



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KÜÇÜKÇEKMECE 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.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	48

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Revize Birim Fiyat Hesabına İlişkin Tablo	20
Tablo 9: Yeni Birim Fiyatlara İlişkin Tablo.....	26

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TÜM BEL-SEN	: Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
ÜFE	: Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Kayıtlarının Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İdare Tarafından İhale Edilen Yapım İşleri Kapsamında Mal Alımı Gerçekleştirilmesi
2. Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
3. Hâlihazırda Mevcut Yükleniciye İş ile Bağlantısı Olmayan ve Başlı Başına İhale Konusu Olabilecek Bir İşin Yeni Birim Fiyat Yöntemiyle Yaptırılması
4. Yapım İşleri Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması
5. Yeni Birim Fiyatın Tespitinde Analiz ve Rayiçler Belirlenmeden Bütün İmalat Kalemleri İçin Tek Bir Fiyat Oluşturulması
6. Yapım İşlerinde Yeni İş Kalemi Miktarlarının Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılmasına Engel Olacak Şekilde Belirlenmesi
7. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
8. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
9. Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Otopark Olarak Kullandırılması
10. Dolu Müdür Kadrosuna Vekâleten Görevlendirme Yapılması ve Vekâleten Görevlendirilen Personelin Harcama Yetkisini Kullanması
11. Belediye Personelinin Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi
12. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

13. Sosyal Hizmetler Kapsamında Personel İstihdam Edilmemesi
14. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
15. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
16. Geçmiş Yıllara Ait Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilememesi
17. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye Tarafından Verilmeyen Bazı İşletmelere Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Edilmemesi
18. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
19. Belediyenin Haczedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

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.

İstanbul Küçükçekmece 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.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dâhil 45 üyeden oluşmaktadır.

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

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

İstanbul Küçükçekmece Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 3 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 1 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1600	605
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	635	16
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2235	622
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3128

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket 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 İstanbul Küçükçekmece Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

İstanbul Küçükçekmece 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 Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	229.900.000,00	0,00	77.856.569,31/ 49.461.901,30	258.294.668,01	258.285.868,25	8.799,76	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	32.560.000,00	0,00	3.008.167,41/ 9.106.821,43	26.461.345,98	26.458.180,70	3.165,28	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.489.470.000,00	240.500.000,00	147.151.535,10/ 34.251.759,46	1.842.869.775,64	1.841.778.280,06	1.091.495,58	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	7.850.000,00	0,00	4.427.809,39/ 0,00	12.277.809,39	12.277.774,91	34,48	0,00
05	Cari Transferler	0,00	104.200.000,00	15.000.000,00	18.083.324,40/ 2.236.500,00	135.046.824,40	131.694.588,40	3.352.236,00	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	429.020.000,00	88.500.000,00	12.925.083,69/ 12.605.889,52	517.839.194,17	511.083.726,01	466.858,56	6.288.609,60
07	Sermaye Transferleri	0,00	34.000.000,00	10.000.000,00	13.199.859,76/ 0,00	57.199.859,76	57.190.762,60	9.097,16	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	123.000.000,00	46.000.000,00	0,00/ 168.989.477,35	10.522,65	0,00	10.522,65	0,00
Toplam			2.450.000.000,00	400.000.000,00	276.652.349,06/ 276.652.349,06	2.850.000.000,00	2.838.769.180,93	4.942.209,47	6.288.609,60

İstanbul Küçükçekmece Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 2.450.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde yapılan 400.000.000,00 TL ek ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.850.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.838.769.180,93 TL Bütçe Gideri yapılmış, 4.942.209,47 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 6.288.609,60 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe İle Tahmin Edilen (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam Bütçe (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	776.200.000,00	100.000.000,00	876.200.000,00	640.156.073,30	1.513.532,56	638.642.540,74	72,89
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	157.400.000,00	100.000.000,00	257.400.000,00	376.706.237,05	573.391,61	376.132.845,44	146,13
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00
05-Diğer Gelirler	1.461.400.000,00	200.000.000,00	1.661.400.000,00	1.406.471.165,67	5.262.911,16	1.401.208.254,51	84,34
06-Sermaye Gelirleri	60.000.000,00	0,00	60.000.000,00	67.761.132,34	0,00	67.761.132,34	112,94

09-Red ve İadeler	-5.000.000,00	0,00	-5.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.450.000.000,00	400.000.000,00	2.850.000.000,00	2.501.094.608,36	7.349.835,33	2.493.744.773,03	87,50

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %87,50 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Ek Bütçe (TL)	Bütçe Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	229.900.000,00	0,00	229.900.000,00	258.285.868,25	112,35
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	32.560.000,00	0,00	32.560.000,00	26.458.180,70	81,26
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.489.470.000,00	240.500.000,00	1.729.970.000,00	1.841.778.280,06	106,46
04-Faiz Giderleri	7.850.000,00	0,00	7.850.000,00	12.277.774,91	156,4
05-Cari Transferler	104.200.000,00	15.000.000,00	119.200.000,00	131.694.588,40	110,48
06-Sermaye Giderleri	429.020.000,00	88.500.000,00	517.520.000,00	511.083.726,01	98,76
07-Sermaye Transferleri	34.000.000,00	10.000.000,00	44.000.000,00	57.190.762,60	129,98
08-Borç Verme	0	0	0	0	0
09-Yedek Ödenekler	123.000.000,00	46.000.000,00	169.000.000,00	0,00	0
Toplam	2.450.000.000,00	400.000.000,00	2.850.000.000,00	2.838.769.180,93	99,61

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %99,61 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	282.410.939,94	417.932.290,33	640.156.073,30	47,99	53,17
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	118.551.100,87	141.107.480,33	376.706.237,05	19,03	166,96
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.000.000,00	3.797.525,00	10.000.000,00	89,88	163,33
Diğer Gelirler	391.843.078,65	755.877.197,69	1.406.471.165,67	92,90	86,07
Sermaye Gelirleri	59.909.567,31	25.379.894,15	67.761.132,34	-57,64	166,99
Toplam	854.714.686,77	1.344.094.387,5	2.501.094.608,36	57,26	86,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.700.081,28	5.396.537,13	11.579.285,50	99,87	114,57
Net Toplam	852.014.605,49	1.338.697.850,37	2.493.744.773,03	57,12	86,28

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.155.046.922,66 TL'lik (%86,28) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 222.223.782,97 TL (%53,17), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 235.598.756,72 TL (%166,96), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 6.202.475,00 TL (%163,33), diğer gelirlerde 650.593.967,98 TL (%86,07), sermaye gelirlerinde 42.381.238,19 TL (%166,99) ve bütçe gelirlerinden red ve iadeler toplamında 6.182.748,37 TL (%114,57) artış olmuştur.

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

Bütçe Giderinin 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]
Personel Giderleri	58.303.981,72	132.713.668,62	258.285.868,25	127,62	94,62
SGK Devlet Prim Giderleri	9.604.805,32	17.676.324,65	26.458.180,70	84,04	49,68
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	454.701.172,88	927.115.785,86	1.841.778.280,06	103,90	98,66
Faiz Giderleri	6.865.627,29	4.922.991,28	12.277.774,91	-28,30	149,40
Cari Transferler	61.147.853,49	59.312.726,19	131.694.588,40	-3,00	122,03
Sermaye Giderleri	155.673.259,50	231.980.967,29	511.083.726,01	49,02	120,31
Sermaye Transferleri	12.752.772,61	30.601.960,95	57.190.762,60	139,96	86,89
Toplam	759.049.472,81	1.404.324.424,84	2.838.769.180,93	85,01	102,14

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.434.444.756,09 TL (%102,14) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 125.572.199,63 TL (%94,62), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 8.781.856,05 TL (%49,68), mal ve hizmet alım giderlerinin 914.662.494,20 TL (%98,66), faiz

giderlerinin 7.354.783,63 TL (%149,40), cari transferlerin 72.381.862,21 TL (%122,03), sermaye giderlerinin 279.102.758,72 TL (%120,31) ve sermaye transferlerinin 26.588.801,65 TL (%86,89) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.951.949.045,14 TL, Faaliyet Geliri 3.351.634.489,84 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 399.685.444,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Küçükçekmece İnş. Taah. San ve Tic. AŞ	40.799.222,96	40.799.222,96	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Küçükçekmece 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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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

Küçükçekmece Belediyesince iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi adına çeşitli faaliyetler yürütülmekte ve bu faaliyetlerin yeterliliği konusunda Sayıştay Denetim Raporlarında belirli hususlar yer almaktadır. İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde şu hususlar göze çarpmaktadır:

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçeve olup, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsamaktadır.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak, kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirildiği, yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği, idarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının yapılmakta olduğu ve kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamasının yapıldığı görülmüştür.

Ancak personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulması hususlarında çalışmalara başlandığı ancak sürecin tamamlanmadığı, buna karşın hassas görevlere ilişkin prosedürlerin ise belirlenmediği değerlendirilmiştir.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak, idarece stratejik planın içerik olarak mevzuata uygun, idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlandığı, idarenin performans programını içerik olarak mevzuata uygun hazırladığı, kurumun bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirildiği, idarenin kurumsal riskler ile iç kontrol risklerini belirlediği, risklerin kurum personelinin katılımıyla belirlendiği ve risklerin değerlendirilmesinin yapıldığı görülmüştür.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürleri kapsamaktadır.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak, iş akış süreçlerinin belirlendiği, idarenin yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate aldığı, idarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin

belirlendiği, belirlenen her bir kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumluların belirlenmiş olduğu görülmüştür.

Ancak ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulması hususunda çalışmaların tamamlandığı, uygulamaya geçildiği ancak eksiklikler bulunduğu değerlendirilmiştir.

Bilgi ve İletişim

Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsamaktadır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin kurulduğu, idare faaliyet raporunun içerik olarak mevzuata uygun hazırlandığı, faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerinin idare faaliyet raporunda gösterildiği, idare faaliyet raporunun kurumun web sitesinde yayınlandığı, kurumda veri kayıt ve dosyalama sisteminin mevcut olduğu, mevcut bilgi yönetim sistemlerinin bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edildiği görülmüştür.

İzleme

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsamaktadır.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak, idarece Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak hazırlandığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, idarenin tüm birimlerinin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirdiği ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporladığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunduğu ve üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporunda yer alan iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere çalışma yapıldığı, üst yöneticinin ve harcama birimlerinin iç kontrol güvence beyanını imzaladığı ve kurumda iç denetçi bulunduğu görülmüştür.

Ancak kurumda iç denetçi bulunmasına karşın, daha çok Müdürlüklerin işleyişlerinin denetlendiği, iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama yapılmadığı değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Küçükçekmece Belediyesinin 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: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Kayıtlarının Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılmadığı, numaralandırılma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca, 5018 sayılı Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 1’inci maddesinde,

Yönetmelik'in amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre,

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır. Taşınmazların rayiç değeri maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre,

Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde, kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerince, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. 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 tashihi ilişkili gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince, tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihi itibarıyla tamamlanmış olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği, belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususlara iştirak edilmiş, konuya ilişkin çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılması ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından İhale Edilen Yapım İşleri Kapsamında Mal Alımı Gerçekleştirilmesi

İdarenin yapım işi bünyesine girmeyen ve satın alma yoluyla piyasadan temini mümkün olan demirbaş eşya niteliğindeki bazı malzeme alımlarının yapım işi kapsamında gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde yapım, bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği şeklinde bir düzenleme öngörülmektedir.

Öngörülen düzenleme ile, ihtiyacın doğrudan kaynağından karşılanması, bu çerçevede yapım işinin yapım müteahhidine, mal alım işinin tedarikçiye ve hizmet işinin hizmet sunucusuna yaptırılması suretiyle daha ekonomik, rasyonel ve katılımı artırıcı bir sonucun sağlanması amaçlanmaktadır.

İhale süreci bakımından, farklı ihtisas konularına ilişkin ihtiyaçların bir ihalede toplanması, sadece kendi alanına ilgi duyan ve işin kendisinin iştiğal sahasına girmeyen bölümlerine teklif vermekten çekinen kişilerin ihaleye katılımını engelleyeceği için rekabeti kısıtlayacağı gibi, ihaleye katılan kişiler açısından da kendilerinin doğrudan sağlayacakları unsurlar dışındakileri bir başka kaynaktan temin ederek gerçekleştirecekleri için kendi ticari kârlarını da içeren daha yüksek bir fiyatı teklif etmeleri sonucunu doğurmaktadır.

Esas itibarıyla Kamu İhale Kanunu'nun getirmiş olduğu bu kural, sözleşmenin uygulanması aşamasını da disipline etmekte ve yapım işi kapsamında yer almayan, mal veya hizmet niteliği taşıyan unsurların proje değişikliği, iş artışı gibi yollarla yapım sözleşmelerine dâhil edilmesine engel getirmektedir.

Kamu İhale Kanunu söz konusu ilkenin istisnasını “*aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı...*” bulunması koşuluna bağlamaktadır.

Hüküm uyarınca, yapım işinin ayrılmaz parçası (mütemmim cüzü) niteliğindeki iş ve ihtiyaçlar farklı nitelik arz etseler dahi ana işin bünyesine dâhil edilerek yaptırılacaklardır. Örneğin, bina inşaatı kapsamında ihtiyaç duyulan ahşap duvar bandı, sabit masa-koltuk-dolap sistemi, zemine yapıştırılmış halı gibi imalatların demirbaş ve tefrişat niteliği bulunmasına rağmen yapım projelerine dâhil edilmesi mümkündür.

Yapılan incelemeler neticesinde,

-2023/3303 ihale kayıt numaralı “154 Ada 13 parsel Kültür Merkezinin İkmal İnşaatı Yapım İşi” kapsamında:

“-KÇCM.301 Dvd, mp3 Player,

-KÇCM.302 Dell i7 İşlemcili Laptop,

-KÇCM.303 6TB Hard Disk,

-KÇCM.304 LCD 23" Led Monitör,

-KÇCM.316 Cd Player...”

-2022/1396516 ihale kayıt numaralı “Küçükçekmece İlçesi Dâhilinde Bulunan Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması İşi” kapsamında idare tarafından tanzim edilen 03.05.2023 tarihli poz oluruyla fiyatları belirlenen:

“-YFZ-38 Tam Vücut Emniyet Kemerini,

-YFZ-39 Kask”

alımlarının İdare tarafından yapım işi bünyesinde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yapım işi niteliğinde bulunmayan, yaptırılacak işin mütemmim cüzü ve yapının teknik olarak ikmal edilebilmesi için gerekli olmayan, idarelerin müstakilen satın alma yoluyla temin edebileceği hareketli mobilya ve tefrişat malzemesi cinsinden masa, sandalye, koltuk, perde, parça halı, kütüphane gibi malzemelerin, yine aynı nitelikteki makine, teçhizat, taşıt gibi ihtiyaçların yapım işleri kapsamında temin edilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, bu konuda mevzuat hükümlerine uygun olarak iş ve işlemlerin yürütülmesinin temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından mevzuatta yer alan hükümlere uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından iş kalemi miktarlarının değişmesi sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin mevzuat hükümlerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde, birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi hâlinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Tebliğ'e 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddede ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması hâlinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 28.2'nci maddesinin 24.1 numaralı dipnotunda aynen,

"...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

"28.2.İş kalemi miktarının değişmesi

28.2.1. Herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için

sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dâhil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi hâlinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyat aşağıda gösterildiği şekilde revize edilir ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır.

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

S = Sözleşme bedeli (TL),

F = İş kaleminin birim fiyatı (TL /),

A = İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarı (Adet, mt, m² vb.),

R = Revize birim fiyat (TL /)

28.2.2. (28.2.1) maddesi uyarınca hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması hâlinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır.”

ifadesi yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiğini açıklamaktadır. Bir başka deyişle “yeni birim fiyat” kavramının uygulamada nasıl yapılması gerektiğini tarif etmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metinde sayılan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre yapım işlerinde bir iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ni geçmesi hâlinde iş kaleminin fiyatı mevzuat kapsamında yer alan formül ile revize edilecek, söz konusu bu revize birim fiyat o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanacak ve %20'lik artış miktarını aşan kısma düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır.

Ayrıca o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması hâlinde ise yeni birim fiyat tespit edilecek ve söz konusu bu fiyat ile revize birim fiyat kıyaslanarak yine düşük olan tutar üzerinden ödeme gerçekleştirilecektir.

Yapılan incelemede, 15.12.2022 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2022/1253344 ihale kayıt numaralı “Beşyol, Gültepe, Sultanmurat, Yeşilova Mahalleleri Bordür Tretuvar ve Muhtelif Bakım Onarım Yapımı İş”inde ve 22.12.2022 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2022/1276427 ihale kayıt numaralı “Plent Altı Asfalt Temini, Nakli, Serme, Sıkıştırma ve Baca Yükseltme Yapımı İş” kapsamında mevcut iş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artışlar meydana geldiği, söz konusu iş kalemlerinin fiyatlarının yukarıda yer verilen formül ile revize edildiği ancak hesap edilen bu revize birim fiyatların bahse konu iş kalemlerine ait resmi analiz ve rayiçlerle veya yeni birim fiyat yapılmak suretiyle kıyaslama yoluna gidilmeden doğrudan formül üzerinden hesap edilen fiyattan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda söz konusu iş kalemlerine ilişkin ayrıntılı bilgi verilmiştir:

Tablo 8: Revize Birim Fiyat Hesabına İlişkin Tablo

Tarih ve İhale Kayıt Nosu	Poz Nosu	İşin Tanımı	Birimi	Sözleşme Miktarı	Sözleşme Miktarının %20 Fazlası	Toplam İmalat Miktarı	Teklif Birim Fiyatı (TL)	Resmi Rayiç ve Analizlerle Hesaplanan Birim Fiyat (TL)	Ödeme Yapılan Fiyat (Revize) (TL)
2022/1253344	Kçaltyapı 16	4 cm kalınlığında andezit levha ile döşeme kaplaması yapılması (30 cm x serbest boy)	Metre kare	320,00	384,00	2.294,84	770,00	392,73	669,19
2022/1253344	Kçaltyapı 18	8 cm yüksekliğinde normal çimentolu buhar kürlü beton parke taşı ile döşeme kaplaması yapılması (her ebat, renk ve desende)	Metre kare	2.000,00	2.400,00	2.892,14	470,00	159,25	363,26
2022/1253344	Kçaltyapı 21	10x20x50 cm boyutlarında andezit bordür temini ve yerine döşenmesi	Metre	280,00	336,00	649,75	720,00	135,21	703,50
2022/1253344	Kçaltyapı 22	30 x 10 x serbestboy cm boyutlarında normal çimentolu buhar kürlü beton oluk taşı döşenmesi (her renk)	Metre	1.600,00	1.920,00	3.145,05	187,00	89,28	182,35

2022/ 1276427	Kçasf-05	Büyük plent ünite.ile karışım.elekt. duyargalı finişer serme-silindir ile sıkıştırması	Ton	12.000,00	14.400,00	24.624,95	190,00	51,01	180,09
------------------	----------	---	-----	-----------	-----------	-----------	--------	-------	--------

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, mevzuat hükümleri doğrultusunda revize fiyat uygulaması hesabının doğru bir şekilde uygulanmasının temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından iş kalemi miktarlarının değişmesi sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin mevzuat hükümlerinin tam olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Hâlihazırda Mevcut Yükleniciye İş ile Bağlantısı Olmayan ve Başlı Başına İhale Konusu Olabilecek Bir İşin Yeni Birim Fiyat Yöntemiyle Yapıtırılması

İdare tarafından bağımsız olarak ihale edilmesi gereken “Sondaj İnşası” hâlihazırda Park ve Bahçeler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmekte olan iş kapsamında yükleniciye yeni birim fiyatlarla yaptırıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde, öngörülmemen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması hâlinde artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması hâllerinde süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında sözleşme konusu işlerin idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, dördüncü fıkrasında ise, projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hâllerde idarenin gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 22’nci maddesi hükmü uyarınca yeni birim fiyat, proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hâllerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli

görev yapılımasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedellerinin tespiti için kullanılmaktadır.

Buna göre yeni birim fiyatın tespiti ile yapımı öngörülen imalatlar sadece ilgili mevzuatın belirtilen istisnai hâlleri için düzenlenmiştir. Hâlihazırda yürütülen işle herhangi bir bağlantısı olmayan işlerin, ihale kapsamına dâhil edilmesi ve bu işler için yeni birim fiyatların oluşturulması, işin ihale ortamında rekabet sonucunda oluşacak fiyatlara kıyasen yüksek fiyatlarla gerçekleşme riskini oluşturmaktadır.

Yapılan incelemede, 16.01.2023 tarihinde ihalesi yapılan ve niteliği “434 Kalem İnşaat Elektrik Çevre Düzenlemesi İmalat ve Nakliye Yapım İşİ” olarak belirlenen “Küçükçekmece İlçesi Dâhilinde Bulunan Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması İşİ” kapsamındaki mevcut yükleniciye, idare tarafından tanzim edilen 03.04.2023 tarihli poz oluru kapsamında belirlenen yeni birim fiyatlarla, 208 metre ve 220 metre derinlikteki 2 ayrı sondaj inşasının yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Yeni birim fiyat rekabet şartlarından uzak, idare ile yüklenicinin anlaşması biçiminde gerçekleşmektedir. Ancak iş artışı veya proje değişikliğinin zorunlu olduğu durumlarda işin devam edebilmesi ve kamu yararının sağlanması adına yeni birim fiyat yapılması imkanı tanınmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, mevzuat hükümlerine uygun olarak iş ve işlemlerin yürütülmesinin temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ihale planlama sürecinin daha sağlıklı yapılarak mümkün olduğunca daha az proje revizyonu yapılması, niteliği itibarıyla ihale konusu işten bağımsız işler için ayrı ihalelere çıkılması ve zorunlu olmadıkça yeni fiyat uygulamasına başvurulmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Yapım İşİ Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinden bir kısmının niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak şekilde ihale edildiği görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde bu Kanun'un uygulanmasında,

"Yapım"ın bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini ifade edeceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce belirtilen hususlara uyulmasının zorunlu olduğu ve kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılmayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bununla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dâhil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinde (78.1.1) personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği hükmü bulunmaktadır.

30.09.2020 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ uyarınca mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer

işler, 78.1.1'inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edileceği hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyelerin bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılamayacağı, niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022/1396516 ihale kayıt numaralı “Küçükçekmece İlçesi Dâhilinde Bulunan Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması İşİ” kapsamında 31 adet pozun, 2023/855149 ihale kayıt numaralı “Küçükçekmece İlçesindeki Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması İşİ” kapsamında 9 adet pozun, mezkur Tebliğ hükmüne uygun olmadığı, bu nedenle söz konusu yapım ihaleleri kapsamında niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak toplam 40 adet pozun bulunduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen bu ihalelerin kapsamına mevzuata göre çim biçimi, toprak işleme, ağaç budama ve benzeri işlerin dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, mevzuat hükümlerine uygun olarak iş ve işlemlerin yürütülmesinin temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyeler tarafından gerçekleştirilen ihalelerin, mevzuat hükümleri gereği niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak şekilde ihale edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle ihalelerde bu sonucu doğuracak iş tanımlarına yer verilmeyerek ilgili mevzuat hükümlerine riayet edilmesi uygun olur.

BULGU 5: Yeni Birim Fiyatın Tespitinde Analiz ve Rayiçler Belirlenmeden Bütün İmalat Kalemleri İçin Tek Bir Fiyat Oluşturulması

İdare tarafından ihale edilen birim fiyat sözleşmeli “Küçükçekmece İlçesi Dâhilinde Bulunan Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması

İşin uygulama aşamasında, yeni birim fiyatın tespitinde analiz ve rayiçler belirlenmeden bütün imalat kalemlerinin toplamı için tek bir yeni birim fiyat yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında, yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre anılan fıkrada yer alan sıralamaya uyularak, yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler, idarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler, İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler, ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler, yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizlerden birinin kullanılacağı, üçüncü fıkrasında, iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ikinci fıkradaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek, varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler, İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler, ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Şartname hükmü uyarınca, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespitinde belirtilen usule göre birim fiyatların tespit edilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından "Küçükçekmece İlçesi Dâhilinde Bulunan Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım, Revizyonu ve Muhtelif İşlerin Yapılması İşin" ihalesi gerçekleştirilerek 07.02.2023 tarihinde yüklenici ile sözleşmesi imzalanmıştır. Söz konusu İşin uygulama aşamasında sözleşmede bulunmayan ve yapılmasına ihtiyaç duyulan 18 iş kalemine ait yeni birim fiyatların 05.05.2023 tarihli Müdürlük onayı ile belirlendiği görülmüştür.

Ancak yapılan incelemelerde, mevzuata göre yeni birim fiyat tespiti suretiyle yapılacak işler kapsamında oluşturulacak her bir iş kalemi için birim fiyat tespitinin yapılması gerekirken, İdare tarafından, detayı aşağıdaki tabloda (7 iş kalemi) gösterilen şekilde yapılacak bütün

imalatlar tek bir kalemde toplanarak bu imalat kalemlerinin her biri için analiz ve rayiçler belirtilmeden yeni birim fiyatların belirlendiği, bu nedenle oluşan fiyatlar ile yapılacak imalatların içeriği ve adedi arasında bir bağlantının olmadığı tespit edilmiştir.

Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti amacıyla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre öncelikle yapılması öngörülen her bir imalatı oluşturan imalat kalemlerinin tespit edilip analiz ve rayiçlerinin bulunması ve yeni birim fiyatın bu suretle oluşturulmasının gerektiği açıktır.

Tablo 9: Yeni Birim Fiyatlara İlişkin Tablo

Sıra No	Yeni Birim Fiyatın Adı	Ölçü Birimi	Hesaplanan Birim Fiyatı (TL)
1	Selçuklu Parkı İp Parkuru Onarım ve Bakımı	1 Adet	433.720,00
2	Selçuklu Parkı Zipline ve Serbest Düşüş Kulesi Onarım ve Bakımı	1 Adet	151.802,00
3	Selçuklu Parkı Tırmanma Duvarı Onarım ve Bakımı	1 Adet	104.092,80
4	Soğuksu İp Parkuru Onarım ve Bakımı	1 Adet	104.092,80
5	Soğuksu Parkı Ağaçlar Arası Çocuk İp Parkuru	1 Adet	195.174,00
6	Soğuksu Parkı Zipline Onarım ve Bakımı	1 Adet	86.744,00
7	Soğuksu Parkı Serbest Düşüş ve Tırmanma Duvarı Onarım ve Bakımı	1 Adet	190.836,80

Ancak, İdare tarafından söz konusu bakım ve onarım işlerinin hepsi için tek bir birim fiyat oluşturulmuştur. Bu itibarla bakım ve onarım işleri kapsamında hangi imalatların ne miktarda yer alacağını belirlenmesi, analiz ve rayiçler hazırlanarak her bir imalatın yeni birim fiyatının bu şekilde yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, mevzuat hükümlerine uygun olarak iş ve işlemlerin yürütülmesinin temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yeni birim fiyatların belirlenmesinde mevzuatta yer alan hükümlere uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerinde Yeni İş Kalemi Miktarlarının Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılmasına Engel Olacak Şekilde Belirlenmesi

Yapım işlerine ilişkin sözleşmelerde bulunmayan çeşitli iş miktarlarının “bir birim” olarak tespit edildiği ve imalatların toplam miktarlarına yeni birim fiyat onaylarında yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 52'nci maddesinde yapılan değişikle 18.08.2019 tarihinden itibaren yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemlerine de revize fiyat uygulaması mümkün hale gelmiştir.

Maddenin değişiklikten önceki halinde birim fiyat sözleşmelerde bulunan iş kalemi miktarının değişmesi halinde revize birim fiyat yapılacağı ifade edilmişken, söz konusu tarihte yürürlüğe giren değişikliğe göre birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında, yeni fiyatla sözleşmeye dâhil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini aşması halinde revize birim fiyat yapılacağı belirtilmiştir.

Buna göre madde metninde açıkça görüleceği üzere yeni fiyatla sözleşmeye dâhil edilen iş kalemlerinin miktarlarının projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanması gerekmektedir. Çünkü revize birim fiyat hesabında söz konusu miktarlarda yüzde 20'lik bir artışın olup olmadığı değerlendirilecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yeni fiyat yapılarak sözleşmeye dâhil edilen iş kalemlerinin onay yazılarında bu iş kalemlerinin miktarlarının belirtilmediği sadece biriminin ifade edildiği, böylelikle bu yeni fiyatla sözleşmeye sonradan dâhil edilen imalatlara ilişkin revize birim fiyat uygulaması yapılamadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, mevzuat hükümlerine uygun olarak iş ve işlemlerin yürütülmesinin temin edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yasal düzenlemelere uygun olarak, yeni birim fiyat tutanaklarında veya yeni imalat olurlarında yeni iş kalemine ait gerekli fizibilite çalışmalarını gerçekleştirerek bu iş kaleminin kullanımını öngörülen miktarını belirlemesi gerekmektedir.

BULGU 7: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 42 adet taşınmazın, kiralama ihalesi yapılmaksızın işgalci durumda bulunan kişi ve işletmelere ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Söz konusu Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgal sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. İşgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufunda bulunan içlerinde araç yıkama, otopark ve halı saha gibi kiraya elverişli nitelikte yerlerin de bulunduğu 42 adet taşınmazın ihalelerinin yapılmadığı, bu yerlerin spor tesisi işletmecileri, özel eğitim kurumları, telekomünikasyon şirketleri, diğer firma ve kişiler tarafından işgal edildiği, işgalcilerin söz konusu yerlerden uzun sürelerdir çıkarılmadığı, bunun yerine İdare tarafından 6'şar aylık dönemler itibarıyla tespit edilen ecrimisillerin kira gibi ileriye dönük de uygulandığı, bu suretle de mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, tespit edilen taşınmazlarla ilgili çalışma başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil uygulamasının ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır. Bu yerlerden kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi, kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarında işlevlendirilen fonksiyonlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

İdare tarafından, mülkiyetinde bulunan taşınmazların özel elektrik dağıtım şirketince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye (TEDAŞ) tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasındaki "Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi, tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini, devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin

birinci fıkrasının d bendinde, belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde,

"(1) Ön lisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanununun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17'nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili ön lisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır." hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hasıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibarıyla şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmazların TEDAŞ'a devrine ilişkin yukarıdaki süreçler işletilmeksizin, İdare tarafından 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden çeşitli tarihlerde alınan Meclis Kararlarıyla 13 adet taşınmazın, trafo inşası sebebiyle 25 yıllığına TEDAŞ'a tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, bu konudaki işlemlerin ilgili mevzuat esaslarına uygun şekilde yürütülmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Otopark Olarak Kullanılması

İmar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerlerin, ecrimisil karşılığında amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmamanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında, meydan, yol, suyolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılmayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde parkların, kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19'uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde de,

“...

c)Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kamariye,

2) 1000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4,50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m²'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafi çit ve benzeri ile kapatılmak koşuluyla trafo,

3) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bente belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu,

Yapılabilir.” denilerek, park alanlarında nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır.

Yapılan incelemede, Plan ve Proje Müdürlüğünden alınan verilerde park alanı olarak işlevlendirilen 5 adet taşınmazın açık otoparka dönüştürülerek ecrimisil karşılığı muhtelif firmalarca işletildiği, otopark olarak işletilen bu alanlarda kamunun yeşil alan kullanım imkânının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş olup, gerekli çalışmaların yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, toplumun yararlanması için ayrılan park alanlarının otopark olarak kullanılması imar mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, İdare tarafından bu kullanımların sonlandırılıp, tahliyelerin gerçekleştirilmesi ve park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması önem arz etmektedir.

BULGU 10: Dolu Müdür Kadrosuna Vekâleten Görevlendirme Yapılması ve Vekâleten Görevlendirilen Personelin Harcama Yetkisini Kullanması

İdarenin müdür kadroları dolu olduğu halde, bu kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmakta ve söz konusu personel harcama yetkisini kullanmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesine göre, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle görevlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde, halinde, yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilmekte, yine boş kadrolara ait görevler de vekâleten gördürülebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesinde, *"Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde de, *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* hükmü yer almıştır.

5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *"5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır."* denilerek harcama yetkilisinin hangi kamu görevlisi tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereği, müdür kadrolarında bulunan kişiler mevcut iken o kadrolara vekâleten görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Dolu kadroya vekâleten görevlendirme yapılamayacağından, vekâleten görevlendirilen personelin harcama yetkisini kullanması mümkün değildir. Kaldı ki, müdür kadrolarının dolu olması nedeniyle, bu kadrolara vekâleten atanma şartları oluşmamıştır. Bu durumda hem birim yöneticiliğinin hem de harcama yetkilisi görevinin "yetkisiz" kamu görevlisi tarafından yürütülmesi izahtan varestedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, yapılan atamaların bir kısmında müdür kadrolarında bulunan bazı personelin gerek alanları ile ilgili, gerek yöneticilik ile ilgili bilgi ve tecrübelerinden faydalanılmak üzere başkan danışmanı olarak

görevlendirildiği, yönetici vasıflarına uygun ve görevlendirilen kadroya ilişkin nitelikleri haiz bazı personelin ise tedviren müdür olarak görevlendirildiği, görevlendirilen personele herhangi bir ücret ödenmediği, konuya ilişkin tespit doğrultusunda işlem tesis edilmesi için azami özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıdaki mevzuat hükümleri gereği, müdür kadrolarında bulunan kişiler mevcut iken o kadrolara vekâleten görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Norm kadro cetvelinde yer almayan başkan danışmanı unvanı için müdür kadrolarında bulunan personelin görevlendirilmesi veya bunlara vekalet ücreti ödenmemesi, İdarenin uygulamasını mevzuata uygun hale getirmemektedir. Müdür olarak görevlendirilen personel, söz konusu kadroları işgal etmeye devam etmektedirler. Dolayısıyla, dolu olan müdür kadrolarında diğer personelin vekâleten görevlendirilmesi mümkün olmadığından, vekâleten görevlendirilen personelin harcama yetkisini kullanması da mevzuata uygun değildir.

Sonuç olarak, dolu olan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkisini de kadroda asaleten bulunan personelin kullanması gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Personelinin Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te kadro olmayan başkan danışmanı pozisyonuna personel görevlendirildiği ve bu pozisyonun fiilen kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye teşkilatı" başlıklı 48'inci maddesinde Belediye teşkilâtının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı, beldenin nüfusu, fizikî 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 birimlerin oluşturulabileceği ve bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in, "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu belirtilmiş, "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında ise Yönetmelik'e ekli

cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki açıklanan mevzuat hükümlerine göre, söz konusu Yönetmelik'in eki cetvellerinde İdare için tespit edilen kadroların kullanılması ve İdareye ihdas edilmeyen kadroların ise kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kadrosu olmayan başkan danışmanlığına başkanlık görevlendirilmesi ile 12 personelin görevlendirildiği ve bu pozisyonun fiilen kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, İdarede görev yapmakta olan ve müdür kadrosunda bulunan bazı personelin, bilgi ve tecrübelerinden faydalanılmak üzere Başkanlık Makamına danışman olarak görevlendirilmesinin yapıldığı, söz konusu personelin kadro unvanlarında bir değişiklik olmadığı, danışmanlıktan dolayı herhangi bir ücret ödemesinin yapılmadığı, denetim sırasında tespit edilen hususlar doğrultusunda işlem tesis edilmesi için azami özen gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtildiği gibi, söz konusu Yönetmelikler ile İdareye ihdas edilmeyen "Başkan Danışmanı" pozisyonuna personel görevlendirildiği ve bu pozisyonun fiilen kullanıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması amacıyla Mezkûr Yönetmelik'in eki cetvellerde büyükşehir ilçe belediyelerine ihdas edilmeyen kadrolara görevlendirme yapılmaması, İdare için tespit edilen kadroların kullanılması gerekmektedir.

BULGU 12: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan konut edindirme, çalışanların sağlığı, sosyal faaliyet, belediye imkanlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre, 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en

çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde ise sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

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

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla 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 belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, 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 mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde, İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, konut edindirme, çalışanların sağlığı, sosyal faaliyet, belediye imkânlarından yararlanma, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü, 1 Mayıs Dünya İşçi ve Emekçilerinin Birlik, Mücadele ve

Dayanışma Günü, Belediyeye ait sosyal tesislerden indirimli yararlanma vb. gibi mevzuatında sosyal denge sözleşmeleri için öngörülmemiş hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, denetim sırasında geçerli olan sözleşmenin süresinin dolduğu, yeni sözleşmenin henüz imzalanmadığı, tespite esas konuların yeni dönemde imzalanacak olan sözleşme sürecinde çözümü ile ilgili çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırı olup sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Sosyal Hizmetler Kapsamında Personel İstihdam Edilmemesi

Belediyede Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi zorunlu personelin istihdam edilmediği tespit edilmiştir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş, aynı fıkranın (a) bendinde kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bu madde kapsamında istihdam edilecekler için ayrılacağı, serbest kadro ve pozisyon toplamının binden az olması hâlinde dahi kamu kurum ve kuruluşlarında en az bir personelin bu madde kapsamında istihdam edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin 2828 sayılı Kanun'un Ek 1'inci maddesinin birinci fıkrası gereğince zorunlu personeli istihdam etmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, tespit doğrultusunda istihdamı sağlamak için gerekli girişimlerde bulunulduğu, konunun İdarece takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri gereğince istihdam edilmesi gereken zorunlu personel için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin 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 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 (2023 yılında 1.683,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 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.

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

Yapılan incelemede, İdarede görev alan kadrolu 16 işçiden 10'unun 200 günden fazla, 5'inin 100 ile 200 gün arasında ve 1'inin ise 72 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, işçilerin izinlerini kullanmaları yönünde önceki yıllarda başlatılmış olan çalışmanın devam ettiği, konu ile ilgili iç genelge yayınlandığı, mevzuat çerçevesinde izinlerin kullandırılması hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 15: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin olduğu ve buna bağlı olarak da İdarenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre de belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

Diğer yandan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, faal durumda olan iş yerlerinden, örnek olarak seçilen İdarenin kiraya verdiği 7 adet iş yerlerinden, hiçbiri için İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmediği, buna bağlı olarak da İdarenin işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, denetim sırasında tespit edilen 7 adet işyerine ait işlemlere 2023 yılında başladığı, 1 adet işyeri hariç ruhsat işlemlerinin 2024 yılında tamamlanarak harçlarının tahsil edildiği, ruhsat işlemlerine ilişkin saha denetimlerinin artırıldığı, belediye sınırları içerisinde; işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin en aza indirilmesi yönünde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibini sağlaması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Geçmiş Yıllara Ait Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilememesi

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin 2014-16.03.2022 dönemine ilişkin kısmının tahsil edilemediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında, "Geçiş hakkı", "Geçiş hakkı sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verildiği, bu ücretlere ilişkin 2022 (9,5 aylık) ve 2023 yıllarına ilişkin tahsilatın yapıldığı ancak 2014-16.03.2022 dönemine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmiş olan geçiş hakkı ücretlerinin Belediyeye aktarılması için talepte bulunulmasına karşın tahsilatın sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından operatörlerden tahsil edilen ve belediye sorumluluk alanında

kalan ara arterlere ilişkin 2022 ve 2023 mali yıllarına ait 401.151,29 TL geçiş hakkı ücretinin hesaplamasının yapılarak 15.03.2024 ve 22.03.2024 tarihlerinde ödemesinin gerçekleştirildiği, buna karşın 2014 mali yılından 16.03.2022 tarihine kadar geçen dönem için İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından operatörlerden tahsil edilen ve belediyeye aktarılması gereken geçiş hakkı ücretlerinin belediye hesabına aktarılmasının talep edilmiş olmasına rağmen herhangi bir ödeme yapılmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye tarafından altyapı geçiş hakkı bedeli olarak 2014-16.03.2022 dönemine ilişkin tahsilatın yapılamaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye Tarafından Verilmeyen Bazı İşletmelere Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Edilmemesi

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen bazı işletmelere çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiş olup konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise bu maddedeki tarifeye göre hesaplanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un aynı maddesinde işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için belediyelerce bu maddede bulunan tarifeye göre hesaplanan çevre temizlik vergisinin her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı ve tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilerek her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergilerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri ilgili belediyeler tarafından yapılmaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesine göre belediye hudutları ile mücavir

alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme yetkisinin belediyelerde olduğu, 2'nci maddesinde ise hangi işyerlerine bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı alanlarda faaliyet gösteren işletmeler ruhsat için Belediyeye başvurmayacak, ilgili meslek odalarına veya belirli kurumlara başvurarak işyeri açma ve çalışma ruhsatını alacaklardır.

Yapılan incelemede, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından Küçükçekmece sınırları içerisinde faaliyet gösteren işletmelerin listesi alınmış ve bu listeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen örnek olarak seçilen 1803 adet işyeri belirlenerek bu işyerlerinin çevre temizlik vergisi mükellefiyeti sorgulanmış ve 218 adet işyerinin çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin olduğu anlaşılmıştır.

Ayrıca bu işyerlerinin ruhsatlarını belediyeden almamalarının işyeri üzerinden alınması gereken Emlak vergilerinin sehven konut üzerinden alınması, ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin oluşturulmaması gibi hatalara yol açabileceği ve Belediye gelirlerinin eksik tahakkuk ve tahsiline neden olabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, ilçe sınırlarında faaliyet gösteren ancak işyeri açma ve çalışma ruhsatı belediye tarafından verilmeyen işletmelere ait listelerin çeşitli tarihlerde vergi dairesinden talep edilmesine karşın temin edilemediği, denetim sırasında yapılan tespit sonrasında, ticari faaliyette bulunulan taşınmazların işyeri üzerinden alınması gereken emlak vergileri, ilan ve reklam vergileri ve çevre temizlik vergileri yönünden eksikliklerin giderilmesi için yoklama memurlarınca gerekli tespit ve yoklama çalışmalarına başlandığı, konuya ilişkin çalışmaların tamamlanarak, eksikliklerin en aza indirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen işletmelerin çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin düşük bir oranda kaldığı göz önüne alınarak bu oranın artırılması ve diğer vergiler açısından oluşabilecek mükellefiyet eksiklikleri ile hatalarının giderilmesi için yoklama servisinin etkin olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 18: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, nakit yetersizliğinden dolayı 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinde;

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249’uncu maddesinde de aynı kural tekrar edilerek, bütçe emanetlerine alınan tutarların Kanunda öncelik sırasıyla sayılan istisnalar dışında muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin denetimi kapsamında 320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, bu hesaptan yapılan ödemelerin yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, mevzuatta belirtilen şekilde ödeme yapılması konusunda azami özen gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Belediyenin Haczedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla haczedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun “Haczi caiz olmayan mallar ve haklar” başlıklı

82'nci maddesinde, özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilemeyeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Ayrıca 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde, belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar da 5779 sayılı Kanun ile vergi hükmünde kabul edildiğinden haczedilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, İdarenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczedilebilir gelirlerle aynı banka hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki paraların haczedilemeyen vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Belediyelerin bu nitelikteki hesapları yargı mercileri tarafından "havuz hesabı" olarak nitelendirilmektedir. Nitekim Yargıtay 12. Hukuk Dairesi'nin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında da "...borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından, daha önce de sadece vergi resim harç gibi haczedilemeyen gelirler için hesaplar açıldığı ancak vergi yatırılması için vatandaşlara bildirilen bu hesaplara vatandaş tarafından vergi dışındaki belediye gelirlerine ilişkin borçların da havale yöntemi ile gönderildiği, vatandaş tarafından başka bir hesaba yatırılması gerekirken bu hesaplara gönderilen tutarların hesabın haczedilemez niteliğinin bozulmasına sebep olduğu, tespit doğrultusunda yeni bir hesap açıldığı, haczi kabil olmayan mevzuatta sayılan vergi, resim, harç vb. gelirlerin açılmış olan yeni banka hesabında takibinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatta yer alan hacedilemezlik kuralı, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde bir güvence oluşturmayı amaçlamıştır.

Söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için İdarenin “havuz hesabı” uygulaması yerine hacedilemez nitelikte olan vergi, resim ve harç gelirlerini ayrı bir banka hesabında izlemesi gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kira Sözleşmesi Sona Eren Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılmaya Devam Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi" başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması" başlığıyla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Geçmiş Yıllara Ait Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden

			Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilememesi" başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Dolu Müdür Kadrosuna Vekâleten Görevlendirme Yapılması ve Vekâleten Görevlendirilen Personelin Harcama Yetkisini Kullanması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Dolu Müdür Kadrosuna Vekâleten Görevlendirme Yapılması ve Vekâleten Görevlendirilen Personelin Harcama Yetkisini Kullanması" başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmamasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığıyla Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde

			"Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması" başlığıyla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmaları ile Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Kayıtlarının Güncellenmemesi" başlığıyla Bulgu 1 olarak yer almaktadır.