belgelerinde yer alan ve bu Usul ve Esaslara ekli tablolarda detayları belirlenen mali verileri içeren elektronik tablo veya tabloları, ...ifade eder.”*denilmiş, “*Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri”* başlıklı 5’inci maddesinde; Sayıştaya verilecek bilgi ve belgelerin neler olduğu, 6’ıncı maddesinde ise verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süreleri açıklanarak, aylık birleştirilmiş veriler defterinin takip eden ayın sonuna kadar gönderileceği hükümleri yer almıştır.

Açıklanan Usul ve Esaslara göre kapsamda yer alan bir kamu idaresi olan Aydın Söke Belediyesi de bu belgeleri Sayıştay Başkanlığına zamanında göndermekle yükümlüdür.

Yapılan incelemede; yukarıda yer verilen hükümler doğrultusunda İdare tarafından sunulması gereken defter, mali tablo ve belgeler denetim sürecinde fiilen teslim alınmakla birlikte, aşağıdaki tabloda detayları görüleceği üzere 2023 yılına ait aylık birleştirilmiş veriler defterlerinin bazı aylar hiç gönderilmeyip sonraki ayların defteriyle birleştirildiği, bazı aylara ait olanların ise geç gönderildiği, böylece Usul ve Esaslarda belirtilen süreler içerisinde Sayıştaya verilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 11: Birleştirilmiş Veriler Defterlerinin Gönderim Tarihlerine İlişkin Liste

Mali Ay	BVD'nin Gönderilmesi Gereken Son Tarih	BVD Gönderim Tarihi	Açıklama
1	28.02.2023		Bu ay veri gönderilmemiştir.
2	31.03.2023	24.03.2023	
3	30.04.2023		Bu ay veri gönderilmemiştir.
4	31.05.2023	22.05.2023	
5	30.06.2023		Bu ay veri gönderilmemiştir.
6	31.07.2023		Bu ay veri gönderilmemiştir.
7	31.08.2023	11.08.2023	
8	31.10.2023	04.10.2023	Bu tarihte yapılan gönderim eski kayıtları değiştirmek için kullanılmıştır. Bu tarihte gönderilen BVD verisi ile herhangi bir yeni yevmiye kaydı gönderilmemiştir. Sadece, önceki BVD ile gönderilen yevmiye kayıtlarında değişiklik yapılmıştır.
8	30.09.2023	27.09.2023	
9	31.10.2023	04.10.2023	
9	31.10.2023	11.12.2023	Veri Usul ve Esaslarda belirtilen sürelerde gönderilmemiştir.
10	30.11.2023		Bu ay veri gönderilmemiştir.
11	31.12.2023	15.12.2023	
12	29.01.2024	05.02.2024	Veri Usul ve Esaslarda belirtilen sürelerde gönderilmemiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup maddede yer alan hususların yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a göre Sayıştaya verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerin süresi içerisinde verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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
Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Mal Alımlarının Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Yüzde On Limitini Aşması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı raporunda yer alan bulgu konusu yerine getirilmediği için, 2023 yılı raporunda yer almıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı raporunda yer alan bulgu konusu yerine getirilmediği için, 2023 yılı raporunda yer almıştır.