



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA KUMLUCA BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Mevzuatta Öngörülen Sınırın Aşılmasına İlişkin Tablo	19
Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Türleri	33

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KDV	: Katma Değer Vergisi
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Olan Durumlarda All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Süresinin Uzatılmaması
2. Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Yetersiz Olması
3. Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması ve Buna İlişkin İlişkin Cezaların Sözleşmede Belirtilmemesi
4. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
5. Pazarlık Usulü (21/f) ile Yapılan İhalelerde Hatalı İşlemlerin Bulunması
6. Teslimi Belirli Bir Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alımı ile Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması
7. Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması
8. Kurumda Ön Mali Kontrolün Yapılacağı Alt Birimin Oluşturulmaması
9. Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması
10. Maden İşletmeleri Payının Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi
11. Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
12. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
13. Finansal Kiralama Hizmet Alımı İle Edinilen Duran Varlıkların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
14. Taşınmaz İcmal Cetvelinin Hazırlanmaması

15. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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 tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Kumluca 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 Belediye 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, 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.

Kumluca Belediyesinin karar organı olan Kumluca Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 25 üyeden oluşmaktadır. Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü ve Afet İşleri Müdürlüğü 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 diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Kumluca Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 11 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Afet İşleri Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü’dür. Başkana bağlı 3 memur kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 13 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Dolu Kadro Sayısı	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı
Memur	75	271
Sözleşmeli Sanatçı Personel	-	-
Sözleşmeli Personel	3	-
Kadrolu İşçi	24	133
Toplam	102	404
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	378	

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 Kumluca Belediyesi faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Kumluca Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	73.509.000,00	23.832.194,26	10.403.042,10	86.938.152,16	85.438.791,02	1.499.361,14
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.176.100,00	2.114.087,53	994.239,69	10.295.947,84	10.097.078,60	198.869,24
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	262.449.900,00	109.541.709,65	46.498.297,36	325.493.312,29	302.918.688,88	22.574.623,41
4	Faiz Giderleri	1.070.000,00	11.445.000,00	0,00	12.515.000,00	12.442.290,49	72.709,51
5	Cari Transferler	14.222.000,00	9.009.035,71	5.126.000,00	18.105.035,71	17.558.624,19	546.411,52
6	Sermaye Giderleri	139.117.000,00	12.970.464,00	62.060.412,00	90.027.052,00	82.481.701,73	7.545.350,27
7	Sermaye Transferleri	456.000,00	500.000,00	0,00	956.000,00	719.597,67	236.402,33
8	Borç Verme	0,00	0	0	0	0	0
9	Yedek Ödenek	50.000.000,00	0	44.330.500,00	5.669.500,00	0	5.669.500,00
Toplam		550.000.000,00	169.412.491,15	169.412.491,15	550.000.000,00	511.656.772,58	38.343.227,42

Kumluca Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 550.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 511.656.772,58 TL Bütçe Gideri yapılmış, 38.343.227,42 TL ödenek iptal edilmiştir.

Kumluca Belediyesinin 2024 yılı 550.000.000,00 TL Bütçesi ile toplam “(A) Ödenek Cetvelinde” 550.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 540.000.000,00TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik

Sınıflandırılması Cetvelindeki 10.000.000,00 TL borçlanma, ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 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	79.150.000,00	78.242.059,75	532.060,09	77.709.999,66	98,18
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	184.850.000,00	36.764.089,05	13.796.834,35	22.967.254,70	12,42
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	18.290.000,00	10.880.846,10	0,00	10.880.846,10	59,49
05-Diğer Gelirler	204.610.000,00	296.315.235,45	675.949,12	295.639.286,33	144,49
06-Sermaye Gelirleri	53.100.000,00	0	0	0	0
08-Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0	0	-
09-Red ve İadeler	0	0	0	0	-
Toplam	540.000.000,00	422.202.230,35	15.004.843,56	407.197.386,79	75,41

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %75,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar %59,49, Sermaye Gelirleri %0 ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri %12,42 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	73.509.000,00	85.438.791,02	116,23
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.176.100,00	10.097.078,60	110,04
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	262.449.900,00	302.918.688,88	115,42
04-Faiz Giderleri	1.070.000,00	12.442.290,49	1162,83
05-Cari Transferler	14.222.000,00	17.558.624,19	123,46
06-Sermaye Giderleri	139.117.000,00	82.481.701,73	59,29
07-Sermaye Transferleri	456.000,00	719.597,67	157,81
08-Borç Verme	0	0	-
09-Yedek Ödenekler	50.000.000,00	0	0
Toplam	550.000.000,00	511.656.772,58	93,03

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %93,03 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesi ve ek ödenek ile öngörülen toplam ödenek tutarı Personel Giderlerinde % 116,23, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinde %110,04 , Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %115,42 ve Cari Transferlerde %123,46 aşmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
01-Vergi Gelirleri	26.358.045,47	42.058.882,16	78.242.059,75	59,57	86,03
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.586.047,15	79.120.852,12	36.764.089,05	128,77	-53,53
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	1.253.268,00	33.445.496,72	10.880.846,10	2568,66	-67,47
05-Diğer Gelirler	79.505.184,35	151.263.573,08	296.315.235,45	90,26	95,89
06-Sermaye Gelirleri	4.737.750,00	451.000,00	0,00	-90,48	
08Alacaklarda n Tahsilatlar	-	-	-	-	-
Toplam	146.440.294,97	306.339.804,08	422.202.230,35	109,19	37,82
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	10.012,76	2.856.575,29	15.004.843,56	28429,35	425,27
Net Toplam	146.430.282,21	303.483.228,79	407.197.386,79	107,25	34,17

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 103.714.158,00 TL'lik artış göstermiştir. Bu çerçevede; Vergi gelirlerinde 36.183.177,59 TL ve Diğer Gelirlerde 145.051.662,37 TL artış, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 42.356.763,07 TL, Alınan Bağış ve Yardımlarda 22.564.650,62 TL ve Sermaye Gelirlerinde 451.000,00TL tutarlarındaki azalışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderlerinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	23.065.284,12	53.739.511,35	85.438.791,02	132,99	58,99
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.756.074,61	5.935.105,95	10.097.078,60	58,01	70,12
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	94.187.472,55	207.113.167,09	302.918.688,88	119,89	46,26

Faiz Giderleri	1.705.141,39	4.399.808,98	12.442.290,49	158,03	182,79
Cari Transferler	6.562.873,23	13.512.195,95	17.558.624,19	105,89	29,95
Sermaye Giderleri	23.756.835,26	104.871.514,14	82.481.701,73	341,44	-21,35
Sermaye Transferleri	2.540.219,09	399.525,48	719.597,67	-84,27	80,11
Borç Verme	-	-	-	-	-
Toplam	155.573.900,25	389.970.828,98	511.656.772,58	150,67	31,20

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 121.685.943,60 TL tutarında %31,20 oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında Personel Giderlerinin 31.699.279,67 TL ve %58,99 oranında, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 4.161.972,65 TL tutarında ve %70,12 oranında, Mal alım ve Hizmet Giderlerinde 95.805.521,79 TL'lik %46,26 oranında, Faiz Giderlerinin 8.042.481,51 TL tutarında %182,79 oranında ve Cari Transferlerin 4.046.428,24 TL tutarında %29,95 oranında arttığı görülmektedir. Sermaye Giderlerinde ise 2.389.812,41 TL tutarında %21,35 oranında azalma olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 495.193.875,39 TL, Faaliyet Geliri 448.020.600,38 TL olup, enflasyon düzeltilmesinden gelen 312.185.339,04 TL olumlu farkın eklenmesinden sonra Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 265.012.064,03 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kumluca Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	SARNIÇTEPE GIDA VE TİCARET A.Ş.	3.750.000,00	3.750.000,00	100
2	KUMLUCA BETON A.Ş.	11.118.509,03	11.118.509,03	100
3	KUMLUCA EXPO TANITIM A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kumluca 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale 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 ise 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 risklerini belirlememiş olup, risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, kurulmamıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

Kamu İdaresinde iç denetçi ve iç denetim birimi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin kısmen yerine getirildiği ve iç

kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından kısmen sahiplenildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kumluca Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Olan Durumlarda All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Süresinin Uzatılmaması

İhale edilen bazı yapım işlerinde süre uzatımı verilen hallerde sigorta sürelerinin uzatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına,

yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

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

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

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı yapım ihalelerinde poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihlerinin süre uzatımı ile aşılmasına rağmen zeyilname ile sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, yapım işlerinde yükleniciler ile yapılan sözleşmelerde; tip sözleşme maddelerinde yer alan teknik personel bulundurulması ve cezai müeyyide kısımlarının sözleşmelerde boş bırakılmamasının sağlanacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 2: Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Yetersiz Olması

Kumluca Belediyesi tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerindeki iş artış gerekçe raporlarının yüzeysel ve yetersiz olduğu görülmüştür.

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

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur” Denilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir. ...”

hükmü getirilmiştir.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi’nin “Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, rölöve ve atasman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili

belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir” denilmektedir.

Yukarda açıklanan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekmektedir. Ayrıca artışa konu imalatların gerçek miktarının belirlenmesi için ataşmanlarının olması zorunludur.

İş artış kararlarında, artışa konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarının yeterli nitelikte açıklayıcı hazırlanarak keyfi değişikliklere gidilmemesi, yapım işinin sözleşmeye esas uygulama projeleri ve mahal listelerine göre gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Açıklanan yasal düzenlemelere göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler söz konusu olduğunda, iş artışı ancak öngörülemeyen durumlar nedeniyle söz konusu olabilecektir. Bu durumda öngörülemeyen hususların ne olduğunun gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruri bulunmaktadır. Zira vazgeçilen imalatların, yerine yapılacak imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi, mevzuatta yer alan düzenleme ve ilkelere aykırılık teşkil edecektir.

Ancak; Kumluca Belediyesi tarafından yaptırılan yapım işlerine ait iş artış gerekçe raporları incelendiğinde, gerekçe konusu işlerin çoğunun öngörülemeyen durumlar olmadığı, artış gerekçelerinin genel itibarıyla yüzeysel olduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, gerekçe raporlarının gerçek duruma uygun, detaylı, açık ve anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi hususlarında gerekli hassasiyetin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, iş artışlarının mutlak bir uygulama haline getirilmemesi, sadece öngörülemeyen durumlarda ve gerçek bir ihtiyaç halinde bu yola başvurulması, düzenlenecek gerekçe raporlarının ise gerçek duruma uygun, detaylı, açık ve anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması ve Buna İlişkin İlişkin Cezaların Sözleşmede Belirtilmemesi

Belediyenin yapım işlerinde iş başında bulunması gereken teknik elemanların yükleniciler tarafından teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun olarak bildirilmediği, bazı yükleniciler ile düzenlenen sözleşmelerde de teknik personel bulundurulmaması durumunda uygulanacak cezalarla ilgili hükümlerin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 19. Maddesinde;

...

(6) *(Değişik fıkra: 08.08.2019-30856 R.G./25. md., yürürlük: 18.08.2019) Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır.*

(7) *(Değişik fıkra: 08.08.2019-30856 R.G./25. md., yürürlük: 18.08.2019) Yüklenici tarafından bildirilen teknik personelin İdare tarafından kabul edilmemesi, idare tarafından önceden kabul edilmiş personelin değiştirilmesinin talep edilmesi ya da teknik personelin işten ayrılması hallerinde, söz konusu teknik personel yerine yeni bir teknik personel bildirilmesi için Yükleniciye on gün süre verilir. Yüklenicinin bu süre içerisinde yeni teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birini idareye sunmaması halinde, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır.*

(8) *(Ek: RG-16/7/2011-27996) İş programına göre iş yerinde bulundurulması istenen teknik personelin iş başında bulundurulmaması durumunda İdare öngörülen teknik personel iş başına getirilene kadar, herhangi bir ihtara gerek kalmaksızın işi durdurabilir. Bu personelden,*

işin teknik ve idari denetimini yapmakla görevli olanlar, zorunlu hallerde ve yerine yine aynı niteliklere sahip olduğu İdarece kabul edilmiş vekil bırakarak; diğerleri ise, hastalık, İdarenin yazılı onayı ile yıllık izin kullanılması veya işle ilgili seyahat yapılması gibi sebeplerle işyerinden ayrılabilirler.

(9) (Ek: RG-16/7/2011-27996) *İşin devamı sırasında geçici olarak işyerinde bulunması gereken teknik personelle ilgili olarak; bu kişilerin işbaşında bulunma zamanı ve süreleri yapı denetim görevlisiyle Yüklenici arasında düzenlenen bir protokolle tespit edilir. Yüklenici, bu teknik elemanların isimlerini, belgeleriyle birlikte ilk işe başlayacakları tarihten en az otuz gün önce İdareye bildirmek mecburiyetindedir. İdare, bu elemanlar hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini yirmi gün içinde Yükleniciye tebliğ edecektir. İdarece bu tebliğ yapılmadığı takdirde, bildirilen teknik elemanlar kabul edilmiş sayılır. Yüklenici bu tebliğe uymaya mecburdur.* (10) (Ek fıkra: 27/04/2016–29696 R.G./2. md.; Değişik fıkra: 16.03.2019-30716 R.G./ 87. md) *Yüklenici, ilgili mevzuatı uyarınca mesleki yeterlilik belgesi alma zorunluluğu bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda belirtilen ilgili belgelerden birine; mesleki eğitim alma zorunluluğu bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde ise yapacağı işle ilgili mesleki eğitim belgelerine sahip olmayan kişileri çalıştıramaz”*

Hükümleri,

4735 sayılı Kanun’un “Tip sözleşmeler” başlıklı 5’inci maddesinde; *Bu Kanunun uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler Resmi Gazetede yayımlanır. İdarelerce yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenir. Mal ve hizmet alımlarında, Kurumun uygun görüşü alınmak kaydıyla istekliler tarafından hazırlanması mutlak olan sözleşmeler kullanılabilir.”*

Hükümleri yer almaktadır.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin “Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması” başlıklı 23’üncü maddesinde,

“Yüklenici, 23.3. maddesi uyarınca, İdareye bildirdiği teknik personelin onaylandığının kendisine bildirildiği tarihten itibaren aşağıda adet ve unvanları belirtilen teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorundadır. ...

23.2. Yüklenici, yukarıda adet ve mesleki unvanı belirtilen teknik personeli idareye süresinde bildirmediği veya iş programına göre iş başında bulundurmadağı takdirde;

1-(Mesleki unvanı)..... için... TL/Gün,

2-için.....TL/Gün,

ceza müteakiben düzenlenecek ilk hakedişten kesilir. Bu cezalar, yüklenicinin cezalı çalıştığı süre içerisinde yukarıdaki yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde de uygulanır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde yükleniciler ile yapılan sözleşmelerde; tip sözleşmede cezai müeyyide öngörölmüş olmasına rağmen, cezai müeyyide kısımlarının sözleşmelerde boş bırakıldığı görölmüştür.

İdarenin yapım işlerinin yerinde kontrolünde, işin başında bulunması gereken teknik elemanların yükleniciler tarafından teknik personel taahhüdünün de zamanında ve usulüne uygun olarak bildirilmediğı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, Yapım işlerinde yükleniciler ile yapılan sözleşmelerde; tip sözleşme maddelerinde yer alan teknik personel bulundurulması ve cezai müeyyide kısımlarının sözleşmelerde boş bırakılmamasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, işin başında bulunması gereken teknik personele ilişkin yükleniciler tarafından teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun olarak bildirilmesinin ve işin başında bulundurulmasının sağlanması ve sözleşmelerde cezai müeyyide hükümlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Belediyenin doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapmış olduğı mal ve hizmet alımlarında, mevzuatta öngörölen %10'luk sınırı aşmasına rağmen aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görölmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; “Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal

limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü yer almaktadır.

Kanun metninde yer alan “parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar” ibaresinden Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları ile 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında doğrudan temin usulü yapılan alımlar anlaşılmaktadır. 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (ı) bendine göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nde, yukarıda yer verilen Kanun hükmünün uygulanmasına ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir. Tebliğ’in “4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar” başlıklı 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında; kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları, burada önemli olan hususun, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin %10’unun aşıp aşılmaması olduğu, üçüncü fıkrasında Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamaların, toplam ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımlarında, ayrıntısı aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unun aşıldığı ve Kamu İhale Kurulundan yazılı izin alınması gerektiği halde bu iznin alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Mevzuatta Öngörülen Sınırın Aşılmasına İlişkin Tablo

Harcama Kalemleri	Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödeneğin % 10'u (Limit) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Limiti Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı
Mal Alımı	191.814.005,80	19.181.400,58	30.333.613,47	11.152.212,89	15,81%
Hizmet Alımı	217.594.206,20	21.759.420,62	26.751.525,75	4.992.105,13	12,29%
Yapım İşİ	43.500.000,00	4.350.000,00	-		%

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'una denk gelen tutarların aşıldığı görülmektedir. 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca; yapılan mal alımlarında 11.152.212.89 TL tutarındaki harcamanın, hizmet alımlarında ise 4.992.105,13 TL tutarındaki harcamanın Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan yapıldığı sonucuna varılmıştır.

İdare tarafından verilen cevapta, bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre alımı yapılacak mal ve hizmet alımlarında oranın aşılmaması için gerekli önlemlerin alınacağı ve zorunlu hallerde aşımın olacağının öngörülmesi halinde izin alınması hususuna dikkat edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Pazarlık Usulü (21/f) ile Yapılan İhalelerde Hatalı İşlemlerin Bulunması

Kurum tarafından pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ihale sürecinin Kamu İhale Kanunu'nda yer alan temel ilkeleri ortadan kaldıracak şekilde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* Denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

d) İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (Birmilyondört yüzotuzdokuzbinbeşyüzkırküz Türk Lirasına) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

(b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterli belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

...

Bu madde kapsamında yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır."

Hükümleri yer almaktadır.

Pazarlık usulünde ilan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilir ve bu üç isteklinin yeterlilik belgeleri ve fiyat tekliflerini süresi içinde vermeleri istenir. Pazarlık usulü

ile yapılan ihaleye davet edilen üç istekliden birinin teklif vermesi ise ihalenin sonuçlandırılması için yeterlidir.

Kurum tarafından yapılan mal ve hizmet alımları incelendiğinde; pazarlık usulü ile yapılan muhtelif alımlar için aynı 3 firmanın devamlı surette devet edildiği, ihaleye davet edilen bu üç firmadan yalnızca bir firmanın teklif verdiği ve ihaleyi bu firmanın kazandığı ve sonuç olarak sözleşmenin aynı firma ile imzalandığı görülmüştür.

Yapılan inceleme neticesinde; ihaleye davet edilen ve teklif vermeyen isteklilerin aynı türden alımlarda müteaddit defa ihalelere davet edildiği ve bu ihalelerde de teklif vermediği, sonucunda sözleşmelerin aynı firmayla imzalanmaya devam edildiği görülmüştür.

Pazarlık usulü ile yapılacak alımlarda davet edilecek istekliler seçilirken, Kamu İhale Kanunu'nda yer alan temel ilkeleri de gözeterek şekilde mevcut işi yapmaya ehil, birbiri ile ortaklık, yönetim, kontrol vb. ilişkisi olmayan bağımsız firmaların seçilerek davet edilmesi ve tekliflerin alınması gerekmektedir. Yukarıda bahsi geçen pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ise davet edilen diğer firmaların işi yapmak için yeterlilik belgelerini sunmamış olması ve müteaddit ihalelerde teklif dahi vermemiş olması bu işleri yapmaya ehil olmadıklarını, fakat idare tarafından ısrarla ihaleye davet edildiklerini göstermektedir.

İhalelerde şeffaflık, eşitlik ve rekabet ilkesi gereği, istekliler arasında ayırım yapmadan ihaleye katılım yeterliliği olan herkese ihalelere katılma fırsatı tanınması, dolayısıyla ihalede amaçlanan en uygun satın alma koşullarının sağlanması gerekmektedir. Yapılan hatalı uygulama neticesinde, ihalede rekabet koşullarının sağlanmadığı, ve ihalelerin kaynakların verimli kullanılmasını engelleyecek şekilde yapıldığı yani Kamu İhale Kanunu'nun en önemli temel ilkelerine uyulmadığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara da dikkat edilerek bu hususlarla ilgili azami özen gösterilerek iş ve işlemler yürütüleceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ihaleye konu işi yapabilme yeterliliğine sahip, birbirinden bağımsız, en az üç farklı firmanın ihaleye davet edilmesi ve yapılan tüm ihale işlemlerinde Kamu İhale Kanunu'nda yer alan temel ilkelere riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Teslimi Belirli Bir Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alımı ile Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

Belediye hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; teslimi belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan ve 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3. alt bendine göre doğrudan temin kapsamında alımı yapılacak malın tesliminin ve ya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Anılan Tebliğ'in 22.1.1.3. alt bendine göre teslimi belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin sözleşmeye bağlanmaması, işin gerçekleştirilmesi aşamasında hukuksal anlaşmazlıklarda hak arama sorunu ortaya çıkarabileceği gibi sözleşmelerden tahsil edilen sözleşme damga vergilerinin de tahsil edilememesine neden olacaktır.

Yapılan denetimlerde, doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde belirli bir süreyi gerektirmesine rağmen sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, alımlara ilişkin yüklenici ile yapılan bir adet alıma ilişkin sözleşme örneği gönderilmiş olsa da bahsedilen husus bir çok işte mevcut olup sözleşme imzalanmayan çok fazla sayıda alım mevcuttur. Yine idare tarafından, teslimi belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde sözleşme yapılması ile ilgili olarak denetim sürecinde belirtilen bulguya ait bu işler ile ilgili bundan sonraki süreçte belirtilen hususlara azami özen gösterilerek iş ve işlemler gerçekleştirileceği de belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat gereği doğrudan temin usulüyle yapılan, teslimi belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzluklar Bulunması

Kumluca Belediyesi tarafından ihale edilen yapım işlerinin incelenmesinde, bazı yapım işlerinde, projelerin kendi arasında veya projeler ile mahal listeleri arasında çelişkiler olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (c) bendinde;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur.” hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 6’ncı maddesinde, yapım işlerinde uygulama projelerine istinaden işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi, ön-kesin projelere dayalı yapım işlerinde ise birim fiyat sözleşme türünün esas alınması hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise,

“Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme: Uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi,

Birim fiyat sözleşme: Ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşmeyi, ... ifade eder” denilmektedir.

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde Kanun’un genel mantığına göre en önemli süreç uygulama projelerinin hazırlanması aşamasıdır. Öyle ki, yapılacak her bir imalat için ayrı bir fiyat alınmayacak, iş paket halinde toplam tutara yaptırılacaktır. Bu nedenle, projelerin açık, anlaşılabilir olması, projeler arasında ve mahal listesi ile proje arasında herhangi bir tutarsızlığın bulunmaması gerekmektedir.

Ayrıca ihale aşamasında, projelerin yetersizliğinin mahal listesi ile kapatılmaya çalışılması ve mahal listesinde yer alıp uygulama projesinde bulunmayan imalatlar nedeniyle istekliler, yapılıp yapılmayacağı belli olmayan iş grupları için gerçekçi teklif verememektedir. Bunun sonucunda da İdare, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerinden olan rekabeti, saydamlığı, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve

zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması şartlarını sağlayamamaktadır. Bunun yanında, sözleşmenin yerine getirilmesi sürecinde; İdare, yüklenici ile proje yerine mahal listesinde düzenlenen imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşmektedir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerine ilişkin incelemelerde yukarıda bahsi geçen hususlara ilişkin tespit edilen uyumsuzluklar görülmüş olup, farklı yapım işlerine ilişkin yüklenici ile idare arasında imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşüldüğü görülmüştür.

Proje, mahal listesi, teknik şartname, genel şartname ve özel şartnamelerin yeterli özen gösterilmeyerek açık ve net bir şekilde hazırlanmaması imalatın yapılıp yapılmayacağı ve ya nasıl yapılacağına ilişkin çelişkileri ortaya çıkarmaktadır. Dolayısı ile anılan sebeplerle yapılacak işin teknik detayları anlaşılamamakta ve ihaleye teklif veren yüklenicilerin teklifleri arasında çok yüksek oranda farklar meydana gelmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, projelerin net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin birbirleriyle uyumlu olması ve mahal listesi ile çalışmamasını sağlayacak kontrollerin gerçekleştirilmesi hususlarında azami özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin birbirleriyle uyumlu olması ve mahal listesi ile çalışmamasını sağlayacak kontrollerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Kurumda Ön Mali Kontrolün Yapılacağı Alt Birimin Oluşturulmaması

Kumluca Belediyesinde mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde herhangi bir iç kontrol alt biriminin oluşturulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 57'nci maddesinde: *"kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşacağı"*,

58'inci maddesinde: *"ön mali kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, ön malî kontrol sürecinin, mali karar ve işlemlerin hazırlanması,*

yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu; kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontrollerde, mali hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği”,

Hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 14’üncü maddesinde; malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin mali hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu, kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin mali hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı, malî hizmetler birimi yöneticisinin, bu yetkisinin sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yazılı olarak yardımcısına veya birimin iç kontrol alt birim yöneticisine devredebileceği, malî hizmetler birimi yöneticisinin harcama yetkilisi olması durumunda ön malî kontrol görevinin, iç kontrol alt birim yöneticisi tarafından yürütüleceği, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemlerin kontrolünün, birimin iç kontrol alt birimi tarafından yerine getirileceği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol görevinin, ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu hükümlerden 5018 sayılı Kanun kapsamında bulunan Kurumun mali iş ve işlemlerinin gerçekleştirilme aşamasında, bir ön mali kontrole tabi tutulmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu kontrollerin harcama birimlerinde “gerçekleştirme görevlileri”, mali hizmetler biriminde ise bu birimin bünyesinde oluşturulacak “iç kontrol alt birimi” tarafından yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Anılan Kanun'un 11’inci maddesinde, ön mali kontrol sisteminin kurulmasından ve işlemlerinden üst yönetici olan belediye başkanının sorumlu olduğu, bu konudaki sorumluluğun da harcama yetkilileri, iç denetçiler ve mali hizmetler birimi aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede ise Kumluca Belediyesinde mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde herhangi bir iç kontrol alt biriminin oluşturularak görevlendirilmediği görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, iç kontrol alt biriminin oluşturulması içinde gerekli çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılabilmesi için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde bir iç kontrol alt biriminin oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 9: Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"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 5'inci 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.

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

A) Taşınır Kontrol Yetkilisi İle Taşınır Kayıt Yetkilisi Görevinin Aynı Kişiye Verilmesi

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 yardımcılarından 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.*

(3) *Taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez.*

...” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünde taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişide birleştirilmeyeceği açıkça belirtilmiştir. Kumluca Belediyesinde her harcama birimi için bu şekilde görevlendirilmelerin yapıldığı ancak taşınır kayıt ve kontrol görevleri için bir kişinin görevlendirildiği görülmüştür.

Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisinin görevlendirilemediği durumlarda bu görevi harcama yetkilisinin yerine getirebileceği, ancak taşınır kayıt ve taşınır kontrol yetkilisi görevinin aynı kişide birleştirilemeyeceği mevzuatın amir hükmüdür. Bu nedenle, belirtilen görevlendirmelerin mevzuatına uygun yapılması gerekmektedir.

B) Dayanıklı Taşınır Listesinin Düzenlenmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının (ç) bendinde;

“*Dayanıklı Taşınırlar Listesi (Örnek: 8): Bu Liste, Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için düzenlenir. Bunlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmez. Liste, istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanır.....*”

Aynı Yönetmelik'in 23'üncü maddesinin 5'inci fıkrasında; "Taşınırlar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir." denilmektedir.

Personelin özel kullanımında olmayan, genelde ortak alanlarda olan veya oda, büro mobilyaları gibi taşınırlar için taşınır teslim belgesi düzenlenmez, bunlar için dayanıklı taşınır listesi düzenlenir.

Taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare ortak kullanım alanlarına tahsis edilen dayanıklı taşınırlar için Yönetmelik'te belirtilen dayanıklı taşınır listelerinin oluşturulmadığı anlaşılmıştır. Bu listenin düzenlenmemesi hangi taşınırın hangi mahalde bulunduğunu ve hangi birimin sorumluluğunda bulunduğunun tespitini güçleştirmektedir.

İdare ortak kullanım alanlarına tahsis edilen dayanıklı taşınırlar için Yönetmelik'te belirtilen dayanıklı taşınır listelerinin oluşturulması gerekmektedir.

C) Taşınır Sicil Numaralarının Taşınırlar Üzerinde Yer Almaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde; "*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.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalardan da anlaşılabacağı 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 taşınırın sicil numaralarının, taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, söz konusu hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca, harcama yetkililerinin taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesini, kullanılmasını, kontrolünü, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Maden İşletmeleri Payının Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yer alıp aktif olarak üretim yapan maden işletmelerinden alınması gereken maden payının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay*" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenir.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde ise, Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14.02.2019 tarihli 7164 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile "Devlet Hakkı" başlıklı 14'üncü maddesine eklenen cümle ile Devlet hakkının tamamının her yıl Haziran ayının son gününe kadar ruhsat sahibi tarafından Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü hesabına yatırılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereği; maden ruhsat sahipleri, yıllık satış tutarının %0,2 nispetindeki belediye payını, Devlet hakkının Hazineye her yıl ödenme zamanı olan Haziran ayının son günü mesai bitimine kadar Belediyeye yatırmak zorundadır. Belediye payının

ödenmemesi veya geç ödenmesi durumunda da 213 ve 6183 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uygulanmalıdır.

Yapılan incelemede, belediyenin mücavir alanı içerisinde yer alıp aktif olarak üretim yapan mermer ve taş ocakları olmak üzere 5 adet maden işletmesi olduğu, 2024 yılı içinde bu işletmelerden, maden payına ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun 2. maddesinde "İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl" I. Grup madenler arasında sayılmıştır. Bu kapsamda taş ocaklarının da maden işletmeleri olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

Bir gelir kaleminin ilçe belediyesince mi yoksa büyükşehir belediyesince mi tahsil edileceği hususu tespit edilirken ayrıca gelir ile ilgili hizmetin hangi belediye tarafından yapıldığına da bakılması gerekir. 2464 sayılı Kanun'da belirlenmiş bazı gelir türleri, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesi geliri olarak gösterilmiş olsa dahi, hizmet büyükşehir belediyesince yapılmıyorsa bu gelir büyükşehir belediyesi geliri olarak adlandırılmaz. Nitekim 5216 sayılı Kanun'un 23/g maddesine göre, harcamalara katılma payı büyükşehir belediyesi geliri olarak sayılmış ancak giriş cümlesinde hizmetlerin Büyükşehir belediyesince yapılması şartı getirilmiştir. Buna göre, hizmet Büyükşehir Belediyesiince değil ilçe belediyesince yapılıyorsa gelir tahsilatının ilçe belediyesince yapılacaktır. Dolayısıyla, Kumluca Belediyesinin hizmet götürdüğü sınırlar içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin yıllık satış tutarlarından alınacak olan belediye payının Kumluca Belediyesiince tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, ilgili işletmelerin ocak başı satış tutarlarının temin edilerek gerekli tahakkuk işlemlerinin yapılmış olduğu ve tahsil işlemlerinin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri gereğince Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan aktif maden işletmelerinden Kanun'da belirtilen oranda belediye payının tahakkuk ve tahsili için; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmeleri bilgilerinin temin edilerek bu işletmelerden yıllık satış tutarlarının ve bu tutarların %0,2'si nispetinde hesaplanan Belediye payının Haziran ayının son günü mesai bitimine kadar Belediye ödenmesi konusunda gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

Kumluca Belediyesinin 2024 yılı gelirlerinin incelenmesi neticesinde Belediyenin sahip olduğu gelir kalemlerine ilişkin bazı gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevinin, "Mali hizmetler birimi"ne verildiği; "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili Kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri ve ya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen Hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere Belediyenin bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki, diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde bu oran %0,41, ilan ve reklam vergisinde %18,19, çevre ve esenlik hizmetlerine ilişkin gelirlerde %21,28, arazi vergisinde %36,21, arsa vergisinde %37,60 düzeyindedir.

Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Türleri

Gelirin Türü	2023 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2024 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2024 Yılı Net Tahsilat (TL)	Tahsilat Oranı (%)
Diğer Çeşitli Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.535.862,51	726.666,69	19.262.529,20	79.416,67	0,41
İlan ve Reklam Vergisi	4.135.547,89	2.451.942,50	6.587.490,39	1.198.512,93	18,19
Arazi Vergisi	1.077.402,13	1.845.929,08	2.923.331,21	1.058.625,37	36,21
Arsa Vergisi	5.671.863,75	12.166.906,66	17.838.770,41	6.706.742,90	37,60
Bina Vergisi	1.077.402,13	1.845.929,08	2.923.331,21	1.058.625,37	36,21
İşyerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi	1.704.412,68	3.730.144,05	5.434.556,73	1.759.079,80	32,37
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	1.166.354,70	117.920,44	1.284.275,14	273.283,72	21,28
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	3.203.656,66	4.285.125,56	7.488.782,22	3.035.384,58	40,53
Diğer İdari Para Cezaları	9.422.801,18	7.762.500,32	17.185.301,50	7.123.197,76	41,45

İdare tarafından verilen cevapta, 06.06.2024 tarih ve 47 sayılı meclis kararı ile Gelirler Müdürlüğü kurularak tahakkuk ve tahsilat oranlarını arttırma çalışmalarının bu çerçevede başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye gelirlerinde tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 12: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının Kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk lirası (2024 Yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun

kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan inceleme sonucunda Belediye bünyesinde görev alan işçilerden 34'ünün kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 434, 294, 293, 288 gün kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta işçilerin birikmiş yıllık izinlerinin Tasarruf Tedbirleri Genelgesine istinaden 2 yıl içerisinde hizmette aksamaya neden olmayacak şekilde ivedilikle kullandırılması gerektiğinin birimlere bildirilmiş olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun şekilde biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 13: Finansal Kiralama Hizmet Alımı İle Edinilen Duran Varlıkların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından 2024 yılında finansal kiralama yöntemiyle temin edilen maddi duran varlıkların hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesine dayanılarak çıkarılan, 27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "307 Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı" başlıklı 238' inci maddesinde;

“Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı, mahalli idarelerin finansal kiralama işlemlerinden doğan ve vadesi bir yılı geçmeyen borçları ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır.” Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “407 Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı” başlıklı 307’ nci maddesinde ise;

“Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı, mahalli idarelerin finansal kiralama işlemlerinden doğan ve vadesi bir yılı aşan borçların izlenmesi için kullanılır.” Hükmü yer almaktadır.

307 ve 407 no’lu hesaplara hangi durumlarda borç ve alacak kaydı yapılacağı ve hesapların işleyişi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 239’uncu ve 308’inci maddelerinde açıklanmıştır.

Yönetmeliğin 239’uncu maddesinde;

“-Finansal kiralama sözleşmesinden doğan vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı borçlar bu hesaba alacak, hesaplanan finansal kiralama borçlanma maliyeti 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabına, edinilen maddi duran varlık ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

-Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisindeki finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabına borç kaydedilir.

-Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı yabancı para cinsinden borçlara ait bakiyelerin ay sonu Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda oluşan kur artışı farkları bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

-Finansal kiralama sözleşmesinden doğan borçlardan ilgisine ödenen tutarlar bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da diğer ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

-Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı yabancı para cinsinden borçlara ait bakiyelerin ay sonu Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda oluşan kur azalışı farkları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Hükümleri,

Yönetmeliğin 308’inci maddesinde;

“-Finansal kiralama sözleşmesinden doğan ve vadesi bir yılı aşan borçlar bu hesaba alacak, hesaplanan finansal kiralama borçlanma maliyeti 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabına, edinilen maddi duran varlık ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

-Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı yabancı para cinsinden borçlara ait bakiyelerin ay sonu Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda oluşan kur artışı farkları bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

-Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabına alacak kaydedilir.

-Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı yabancı para cinsinden borçlara ait bakiyelerin ay sonu Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda oluşan kur azalışı farkları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede İdare tarafından finansal kiralama yöntemiyle temin edilen 4.737.750,00TL değerindeki maddi duran varlıklara ilişkin hizmet alımının muhasebeleştirilmesinde, Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği’nde yer alan finansal kiralama hesaplarının kullanılmadığı ve ilgili duran varlık hesapları yerine 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, bundan sonraki yapılacak olan finansal kiralama işlemlerinde ilgili hesapların kullanılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde;

- Finansal kiralama işlemlerinden doğan ve vadesi bir yılı geçmeyen borçlar ile finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenlerin için 307 Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar hesabının,

- Mahalli idarelerin finansal kiralama işlemlerinden doğan ve vadesi bir yılı aşan borçların izlenmesi için ise 407 Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınmaz İcmal Cetvelinin Hazırlanmaması

Kumluca Belediyesi tarafından taşınmazlara ilişkin düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde;

“(1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamaları belirtilir." hükmü,

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

a) Belgelendirme: Muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır.

..." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda aktarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla ilgili idarenin mali hizmetler birimince diğer birimler tarafından hazırlanan formlar dikkate alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, söz konusu icmal cetvellerinde ise her bir unsur için ayrı satır açılıp taşınmazlara ilişkin toplam değerlerin belirtileceği ifade edilmiştir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; idarenin taşınmaz icmal cetveli düzenlemesinin zorunlu olduğu ve mali tablolarda yer alan taşınmaz hesaplarındaki tutarların dayanağının, mali hizmetler birimi tarafından düzenlenmiş taşınmaz icmal cetvelleri olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kumluca Belediyesi tarafından 2024 yılı itibari ile Taşınmaz İcmal Cetvelinin düzenlenmemiş olması nedeniyle, mali tablolarda yer alan taşınmaz hesaplarının tam ve doğru bilgi vermeyeceği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen hususlarla ilgili gerekli çalışmalar yapılarak Taşınmaz İcmal Cetvelinin gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun bir şekilde hazırlanması hususlarında gerekli hassasiyetin sağlanacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri gereği Taşınmaz İcmal Cetvelinin mali hizmetler birimi tarafından düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 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"* olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 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 tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 148 adet taşınmazın cins tashihinin yapılmadığı/tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Cins tashihlerinin yapılması, taşınmazların, ilgili taşınmaz cetvellerine kayıt yapılmasında önem arz etmektedir. Tapu

kayıtlarında yer alan cins kayıtları cetvellerde yer alan cins kayıtları ile uyumlu olmalıdır. Ancak cins tashihi işlemleri yapılınca kadar, mevcut kullanım şekli bina olan taşınmazın cinsi tapu kayıtlarında arsa görünse bile yine de ilgili cetvellere bina olarak kaydedilmesi gerekmektedir. Bir taşınmazın, mevcut kullanım şekliyle taşınmaz cetvellerine cins kayıtlarının yapılması, tapu kayıtları ile fiili kullanım şekli birbirine aykırı ise bu aykırılığın giderilmesi, bu kayıtlara uygun varlık hesaplarının (252 Binalar, 250 Arazi ve Arsalar. vb) seçilmesi gerekmektedir. Örneğin, cinsi tarla olarak kayıtlara alınmış olan ve 250 Arazi ve Arsalar Hesabına kayıtlı olan bir taşınmazın fiili durumu incelendiğinde söz konusu parsel içerisinde bina var ise bu taşınmazın cinsi bina olarak değiştirilmeli ve 252 Binalar Hesabına kaydedilmelidir.

İdare tarafından verilen cevapta, söz konusu taşınmazların tapu kayıtlarının cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden bedellerinin tespit edilmesi ve söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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