



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	59

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Belediyenin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar	7
Tablo 9: Tamamı Alt Yükleniciye Yaptırılan Yapım İşleri	23
Tablo 10: Aynı Tarihte Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	31
Tablo 11: Farklı Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	32
Tablo 12: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	35

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
EBB	: Erzurum Büyükşehir Belediyesi
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
EKPSS	: Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MKE AŞ	: Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Elden Çıkarılan Taşınmazların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması
4. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması
5. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
2. Mevzuatta Belirlenen Sınır Üzerinde Alt Yüklenici Çalıştırılması
3. Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması
4. Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dâhil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi
5. Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi
6. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi
7. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
8. Araç Uygunluk Belgesi Verilmeden Minibüs Çalıştırılması
9. Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi
10. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması

11. İdareye Ait Personel Şirketine Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması
12. İdareye Ait Personel Şirketine Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan Ödemede Bulunulması
13. İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi ve Teminat Sürelerinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi
14. İhale Konusu İş Kapsamında Yer Almayan Hususların İhale Dokümanlarında Şart Konularak Mevzuata Aykırı Olarak Hizmet Temin Edilmesi
15. Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Alımlarının Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi ve Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması
16. Yüklenicilere Verilen Avanslardan Gelir Vergisi Tevkifatı Yapılmaması
17. Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi
18. Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması
19. Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması
20. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
21. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
22. Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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 paylaşımı şeklindedir. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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

gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 77 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç

Denetim Birim Başkanlığı ve Danışmanlardır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet biriminin 4'ü doğrudan Genel Sekretere bağlı çalışmaktayken, 22 birim alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına 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	1144	270
Sözleşmeli Personel		145
Kadrolu İşçi	482	88
Geçici İşçi	-	1
Toplam	1626	504
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2310

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır. Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 11 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 Erzurum Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	83.639.000,00	32.429.605,40	116.068.605,40	107.897.792,78	8.170.812,62
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.128.000,00	4.009.579,63	16.137.579,63	15.135.117,08	1.002.462,55
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	349.346.000,00	647.204.016,67	996.550.016,67	943.969.116,63	52.580.900,04
04	Faiz Giderleri	180.000.000,00	136.303,22	180.136.303,22	180.136.303,22	0,00
05	Cari Transferler	19.884.000,00	48.605.924,72	68.489.924,72	66.064.689,58	2.425.235,14
06	Sermaye Giderleri	647.001.000,00	1.575.704.672,03	2.222.705.672,03	2.164.914.325,29	57.791.346,74
07	Sermaye Transferleri	52.002.000,00	97.909.898,33	149.911.898,33	147.909.898,33	2.002.000,00
08	Borç Verme	5.000.000,00	-5.000.000,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	101.000.000,00	-101.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		1.450.000.000,00	2.300.000.000,00	3.750.000.000,00	3.626.027.242,91	123.972.757,09

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.450.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen 2.300.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 3.750.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.626.027.242,91 TL bütçe gideri yapılmış, 123.972.757,09 TL ödenek iptal edilmiştir. Geçen yıldan devreden ödenek ve ertesi yıla devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.750.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 3.550.000.000,00TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 200.000.000,00-TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirler	8.975.000,00	8.623.264,34	1.891,00	8.621.373,34	96,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.645.000,00	69.147.452,15	9.770,00	69.137.682,15	148,22

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	15.000.000,00	50.000,00		50.000,00	0,33
05- Diğer Gelirler	2.433.910.000,00	2.143.811.964,28	707.138,38	2.143.104.825,93	88,05
06- Sermaye Gelirleri	1.025.670.000,00	193.082.169,65		193.082.169,65	18,82
08- Alacaklardan Tahsilat	20.100.000,00	17.555.770,37		17.555.770,37	87,34
09- Red ve İadeler	300.000,00				
Toplam	3.550.600.000,00	2.432.270.620,79	718.799,35	2.431.551.821,44	68,48

2022 yılında net bütçe geliri %68,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %0,33, sermaye gelirleri %18,82, alacaklardan tahsilat %87,34, diğer gelirler %88,05 ve vergi gelirleri %96 oranı ile beklenin altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %148,22, oranı ile beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	116.068.605,40	107.897.792,78	92,00
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.137.579,63	15.135.117,08	93,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	996.550.016,67	943.969.116,63	94,00
04- Faiz Gideri	180.136.303,22	180.136.303,22	100,00
05- Cari Transferler	68.489.924,72	66.064.689,58	96,00
06- Sermaye Giderleri	2.222.705.672,03	2.164.914.325,29	97,00
07- Sermaye Transferleri	149.911.898,33	147.909.898,33	98,00
08- Borç Verme	0,00		0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00		0,00
Toplam	3.750.000.000,00	3.626.027.242,91	96,69

Başlangıç ödeneği 1.450.000.000,00 TL ve 2.300.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2022 yılı bütçesi toplam 3.750.000.000,00 TL'dir. 2022 yılında bütçe giderleri %96,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider bütçesi içerisinde faiz giderleri %100 gerçekleşirken diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.048.416,54	7.695.256,38	8.623.264,34	9,18	12,06
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.673.389,85	46.137.734,27	69.147.452,15	86,99	49,87
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	50.000,00	-	-
Diğer Gelirler	784.406.554,72	1.065.036.557,05	2.143.811.964,28	35,78	101,29
Sermaye Gelirleri	152.121.351,54	266.276.326,75	193.082.169,65	75,04	-27,49
Alacaklardan Tahsilat	56.824.432,21	17.185.000,00	17.555.770,37	-69,76	2,16
Toplam	1.025.074.144,86	1.402.330.874,45	2.432.270.620,79	36,80	73,44
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	531.425,26	3.943.916,00	718.799,35	642,14	-81,77
Net Toplam	1.024.542.719,60	1.398.386.958,45	2.431.551.821,44	36,49	73,88

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.033.164.862,99 TL (%73,88) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 73.194.157,10 TL (%27,49) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 928.007,96 TL (%12,06), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 23.009.717,88 TL (%49,87), diğer gelirlerde 1.078.775.407,23 TL (%101,29) ve alacaklardan tahsilatlarda 370.770,37 TL (%2,16) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	56.999.765,11	67.294.651,94	107.897.792,78	18,06	60,34
SGK Devlet Prim Giderleri	8.262.997,68	9.488.529,71	15.135.117,08	14,83	59,51
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	342.428.013,92	358.495.779,54	943.969.116,63	4,69	163,31
Faiz Giderleri	94.817.825,16	222.205.664,51	180.136.303,22	134,35	-18,93
Cari Transferler	27.172.616,39	39.132.484,43	66.064.689,58	44,01	68,82
Sermaye Giderleri	631.527.997,81	627.161.793,63	2.164.914.325,29	-0,69	245,19
Sermaye Transferleri	3.540.000,00	77.997.507,50	147.909.898,33	2103,32	89,63
Borç Verme	200.000,00	0,00	0,00	-100,00	0,00
Toplam	1.164.949.216,07	1.401.776.411,26	3.626.027.242,91	20,33	158,67

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 2.224.250.831,65 TL

(%158,67) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 40.603.140,84 TL (%60,34), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 5.646.587,37 TL (%59,51), mal ve hizmet alım giderlerinin 585.473.337,09 TL (%163,31), cari transferlerin 26.932.205,15 TL (68,82), sermaye giderlerinin 1.537.752.531,66 TL (%245,19) ve sermaye transferlerinin 69.912.390,83 TL (%89,63) arttığı, faiz giderlerinin ise 42.069.361,29 TL (%18,93) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.938.514.144,09 TL, Faaliyet Geliri 2.780.003.513,78 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 841.489.369,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Er Tansa AŞ	16.900.000,00	16.900.000,00	100
2	Erzurum Enerji AŞ	11.973.939,74	11.973.939,74	100
3	Er Konut İnşaat AŞ	252.444.608,70	252.444.608,70	100
4	Esker İnşaat AŞ	5.800.000,00	3.480.000,00	60
5	Palandöken Yatırım İnşaat AŞ	48.158.205,00	48.158.205,00	100
6	Erzurum Spor AŞ	2.900.000,00	2.900.000,00	100
7	Erzurum Çevre Temizlik AŞ	21.000.000,00	21.000.000,00	100
8	Erzurum Kültür Turizm AŞ	29.000.000,00	29.000.000,00	100
9	Ejder Kayak Merkezleri AŞ	37.260.688,98	37.260.688,98	100
10	Kariyer Organizasyon AŞ	1.050.000,00	1.050.000,00	100
11	EBB Sigortacılık AŞ	1.050.000,00	1.050.000,00	100

Tablo 8: Belediyenin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar

Şirket Adı	Hisse Oranı	Sermaye Tutarı
Ata Teknokent	9%	1.993.973,00
Oltu Kale Çimento	1%	24.000,00
Palen Enerji	10%	2.000.000,00
Er-Çimsan Holding AŞ.	17,99%	21.595,00
Toplam		4.039.568

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak

faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününe ifade etmektedir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında Erzurum Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemeler sonucundaki tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurumsal organizasyon yapısı teşkilat şeması şeklinde görev, yetki ve sorumluluk alanlarını gösterecek şekilde belirlenmiş olup, Kurum resmi internet sitesinde yayınlanmıştır.

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

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare hiçbir iç kontrol riskleri belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri sadece Mali Hizmetler Daire Başkanlığı için hazırlanmış, diğer birimlerde ise hazırlık aşamasındadır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

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

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı güncelleme çalışmaları yapılmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, süreç ve yöntem belirlenmemesi ve İç kontrol Eylem Planının güncellenmemesi nedeniyle yıllık olarak değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1’i doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcut değildir.

Kurum tarafından iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2022 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: Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından yol yapımında kullanılmak üzere satın alınan ve İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen bitüm malzemesinin kullanıldığında doğrudan giderleştirildiği, bünyesine girdikleri yolların maliyetine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesine göre Kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise

konu edilenlerin bu hesapta izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı içinde İdare tarafından kendi imkanlarıyla yol yapımı amacıyla toplam 51.305.425,60 TL tutarında bitüm malzemesi satın alınarak 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedildiği; söz konusu malzemelerin yol yapımında kullanılmasına karşın tamamının 630 Giderler Hesabına aktarıldığı dolayısıyla idare kaynakları kullanılarak yapımı gerçekleştirilen yolların Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı bünyesinde kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulgu kabul edilerek, sonraki işlemlerin mevzuata uygun olarak muhasebeleştirileceği ifade edilmiştir.

Yol yapımında kullanılan ve 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken söz konusu malzeme bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirilmesi sonucunda İdarenin 31.12.2022 tarihli Bilançosu ve 2022 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 51.305.425,60 TL tutarında eksik, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı aynı tutarda eksik ve 630 Giderler Hesabı aynı tutarda fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

BULGU 2: Elden Çıkarılan Taşınmazların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Elden çıkarılan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı görülmüştür.

1. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortisman tabii olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işleminin muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250 Arazi ve arsalar hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değerinin bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler hesabına alacak, satış bedelinin 100 Kasa hesabı veya 102 Banka hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630 Giderler hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800 Bütçe gelirleri hesabına alacak, 805 Gelir yansıtma hesabına borç kaydedileceği hususları düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgili muhasebe hesaplarından çıkarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil, satış değeri üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı tespit edilmiştir.

2. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden alacaklar hesabının niteliğini düzenleyen 86'ncı maddesinde bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 127 Diğer faaliyet alacakları hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 97'nci maddesinde ise diğer faaliyet alacakları hesabının, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile yukarıdaki hesapların kapsamına girmeyen ve bir yıl içerisinde tahsil edilmesi gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacakların 127 Diğer faaliyet alacakları hesabında, peşin olarak satılması durumunda ise 120 Gelirlerden alacaklar hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede bedeli peşin olarak ödenmek üzere satışı yapılmış olan taşınmazların 120 Gelirlerden alacaklar hesabında izlenmesi gerektiği halde 127 Diğer faaliyet alacakları hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

3. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 Birikmiş amortismanlar hesabının işleyişini düzenleyen 203'üncü maddesinde amortisman tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlık tutarlarının ayrılan amortisman tutarının bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıklara ilişkin ayrılan amortisman tutarının da 257 Birikmiş amortismanlar hesabına borç kaydedilerek hesaplardan çıkarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede satış ya da devir suretiyle elden çıkarılmış olan taşınmazlara ilişkin amortisman tutarlarının 257 Birikmiş amortismanlar hesabından çıkarılmadığı, böylece bu hesabın hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların ilk değer kayıtlarının tespiti ile ilgili çalışmaların devam

etmesinden dolayı kayıtlı değerlerin muhasebe kayıtlarına işlenemediği, bu yüzden satış bedeli üzerinden çıkış işlemlerinin yapıldığı, ilgili Daire Başkanlığı tarafından değer tespit çalışmalarının tamamlanmasının ardından mevzuat hükümlerinin titizlikle uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca bedeli peşin olarak ödenmek üzere satışı yapılmış olan taşınmazlardan doğan alacakların mevzuatına uygun hesaplarda izlenmeye başlandığı, satış ya da devir suretiyle elden çıkarılan taşınmazlar için ise satış anında amortismanlarının ilgili hesaplardan çıkarılacağı ifade edilmiştir. Ancak belirtilen hususlarla alakalı değer tespit çalışmalarının henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak sahibi olunan taşınmazların satış değeri üzerinden hesaplardan çıkarılması için gerekli değer tespit çalışmalarının tamamlanması, bu taşınmazlardan peşin satılanlara ilişkin alacakların 120 Gelirlerden alacaklar hesabında izlenmesi, elden çıkarılmış olan taşınmazlara ait amortisman tutarlarının ise ilgili hesaplarından çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtması

Bir kısım taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuatına uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde Ek 1'deki Kayıt Planı'nın "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; yine Ek 1'deki Kayıt Planı'nın "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların ve "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı hükme bağlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların

maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; yine Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazların, "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların, "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesinde ise maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerine göre işlem yapılacağı hususu düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara alınması, ardından bu kayıtların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümlere göre ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede kamu idaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve değerlendirme işlemleri yapılmak suretiyle kayıtlara alınmadığı, bunun sonucunda muhasebe kayıtlarında 25 Maddi duran varlıklar hesap grubuna gerekli kayıtların tam ve doğru olarak yapılmadığı, böylece bu hesap grubunun hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, şehrin muhtelif yerlerinde bulunan ve Belediye envanterine kamulaştırma, imar uygulamaları vs. yolu ile kazandırılmış olan tapulu taşınmazların, TAKBİS Zemin ID numaralarına göre Taşınmaz Mal Otomasyonu aracılığıyla kayıt altına alınmakta olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ilgili taşınmazların maliyet bedeli belli olanların bu bedellerden, maliyet bedeli belli olmayanların ise ilgili ilçe belediyelerinden harca esas emlak vergi değerleri üzerinden Otomasyon Sistemine kaydedilmekte olduğu, diğer taşınmazların ise Fiyat Tespit ve Arsa Kıymet Takdir Komisyonu tarafından rayiç bedellerinin belirlenmesine yönelik çalışmaların devam etmekte olduğu, rayiç

bedellerinin belirlenmesini müteakip ise Otomasyon Sistemine girişinin sağlanacağı, tapuda kayıtlı olmayan yol, baraj, sanat yapılarına vb. ilişkin ilgili daire başkanlıklarından envanterin hazırlanarak gönderilmesinin talep edildiği, alınan verilerin maliyet bedelleri ile Otomasyon Sistemine girişinin sağlanmakta olduğu ifade edilmiştir. Yapılan açıklamalar çerçevesinde idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve değerlendirme işlemlerine ilişkin çalışmaların yürütülmekte olduğu, ancak bu çalışmaların henüz tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara alınması, ardından bu kayıtların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümlere göre ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Bazı maddi duran varlıklar için muhasebe kayıtlarında amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesinde amortisman tabii varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş amortismanlar hesabının niteliği düzenleyen 202'nci maddesinde de bu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan 47 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yönteme göre varlıklar için amortisman ve tükenme payının varlığın yararlanma süresine göre belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı hususu düzenlenmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde ise amortisman ve tükenme payı süresinin duran varlıkların aktife girdiği yıldan

başlayacağı, bu sürenin yıl olarak hesaplanması için “1” rakamının bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölüneceği hükme bağlanmıştır. (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl)

Mezkur mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde mahalli idareler tarafından her yıl envanterinde kayıtlı bulunan amortisman tabii maddi duran varlıklar için belirtilen yöntem ve usullerde amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Tebliğ’de belirtilen usul ve yöntemler dikkate alınarak gerekli hesaplama işlemleri yapılmadığından İdare envanterinde kayıtlı bulunan bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, böylece 257 Birikmiş amortismanlar hesabının hatalı tutarlar içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, envantere kayıtlı bulunan ancak 257 Birikmiş amortismanlar hesabına dahil edilmeyen amortisman tutarlarına ilişkin gerekli tespit işlemlerinin yapılarak söz konusu muhasebe hesabına giriş işleminin hassasiyetle yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu konuyla ilgili başlatılan çalışmalarla alakalı herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde söz konusu taşınmazlar için amortisman hesaplamasının yapılması ve bu tutarların ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İdare tarafından başka kurumlara tahsis edilen ve başka kurumlarca İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187’nci maddesinde kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 250 Arazi ve arsalar hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 188’inci maddesinde arazi ve arsalar hesabının kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 190’inci maddesinde yeraltı ve yerüstü düzenleri

hesabının herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 252 Binalar hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 192’nci maddesinde ise binalar hesabının eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre mahalli idareler tarafından başka kurumlara tahsis edilen taşınmazlar ile başka kurumlar tarafından bu idarelere tahsis edilen taşınmazların ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede başka kurumların kullanımı için tahsis edilmiş olan 24 adet taşınmaz ile başka kurumlar tarafından Erzurum Büyükşehir Belediyesinin kullanımına tahsis edilmiş olan 60 adet taşınmazın ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği, böylece adı geçen hesapların hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş, şehrin muhtelif bölgelerinde bulunan ve mülkiyeti Erzurum Büyükşehir Belediyesine ait olup diğer kamu kurumlarına tahsis edilmiş olan taşınmazlara ilişkin bilgilerin tespitine yönelik çalışmaların devam etmekte olduğu, çalışmaların tamamlanmasına müteakip Taşınmaz Otomasyon Sistemine entegrasyonunun sağlanacağı, diğer kurumlardan tahsisli kullanılan taşınmazlar için belirlenen kıymet takdir bedellerinin Erzurum Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne 27/01/2023 tarih ve E.84646 sayılı üst yazı yazıldığı belirtilmiştir. Ayrıca tahsisli kullanılan taşınmazların üzerinde yapılmış olan imalatlara ilişkin maliyet bilgilerinin tespitinin hazırlanmakta olduğu, gerekli bilgilerin hazırlanmasına yönelik çalışmaların tamamlanmasının ardından bu bilgilerin de Taşınmaz Mal Otomasyon Sistemine entegrasyonunun sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak bu konuyla ilgili başlatılan çalışmalarla alakalı herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak başka kurumların kullanımı için tahsis edilmiş olan taşınmazlar ile başka kurumlar tarafından Büyükşehir Belediyesinin kullanımına tahsis edilmiş olan taşınmazların tespit ve değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, 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 verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde de muhasebe yetkililerinin bütçe emanetlerinin muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesinden sorumlu olduğu hususu düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 249'uncu maddesinde ise bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, ödenemeyen tutarların 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedileceği, bu hesaba alınan tutarların ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların, bu hesaba alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Ödemelerin yapılmasında mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz

gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; giderlerin ödenmesi sırasında Kurumun mali durumu gözetilerek ödenmemesi halinde gecikme cezası ve faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmiş olduğu, genel uygulamada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesine titizlikle uyulmaya çalışılmakta olduğu belirtilmiştir. Ancak 320 Bütçe emanetleri hesabının giriş ve çıkış işlemleri üzerinde yapılan incelemede İdarece belirtildiği üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amir hükümlerine göre işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Örneğin önceki yıllarda nakit yetersizliği sebebiyle 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen ... Ltd. Şti.'ye ait 867.460,00 TL tutarındaki hakedişin ve ... Ltd. Şti.'ye ait 1.077.000,00 TL tutarındaki hakedişin 2022 yılı içerisinde ödenmediği halde, 31.03.2022 tarihinde 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen ... AŞ'ye ait 15.511.004,35 TL tutarındaki hakedişin, ... AŞ'ye ait 31.500.000,00 TL tutarındaki hakedişin ve ... AŞ'ye ait 6.700.000,00 TL tutarındaki hakedişin aynı gün ödendiği görülmüştür. Böylece 320 Bütçe emanetlerinden yapılan ödemeler sırasında bazı şirketlere öncelik sağlandığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mevzuatta Belirlenen Sınır Üzerinde Alt Yüklenici Çalıştırılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihalesi gerçekleştirilen iki yapım işinde, işin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un Alt yükleniciler başlıklı 15'inci maddesinde; "*İhale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebilir. Ancak bu durumda, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*" hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Sözleşmede yer alması zorunlu hususlar başlıklı 7'nci maddesinde; alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumlulukların sözleşmede yer alması zorunlu kılınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları

başlıklı 20'nci maddesinde;

“(3) İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez. İhale dokümanında düzenlenmesi kaydıyla doğrudan alt yüklenicilere ödeme yapılabilir.

(4) İhale dokümanında, sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulmasının istendiği hallerde; İdare, onaya sunulan listede yer alan alt yüklenicileri onaylayıp onaylamadığını, on beş gün içinde yükleniciye bildirir.

(5) Yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekir.” denilmektedir.

Söz konusu her iki ihalenin sözleşmelerinin 15'inci maddesinde; ihale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı ve alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilmiş olup aşağıdaki tabloda gösterilen yapım işlerinde yüklenicinin başvurusu üzerine idare tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verildiği görülmüştür. Asıl ve alt yüklenici sözleşmelerinin incelenmesi sonucunda; Yapım İşleri Genel Şartnamesine ve ihalelerin sözleşmelerine aykırı olarak bu işlerin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı ve alt yüklenicilere yaptırılan iş bölümleri bedellerinin, söz konusu işlere ilişkin sözleşme bedellerinin yüzde otuzunu aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Tamamı Alt Yükleniciye Yaptırılan Yapım İşleri

İhale Kayıt Numarası	İhalenin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)	Alt Yüklenici Sayısı	Alt Yüklenici Sözleşme Bedeli (TL)	Alt Yükleniciye Yaptırılan Toplam İş Bölümleri Bedelinin Sözleşme Bedeline Oranı (%)
2022/525994	Erzurum İli İspir ve Pazaryolu İlçeleri Muhtelif Mahalle ve Yollarında BSK, Sathi Kaplama ve Beton Yol Yapımı	86.850.412,50	1	82.507.891,88	95,00

2021/297879	Erzurum İli Palandöken, Yakutiye, Aziziye, Çat İlçeleri ve Mahallerinin Yıkım ve Enkaz Kaldırma İşi	4.270.864,13	1	4.050.030,78	94,83
-------------	--	--------------	---	--------------	-------

Her iki birim fiyatlı ihalenin sözleşmeleri ile alt yüklenici sözleşmeleri incelendiğinde; idare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmede yer alan işin niteliği, türü ve miktarının aynı şekilde yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan sözleşmede yer aldığı bunun sonucunda da alt yükleniciye yaptırılan iş miktarlarının ihalede yapılması düşünülen işlerin tamamı olduğu, her iki yapım işinde de işlerin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulgu konusu kabul edilerek, alt yüklenici çalıştırılırken mevzuata uyulacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinde alt yüklenici çalıştırılırken yer verilen mevzuat hükümlerine riayet ederek, işin tamamının alt yükleniciye yaptırılmaması ve mevzuatta belirtilen sınırların aşılması gerekmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması

Yapım işi ihalelerinde İdarenin izni ve onayı olmadan alt yüklenici çalıştırıldığı, böylece mevzuatta öngörülmüş olan birtakım yükümlülüklerin yerine getirilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri İhalelerine İlişkin Tip İdari Şartname'nin "Alt yükleniciler" başlıklı 18'inci maddesinde ihale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği, ancak işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılmayacağı, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluklarının yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanların, 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanların, 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanların ve 53'üncü maddesinin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanların alt yüklenici olamayacakları, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerin bu işlerde alt yüklenici olamayacakları, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılmayacakları,

İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyeceği,

İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı,

Yüklenici ve alt yüklenicilerin, işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumlu olduğu, bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirileceği, ayrıca haklarında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 27'nci maddesi hükümlerinin uygulanacağı,

Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği'nin eki Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Listesi'ndeki BII/BIII grubu işlerde, alt yükleniciye yaptırılacak işin imalat grubu olarak ayrılabilir nitelikteki işler kapsamında olması gerektiği, ayrıca BII/BIII grubu işlerde sözleşmeye konu işin bütününe karakteristiğini yansıtan kısımlarının bir bütün halinde alt yükleniciye yaptırılamayacağı,

Hususları düzenlenmiştir.

Öte yandan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde idarece işverenlerin hakedişlerinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığının ünitelerden yazı ile sorulacağı hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin devamında ise Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunup bulunmadığı hususunun idareye bir aylık süre içinde yazıyla bildirileceği, yazıyla bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde yapım işi ihalelerinde idare

onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılmayacağı, bu onay olmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda ise İdarece yerine getirilmesi gereken bir takım hukuki yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede yapım işi ihalelerinde İdare onayı olmadan alt yüklenici çalıştırıldığı, böylece;

İdare bünyesinde yaptırılan birçok yapım işi ihalesinde, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırıldığı,

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlardan olup olmadığının sorgulanmadığı,

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlardan olup olmadığının sorgulanmadığı,

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlardan olup olmadığının sorgulanmadığı,

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesinin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlardan olup olmadığının sorgulanmadığı, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerden olup olmadığının, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılıp çalıştırılmadığının kontrol edilmediği,

Yine birçok yapım işinde tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %30'unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçecek şekilde alt yüklenicilere yaptırıldığı,

İşin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle yüklenici ile birlikte alt yüklenicilerin müteselsilen sorumluluğuna ilişkin kontrollerin yapılmadığı,

Bazı yapım işlerinde ise, alt yüklenicilere yaptırılmış olan imalat grubunun Yapım

İşlerinde Benzer İş Grupları Listesi'ndeki BII/BIII grubu işlerdeki ayrılabilir nitelikteki işler kapsamında olmadığı, ayrıca BII/BIII grubu işlerde sözleşmeye konu işin bütünüdür karakteristiğini yansıtan kısımlarının bir bütün halinde alt yükleniciye yaptırıldığı,

Söz konusu yapım işi ihalelerine ilişkin hakediş ödemelerinden önce söz konusu ihalelerdeki alt yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının sorgulanmadığı,

Tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, yapım işi ihalelerinde alt yüklenici çalıştırılması durumunda mevzuat hükümlerine uyulması ve gerekli tespitlerin yapılıp denetim mekanizmasının daha işlevsel hale getirilmesine yönelik ilgili birimlere bilgilendirme yazısı gönderildiği belirtilmiştir. Ancak bulguda tespiti yapılmış olan hususlarla alakalı herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak yapım işi ihaleleri kapsamında, İdarece gerekli onay verilmeden alt yüklenici çalıştırılmaması, böylece yukarıda detaylıca açıklandığı üzere mevzuatla belirlenmiş olan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dâhil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi

İdare tarafından yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil edilen iş kalemleri imalat miktarlarının belirlenmemesi nedeniyle mevzuatın öngördüğü revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilemediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, anılan maddede belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedellerinin; birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde yeni fiyat tespit edilerek

sözleşmeye dahil olan iş kaleminin, projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, 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 belirtilmiştir.

Tebliğin 52'nci maddesinde Revize birim fiyat hesabı;

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

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 /...) formülü ile yapılmaktadır.

İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını (A) bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarının bilinmesi gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir. Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı bulunmadığından yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil olan iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmesi ve bu iş kalemi miktarında yukarıda belirtilen sınırlar dâhilinde bir artış gerçekleşmesi halinde de revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Ancak, İdare tarafından yeni birim fiyat tespit edilen iş kalemlerinin herhangi bir miktar belirtilmeden sözleşmeye dâhil edildiği, uygulamada yapılan imalat miktarı üzerinden hakediş ödemelerinin gerçekleştirildiği görülmüş olup bu durumda, iş kalemine ait birim fiyatın revize edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, yeni birim fiyat tespiti yapılırken iş kalemi miktarının belirleneceği ifade edilmiştir.

Yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemi için revize

birim fiyat yapılamayacağı ve yeni birim fiyat yapılan iş kaleminde fazla ödemeye yol açabileceği için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi

İhaleler kapsamında alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine teslim edilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilen ihalelere ilişkin tip idari şartnamelerin "Geçici Teminatın İadesi" başlıklı maddelerinde, ihale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait teminat mektupları ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edileceği, diğer isteklilere ait teminatların ise hemen iade edileceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Alınan teminat mektupları hesabının niteliğini düzenleyen 434'üncü maddesinde bu hesabın muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre mahalli idareler tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleli işlerde alınan ihale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmesi, bu birimin de söz konusu teminat mektuplarını ilgili muhasebe hesaplarına kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ihaleler kapsamında alınan geçici teminat mektuplarının ihaleden sonra muhasebe birimine teslim edilmediği, böylece bu teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilen ihalelere ilişkin tip idari şartnamelerin "Geçici Teminatın İadesi" başlıklı maddelerine göre ihale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait teminat mektuplarının ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edilerek, diğer isteklilere ait teminatların ise hemen iade

edilmesi konusunda ilgili birimlerin yazı ile uyarıldığı, bundan sonra 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleli işlerde alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmesinin, bu birimin de söz konusu teminat mektuplarını ilgili muhasebe hesaplarına kaydetmesinin sağlanması için gerekli, tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleli işlerde alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmesi, bu birimin de söz konusu teminat mektuplarını ilgili muhasebe hesaplarına kaydetmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere ve Kamu İhale Genel Tebliği'ne uyulmayarak bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölüdüğü tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir...”* hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinde;

“22.5.1.1. Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

22.5.1.2. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek

suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun’da bu özel hallerden biri olarak “*Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...*” şeklinde belirtilmiştir. (2022 yılında Büyükşehir Belediyeleri için söz konusu limit tutarı 218.395,00 TL’dir).

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde doğrudan temin (22/d) usulü ile yapılan alımların listesi ilgili birimden istenmiş ve incelemelerde bulunulmuştur. Yapılan incelemeler neticesinde; aynı tarihte, aynı daire başkanlığı tarafından, aynı mahiyette ve aynı yükleniciden yapılan birçok alımın Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken kısımlara bölünerek yine aynı Kanunda özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin usulü ile alımı gerçekleştirilmiştir. Tespiti yapılan mevzuata aykırı uygulamalara aşağıdaki tabloda örnekler gösterilmiştir.

Tablo 10: Aynı Tarihte Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Ödeme Emri Tarihi	Piyasa Fiyat Araştırma Tutanak Tarihi	Alım Yapan Daire Başkanlığı	Alım Konusu	Tutarı (KDV Hariç) (TL)
28.02.2022	16.02.2022	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Cenaze Malzemesi Alım İşİ	210.819,00
28.02.2022	16.02.2022		Cenaze Malzemesi Alım İşİ	212.500,00
24.05.2022	10.05.2022	Bilgi İşlem Daire Başkanlığı	Yazıcı ve Fotokopi Yedek Parça Malzeme Alımı	204.237,00
24.05.2022	10.05.2022		Network Altyapı ve Teknoloji Ekipmanları Malzeme Alımı	119.920,50
09.06.2022	31.05.2022	Tarımsal Hizmetler Daire Başkanlığı	Kaba Yem Fabrikası Platform Yapım İşİ	196.000,29
09.06.2022	31.05.2022		Kaba Yem Fabrikası Helezon Ve Drenaj Su Hattı Yapım İşİ	197.360,50
29.06.2022	16.02.2022	Kültür ve Sosyal İşler Daire Başk.	İbrahim Hakkı Bilim Merkezinde Kullanılmak Üzere Malzeme Alımı	216.000,00
29.06.2022	16.02.2022		Kadın ve Engelli Merkezi Koordinasyon Merkezinde Kullanılmak Üzere Malzeme Alım İşİ	150.000,00
08.09.2022	27.06.2022	Kültür ve Sosyal İşler Daire Başk.	Organizasyon Bedeli	62.600,00
08.09.2022	27.06.2022		Organizasyon Bedeli	218.704,92
08.09.2022	27.06.2022		Organizasyon Bedeli	217.890,00
21.10.2022	30.09.2022	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Koltuk Alım İşİ	217.485,00

21.10.2022	30.09.2022		Koltuk Alım İşi	132.300,00
02.12.2022	26.09.2022	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Muhtelif Büro Malzemesi Alım İşi	201.872,00
02.12.2022	26.09.2022		Muhtelif Büro Malzemesi Alım İşi	155.903,00
05.12.2022	14.11.2022	Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı	Erzurum İli Hınıs İlçesi Taziye Evi Duvar Yapım İşi	128.321,92
05.12.2022	14.11.2022		Erzurum İli Hınıs İlçesi Sıldız Mahallesi Cem Evi İhata Duvar Yapım İşi	193.100,02

Yukarıda yer alan tabloyu birkaç örnek ile açıklamak gerekirse;

- 28.02.2022 tarihinde Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından cenaze malzemesine ihtiyaç duyulmuş ve 423.319,00 TL tutarındaki alım ihale yoluyla edinilmesi gerekirken aynı yükleniciden iki parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemi ile alınmıştır.
- 09.06.2022 tarihinde Tarımsal Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından yem fabrikasında yapım işi yaptırılmasına ihtiyaç duyulmuş ve 393.360,79 TL tutarındaki yapım işi ihale yoluyla edinilmesi gerekirken aynı yükleniciden iki parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yaptırılmıştır.
- 05.12.2022 tarihinde Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından Erzurum ili Hınıs ilçesinde duvar yapım işine ihtiyaç duyulmuş ve 321.421,94 TL tutarındaki alım ihale yoluyla edinilmesi gerekirken aynı yükleniciden iki parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yaptırılmıştır.

Örnekleri verilen alımlarda görüleceği üzere 2022 yılı büyükşehir belediyeleri için öngörülen doğrudan temin sınırı olan 218.395,00 TL tutarını aşan aynı nitelikte alımlar, aynı tarihte ve aynı yükleniciden kısımlara bölünerek temin edilmiştir.

Tablo 11: Farklı Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Ödeme Emri Tarihi	Piyasa Fiyat Araştırma Tutanak Tarihi	Alım Yapan Daire Başkanlığı	Alım Konusu	Tutarı (KDV Hariç) (TL)
08.07.2022	05.04.2022	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Kavak Mahallesi Taşınmazların Yıkım ve Hafriyat İşi	179.120,00
08.07.2022	08.04.2022			177.077,50
08.07.2022	12.04.2022			176.951,22
08.07.2022	15.04.2022			179.830,00
08.07.2022	19.04.2022			168.142,50
08.07.2022	22.04.2022			165.202,50
08.07.2022	06.05.2022			169.327,50
08.07.2022	10.05.2022			158.672,50
08.07.2022	13.05.2022			161.155,00

08.07.2022	17.05.2022			170.342,50
07.10.2022	14.06.2022	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Kavak Mahallesi Taşınmazların Yıkım ve Hafriyat İşİ	173.727,50
07.10.2022	21.06.2022			174.595,00

Tabloda yer alan ve doğrudan temin yöntemiyle yaptırılan işlerin aynı yerdeki yıkım ve hafriyat işine ait olduğu, piyasa fiyat araştırma tutanak tarihleri birbirlerine çok yakın olduğu ve aynı yükleniciden alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin usulü, kanuni limitler dâhilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. Aksi halde ihaleden kaçınmak için süreklilik kazanmış standart bir uygulama haline gelecektir. Örneğin bir ihtiyaç gündeme geldiğinde, limit dâhilinde ise doğrudan temin yöntemiyle eğer limitin üzerinde ise işin parçalara bölünmeden 4734 sayılı Kanununda yer alan temel ihale usulleri temin edilmesi gerekmektedir.

İhale yoluyla edinilmesi gereken söz konusu alımların parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmesi sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkeleri ihlal edilmiştir.

BULGU 7: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan hizmet alımı harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenenin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür. Hizmet alımlarında bu oran %15,32 olarak gerçekleşmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un Pazarlık usulü başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; Doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan

idarelerin 218.395,00 TL'yi, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında;

Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanunun gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kurulun uygun görüşü olmadan aşmayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan hizmet alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenenin %10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A*100)
Hizmet Alımı	536.777.388,49	53.677.738,85	82.229.515,35	28.551.776,50	15,32

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulguda belirtilen %10'luk sınırın aşılmaması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen hizmet alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Araç Uygunluk Belgesi Verilmeden Minibüs Çalıştırılması

Ticari hatlı minibüs taşımacılarının Araç Uygunluk Belgesi olmadan çalıştırıldığı görülmüştür.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Ticari Hatlı Minibüslerin Çalışma Yönetmeliği'nin "Ticari Hatlı Minibüs Araç Standardına İlişkin Şartlar" başlıklı 8'inci maddesinde ticari hatlı minibüslerin iş bu yönetmelik hükümlerince inceleneceği ve gerekli şartları taşıyan araçlara 1(bir) yıl geçerli olmak üzere Araç Uygunluk Belgesi verileceği, ticari hatlı minibüs taşımacılarının Araç Uygunluk Belgesini almak zorunda olduğu, uygun olmadığı tespit edilen minibüslerin çalıştırılmayacağı, Araç Uygunluk Belgesi alamayan minibüs taşımacısının eksikliklerini 1(bir) ay içinde tamamlamaması halinde ise çalışma ruhsatının iptal edileceği hususları düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Ticari Hatlı Minibüslerin Çalışma Esasları, Tembih ve Yasaklar" başlıklı 10'uncu maddesinde bu Yönetmelik kapsamına giren ticari hatlı minibüs taşımacılarının Belediyeden Çalışma Ruhsatı ve Araç Uygunluk Belgesi almadan çalışma yapamayacakları belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde ise Araç Uygunluk Belgesinin, bu Yönetmelik'te tanımlanan ticari hatlı minibüs araç standartlarına ilişkin şartları

taşıyan minibüsler için Belediye tarafından düzenlenen belge olduğu tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede 2022 yılında Erzurum genelinde şehir içi toplu ulaşım hizmeti veren 94 adet minibüsün sadece 39 adedinin araç uygunluk belgesi aldığı, geriye kalan 55 adet minibüsün ise bu belgeyi almadan ve belgeye ilişkin uygunluk ücretini Büyükşehir Belediyesine ödemediği şehir içi minibüs taşımacılığına devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, M plakalı minibüs işletmecileri tarafından Belediyeye ödenmeyen M rumuzlu plakaların yıllık vize ve uygunluk ücretlerinin tahsili konusunun titizlikle takip edilmekte olduğu, her yılın sonunda yıllık vize ve uygunluk ücretini ödemeyenlerin listesinin çıkarılarak ilgililerinin yazı ile uyarılmakta olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yakın zamanda yaşanan küresel salgın, pandemi sonrası tedarik zincirlerinin bozulması ile küresel çapta yaşanan ekonomik krizin, 2020 yılı sonrası akaryakıt ve dövizde yaşanan öngörülemez artışların, ticari araç işletmecilerini zor durumda bırakması göz önüne alınarak ruhsat iptaline gidilmesinin tercih edilmemekte olduğu, araç uygunluk belgesine ilişkin ücretlerin tahsilât sürecinin ise devam etmekte olduğu, 09.06.2023 itibarıyla borçlu sayısının 50'ye düştüğü ifade edilmiştir. Belediyeden araç uygunluk belgesi alınmadan şehir içi toplu ulaşım hizmeti verilmesinin ortaya çıkarabileceği riskler göz önüne alındığında İdarece gerekli hassasiyetin gösterilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak ticari hatlı minibüslerin araç uygunluk belgesi olmadan toplu ulaşım hizmetlerinde çalıştırılmaması ve bu belgeye ilişkin uygunluk ücretinin tahsilinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi

Erzurum sınırları içerisinde faaliyet gösteren okul ve personel servis (S plaka) plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve ilçe trafik komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinde karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergahlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir. Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın "Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5'inci maddesinde ticari plakaların kapalı teklif usulü ile aşağıdaki

şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verileceği belirtilip, bu şartlar sıralanmıştır;

a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b) Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir.

d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara ticari plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulacağı belirtildikten sonra, bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Nitekim mezkûr Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950 Nolu Kararlarında özetle belediyelerin

yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunun seçilmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllı sınırlı olduğu, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedele ilişkin hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği, bu usullere göre gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği yönünde hükümler verilmiştir.

Yapılan incelemede Erzurum ili sınırları içerisinde faaliyet göstermek üzere 2022 yılı içerisinde 12 adet okul ve personel servis plakasının (S plaka) yukarıda belirtilmiş olan mevzuat ve yargı kararlarına aykırı olarak ihalesiz ve süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa itiraz edilmiş olup, S plakalı araçların diğer ticari hatlar gibi belli bir toplu taşıma hattında çalışmaması sebebiyle İdarece ticari hat olarak değerlendirilmediğinden ihaleli olarak satılmadığı, bunun yerine Erzurum Büyükşehir Belediyesi Meclisince kabul edilen “Gelir Tarifesi”nde belirtilen “S Plaka ücret bedeli” alınmak suretiyle verildiği, aslında bu bedelin de plaka satış ücreti değil trafik tescil işlem ücreti olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Erzurum şartlarında S plakalı araçlarla personel ve servis taşımacılığı yapmanın küçük esnaf için önemli bir geçim kaynağı olduğu, S plakalar için ihale yapılması durumunda küçük esnaf statüsünde olan işletmecilerin çoğunluğunun ihaleye giremeyeceği, bu durumda ülkemizin ve dünyanın içinden geçtiği ekonomik sıkıntılar da göz önüne alındığında bu esnafın geçim kaynağının ellerinden alınmasına sebep olunacağı belirtilmiştir.

S plakalı araçların belli bir toplu taşıma hattında çalışmaması sebebiyle ticari plaka kapsamında olmadığı hukuken geçerli bir değerlendirme değildir. Zira 03.05.1986 tarih ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın “Ticari Plaka Verilecekler” başlıklı 3’üncü maddesinde umum servis araçları da sayıldığından servis araçlarına ilişkin plakaların da ticari plaka olarak değerlendirilmesi gerekmekte ve bu yüzden mezkur mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer ticari plakalarda olduğu gibi belli süre şartıyla ihaleli olarak verilmesi hukuki bir zorunuluktur. Öte yandan S plakalarının ihaleli ve belli süre şartı ile verilmesinin, bu plakayı alan kimselerin geçim kaynağını elinden almak anlamına gelmeyeceği açıktır. Gelir getirici bir faaliyet sağlayan ve bu açıdan ilgisine belli hukuki ayrıcalıklar ve menfaatler sağlayan S plakaların, mevzuat hükümleri ve yargı kararları çerçevesinde rekabete uygun olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihaleli

olarak verilmesi hukuki bir zorunluluktur.

Sonuç olarak okul ve personel servis plakalarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek verilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması

İhaleyle yaptırılmış yapım işlerinin kesin kabul tarihlerinin tespitini sağlayan iç kontrol sistemi kurulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Yüklenicinin bakım ve düzeltme sorumlulukları" başlıklı 25'inci maddesinde yapım işlerinde yüklenici ve alt yüklenicilerin, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumlu olacağı, bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirileceği, ayrıca haklarında 4735 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi hükümlerinin uygulanacağı hususları düzenlenmiştir.

Öte yandan 4735 sayılı Kanun'un "Yüklenicilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 27'nci maddesinde ise iş tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapılması durumunda Türk Ceza Kanunu'na göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı, hükmolunacak cezanın yanı sıra, idarece 26'ncı maddeye göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihinden itibaren uygulanmak şartıyla bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 26'nci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinde yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle herhangi bir zarar ortaya çıktığında, yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilebilmesi için, bu zararın kesin kabul onay tarihinden itibaren on beş yıllık süre içerisinde meydana gelip gelmediğinin tespit edilebilmesini sağlamak üzere bir iç kontrol mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinin kesin kabul tarihlerinin her an tespitini sağlayacak bir iç kontrol mekanizmasının kurulmadığı, böylece bahse konu mevzuat hükümlerinden dolayı yükleniciler adına ortaya çıkabilecek cezai ve idari yaptırım mekanizmalarının işletilmesinin mümkün hale getirilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, Yapım İşleri Genel Şartnamesine tabi ihaleli yapım işlerinde, yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olmasının ve kesin kabule engel bir durumun olup olmadığının kesin kabul komisyonu üyeleri tarafından kontrol edildiği belirtilmiştir. Ancak bulgu konusu husus kesin kabul komisyonunun görevleri ile alakalı değil, yapım işi ihalelerinde ileride ortaya çıkabilecek yüklenici ve alt yüklenicilerin, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumlu olacağı, bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirileceği hususlarıyla alakalı kontrol mekanizmalarının İdarece kurulmamasıdır.

Sonuç olarak yüklenici ve alt yüklenicilerin, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri durumlarda hem cezai hem idari birçok yaptırım ile karşı karşıya kalmaları durumu söz konusu olduğundan, gerekli kontrol mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

BULGU 11: İdareye Ait Personel Şirketine Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması

Bazı hakediş ödemelerinden önce vadesi geçmiş vergi borcu sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesine göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla

topluya veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı'nın yetkili olacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin devamında takibata yetkili tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" bölümünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000 liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranması zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemeleri sırasında hak sahibinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılmadan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin içeriğinin ücret gideri olduğu belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile yapılır. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri, sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranması hukuki bir zorunluluktur. Öte yandan içinde bulunulan ekonomik şartlar nedeniyle de Şirket bünyesinde görev yapan personellerin mağduriyet yaşamaması adına bu Şirket'e yalnızca personel net maaş ödemesi kadar hakediş ödemesi yapıldığı ifade edilmişse de bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmediği açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması vergi borcu sorgulanmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam

olarak yapılamaması da ilerde İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcunun bulunmadığına ilişkin belgenin aranılması önem arz etmektedir.

Sonuç olarak söz konusu hak sahibine yapılacak ödemeler sırasında diğer hak sahiplerine yapıldığı gibi Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

BULGU 12: İdareye Ait Personel Şirketine Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan Ödemede Bulunulması

Bazı hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borç sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde de idarece işverenlerin hakedişlerinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını üniteden yazı ile soracağı hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin devamında ise Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunup bulunmadığı hususunun idareye bir aylık süre içinde yazıyla bildirileceği, yazıyla bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hususu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin içeriğinin ücret gideri olduğu belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı

mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile dir. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri, sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulama yapılması hukuki bir zorunluluktur. Öte yandan içinde bulunulan ekonomik şartlar nedeniyle de Şirket bünyesinde görev yapan personellerin mağduriyet yaşamaması adına bu Şirket'e yalnızca personel net maaş ödemesi kadar hakediş ödemesi yapıldığı ifade edilmişse de bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmedığı açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması söz konusu sorgulamanın yapılmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ilerde İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılması önem arz etmektedir.

Sonuç olarak ilgisinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığı sorgulaması yapıldıktan sonra hakediş ödenmesi yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi ve Teminat Sürelerinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi

A) Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

İdare tarafından yaptırılan yapım işlerinde, yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarında bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması başlıklı" 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre; Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin

korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasına göre ise; Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2'dir.

Buna göre muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir. Yapılan incelemede, idarenin yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde deprem, diğer tabiat olayları, diğer hasarlar, yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs maddi hasarları ile bakım devresi hasarlarında %10 uygulanacağı belirlenmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır. Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde yapım işleri bütün riskler (all risk) sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

B) İnşaat Sigortası Poliçe Teminatlarının İş Artışına Göre Güncellenmemesi

İdare tarafından ihale edilen ve yürütülen yapım işlerinde bütün riskler (All risk) sigorta poliçesinin iş artışı nedeniyle güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasına göre; sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için (varsa fiyat farkları dahil) hakediş tutarları; her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.

Yapılan incelemede, iş artışı yapılan yapım işlerinde sigorta poliçesinin bedel açısından

güncellenmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulgu konusu kabul edilerek, gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından bulgunun A bölümüne cevap verilmemesi ve cevapta sunulan yapım işlerinde güncelleme yapıldığı görülsede ortak bir uygulamanın olmaması nedeniyle bulgunun raporda yer alması gerektiği düşünülmektedir.

İş artışı yapıldığında bütün riskler (All risk) sigorta poliçesinin iş artışı nedeniyle güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İhale Konusu İş Kapsamında Yer Almayan Hususların İhale Dokümanlarında Şart Konularak Mevzuata Aykırı Olarak Hizmet Temin Edilmesi

İdarenin 2022 yılı içerisinde devam eden yapım ihalelerinin bir kısmında kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla ihale dokümanlarında binek araç temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesine göre; İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Bu düzenlemeye göre idareler farklı istekliler tarafından sağlanabilecek ve aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alım ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyecekleri gibi, yapılan işle veya alınan hizmetle ilgisi olmayan, farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek hizmet kalemlerini de ihale bünyesine katamazlar.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler başlıklı 49'uncu maddesine göre; İşin yapılabilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Yönetmeliğe göre idarelerin yüklenicilerden işin yapılmasıyla doğrudan ilgili olan araç ve gereçlerin ihale dokümanlarında yer vermek suretiyle istenilebileceği ifade edilmiştir. Ancak işin yapılmasıyla doğrudan ilgili olmayan örneğin kontrolörlük hizmetinin yapılabilmesi için binek araç teminin istenilemeyeceği anlaşılmaktadır.

İşin yürütülmesiyle ilgisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden istenilmesinin

sonucunda, Kamu İhale Genel Tebliği'nin Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması başlıklı 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında idareler tarafından, ihale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında kontrol aracı, bilgisayar, telefon, faks vb. araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığının görülmesi üzerine, ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemeyeceği belirtilmiştir. Ancak ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılması mümkün olduğu düzenlenmiştir. Tebliğ'de yer alan düzenlemeden açıkça anlaşılacağı üzere ihale dokümanlarında işin yürütülmesiyle doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi mevzuata aykırıdır.

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde devam eden yapım işlerinden 30'unda yüklenicilerden kontrol aracı olarak 34 adet binek araç işlerin devamı süresince temin edilmiştir. Binek araçlar ihale dokümanlarında tarif edilerek ihale şartı olarak eklenmiştir. Söz konusu kontrol araçları birim fiyatlı ihalelerde birim fiyat teklif cetvelinde yer almamıştır. Bunun sonucunda yüklenicilere bir maliyet yükleyen binek araçlara ilişkin ne kadar teklif edildiği de bilinmemektedir.

2006/10193 sayılı BKK ile Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usuller yayınlanmıştır. Esas ve Usuller'in temel amacı kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır. Bu doğrultuda edinilecek taşıtlara ilişkin birçok kısıt getirilmiştir. Örneğin Şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralama bedeli (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği ay itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacaktır. Ancak bu şekilde ihale konusu yapılacak işin konusuna girmeyen, kontrolörlük işleri için ihale dokümanlarına şart koymak suretiyle edinilen taşıtlara yüklenicilerin ne kadar fiyat yansıttığı bilinmemekte ve Esas ve Usullerde belirtilen limitin aşılmış olmadığı tespit edilememektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulgu konusu hatalı uygulamanın tekrar etmemesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla ihale dokümanlarında binek araç temin edileceği yönünde düzenlemeler yapılmaması ve söz konusu kontrollük işleri için araç ihtiyacı olduğunda idare bünyesinde bulunan taşıtlarla ihtiyaçların karşılanması gerekmektedir.

BULGU 15: Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Alımlarının Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi ve Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından doğrudan temin usulüyle yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirilmediği ve EKAP üzerinden yasaklılık teyidinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi için çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesinde; doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınması gerektiği belirtilmiştir.

Tebliğin 30.5.4 maddesine göre de; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca parasal limit dahilinde doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit edilmesi gerekmektedir. Yapılacak kontrol neticesinde, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılamayacaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen doğrudan temin yöntemini kullanarak yapmış olduğu alımları EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirmediği ve parasal limitler dâhilinde yapılan doğrudan temin alımlarında yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, doğrudan temin yöntemi kullanarak yapılan alımların EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirmesi ve yasaklılık sorgulamasının yapılması çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Doğrudan temin yoluyla yapılan alımların mevzuatın öngördüğü şekilde elektronik olarak EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirilmesi ve parasal limitler dâhilinde yapılan doğrudan temin alımlarında yasaklılık sorgulamasının yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Yüklenicilere Verilen Avanslardan Gelir Vergisi Tevkifatı Yapılmaması

Birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat ve onarma işleri kapsamında yüklenicilere yapılmış olan avans ödemelerinden gelir vergisi tevkifatı yapılmadığı görülmüştür.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat ve onarma işleri" başlıklı 42'nci maddesinde birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat (dekapaj işleri de inşaat işi sayılır) ve onarma işlerinde karın veya zararın işin bittiği yıl kati olarak tespit edileceği ve tamamının o yılın geliri sayılarak, mezkûr yıl beyannamesinde gösterileceği belirtilmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Vergi kesintisi" başlıklı 15'inci maddesinde Kamu idare ve kuruluşlarının, iktisadi kamu kuruluşlarının, sair kurumların, ticaret şirketlerinin, iş ortaklarının, derneklerin, vakıfların, dernek ve vakıfların iktisadi işletmelerinin, kooperatiflerin, yatırım fonu yönetenlerin, gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbaplarının, zirai kazançlarını bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçilerin; kurumlara avanslar da dâhil olmak üzere nakden veya hesaben yaptıkları Gelir Vergisi Kanunu'nda belirtilen esaslara göre birden fazla takvim yılına yaygın inşaat ve onarım işleri ile uğraşan kurumlara bu işleri ile ilgili olarak yapılan hakediş ödemeleri üzerinden istihkak sahiplerinin kurumlar vergisine mahsuben %15 oranında kesinti yapmak zorunda oldukları hususu düzenlenmiştir. Maddenin devamında Cumhurbaşkanı'nın, bu maddede belirtilen vergi kesintisi oranlarını, her bir ödeme ve gelir için ayrı ayrı sifra kadar indirmeye, kurumlar vergisi oranına kadar yükseltmeye ve aynı sınırlar dâhilinde üçüncü fıkrada belirtilen kazançlar için fon veya ortaklık türlerine göre ya da portföylerindeki varlıkların nitelik ve dağılımına göre farklılaştırmaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 03.02.2021 tarih 3491 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile söz konusu kesinti oranı %5 olarak belirlenmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere bir taahhüde bağlı olmak koşuluyla birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat ve onarma işleri için kamu idare ve kuruluşları tarafından nakden ya da mahsuben yapılan avans ödemeleri üzerinden %5

oranında kesinti yapılması hukuki bir zorunluluktur.

Yapılan incelemede birden fazla takvim yılına sirayet eden bazı yapım işi ihaleleri kapsamında ödenen avanslardan hukuken kesilmesi gereken %5 oranındaki kesintinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, birden fazla takvim yılına sirayet eden bazı yapım işi ihaleleri kapsamında ödenen avanslardan hukuken kesilmesi gereken %5 oranındaki kesintinin sehven yapılamadığı, ancak daha sonra bu hatanın düzeltildiği, bundan sonraki süreçte bulgudaki tespitler doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak birden fazla takvim yılına sirayet eden yapım işi ihaleleri kapsamında ödenen avanslardan %5 oranında kesinti yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı, söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince yeniden ihale yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" 15'inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama

işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde İdare mülkiyetinde tamamı iş yeri niteliğinde bulunan 117 adet taşınmazın kira başlangıç tarihlerinden itibaren 10 yıllık süre dolmuştur. Söz konusu taşınmazların 84'ünde 10 yıllık sürenin dolmasının üzerinden 10 yılı aşkın süre geçmiştir.

Yasal tüm süreleri biten mezkûr taşınmazlardan fuzuli şagil konumunda bulunan kişilerin bahsi geçen taşınmazlardan tahliyeleri tamamlanamamıştır. Bunun yerine bu kişilere ihale yapılmadan süre uzatım verilmek suretiyle ecrimisil tahakkukları yapılarak kiracılık ilişkileri mevzuata aykırı olarak devam ettirilmiştir.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 18: Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması

Belediye iştiraki olan şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerine mevzuatına aykırı

görevlendirmeler yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği hususu düzenlenmiştir.

Öte yandan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirketlerin yönetim kuruluna ilişkin atama ve seçim hususlarını düzenleyen "Üyelerin sayısı ve nitelikleri" başlıklı 359'uncu maddesinde ise Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Büyükşehir belediyelerine ait anonim şirketlerin yönetim kurullarında görevlendirilecek personelin Büyükşehir Belediyesi personeli olması ve yöneticilik sıfatına haiz olması şartlarını birlikte taşıması gerekmektedir. Yani belediye bünyesinde yöneticilik sıfatını haiz olmayan personellerin söz konusu şirketlerin yönetim kurullarında görevlendirilmesi ve buna bağlı olarak da bunlara huzur hakkı ücreti ödenmesi hukuken mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede Erzurum Büyükşehir Belediyesine ait şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerinde yöneticilik sıfatını haiz olmayan memurların görevlendirildiği, böylece huzur hakkı ücreti alması hukuken mümkün olmayan bu kimselerin her ay düzenli olarak söz konusu şirketlerden huzur hakkı ücreti aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, ilgili iştirak şirketleri ile görüşülerek yönetim kurulu üyeliklerine, yöneticilik sıfatına haiz personellerin seçilmesine, yöneticilik sıfatına haiz olmayan yönetim kurulu üyelerinin ise istifalarının alınmasına ve aldıkları huzur haklarının iade edilmesi yönünde çalışmaların yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak yasal mevzuat gereği söz konusu şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerine, Büyükşehir Belediyesinin yöneticilik sıfatını haiz personelinden görevlendirme yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

696 sayılı KHK kapsamında bulunan Şirket personellerine üst işveren sıfatıyla ödenen kıdem tazminatı tutarlarına ilişkin ilgili firmalara rücu işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde asıl işveren-alt işveren ilişkisini bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki şeklinde tanımlandıktan sonra, bu ilişkide asıl işverenin, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin altıncı fıkrasındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemişse alt işverenlere rücu edilemeyeceği şeklindeki hüküm ise Anayasa Mahkemesinin 19/9/2019 tarihli ve E.:2019/42, K.:2019/73 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

1475 sayılı mülga İş Kanunu'nun yürürlüğü devam eden "Kıdem Tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde işçilerin kıdemlerinin hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise işyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdeminin, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanacağı, işyerinin devri veya herhangi bir suretle

el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işveren birlikte sorumlu olduğu ancak işyerini devreden işverenlerin bu sorumluluklarının işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlı olduğu, işyeri devrolmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmişse devir mukavelesinde aksine bir hüküm yoksa işlemiş kıdem tazminatlarından yeni işverenin sorumlu olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde alt işveren statüsünde olan belediye şirketlerinde istihdam edilen işçilere ödenen kıdem tazminatlarının kurum bütçesinden ödeneceği, ancak yapılan bu ödemeler için işçilerin çalıştırıldııkları süreler ve aldığı ücret seviyesi dikkate alınarak ilgili şirketlere rücu işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketinde istihdam edilen personellerden kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde işten ayrılanlara ödenen kıdem tazminatlarından sorumlu olan alt işverenlere, işçilerin çalıştığı süreler ve aldığı ücret seviyesi dikkate alınarak rücu işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, 2018 yılı Nisan ayından itibaren kıdem tazminatı ödemesi yapılan personele ilişkin listenin hazırlanmakta olduğu, çalışmaların tamamlanmasının ardından gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum bütçesinden ödenen kıdem tazminatlarının belirli kısımlarından sorumlu olan alt işverenlere gerekli rücu işlemlerinin başlatılması, böylece bu alt işverenlerden hukuken alınması gereken tutarlara ilişkin tahsil süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 20: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

İdare tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen sayıda engelli personel istihdamının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde; kurum ve kuruluşların çalıştırdıkları personelin %3'ü oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu, belirtilen oranın hesaplanmasında ise ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınmasının gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, yurtdışı teşkilatı

hariç, toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı, ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı (EKPS) sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlanmasının esas olacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin memur kadrolarında istihdam edilen 270 personel ve memur kadroları karşılığı çalışan 145 sözleşmeli personel olmak üzere toplam 415 dolu kadro sayısının %3 oranına tekabül eden 12 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken 1 engelli memur çalıştırıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, engelli personel çalıştırılmasına yönelik işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca toplam dolu memur kadro sayısının %3 oranında engelli memur istihdamının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 21: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

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

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

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

tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemede idarede görev alan kadrolu 95 işçiden 7'sinin 200 günden, 22'sinin 100 günden ve 25'inin 60 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca işçi başına kullanılmayan ortalama 86 gün yıllık izin bulunduğu hesaplanmıştır. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, yıllık ücretli izinlerin düzenli olarak kullandırılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 22: Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması

İlgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında ise ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde de Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenlerin aylıklarının Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, ilamın infazı yerine getirilinceye kadar yarım olarak ödeneceği, ilamın infazı yerine getirilmezse bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturmanın yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İcra yoluyla tahsilat" başlıklı 15'inci maddesinde ise Sayıştay ilâmları için takibe yetkili birim tarafından, mahkeme ilâmları için ise kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimi tarafından; tapu, vergi dairesi, trafik şubesi gibi tescile tabi varlıkların kayıtlarını tutan dairelerden, sosyal güvenlik kurumları, banka ve diğer ilgili yerlerden, sorumluların ve ilgililerin gelir ve malvarlığı araştırması yapılacağı, takibe yetkili birimler tarafından yapılan araştırmada, hacze kabil malvarlığının söz konusu olması halinde alacak takip dosyasının tamamlanacağı ve icra takibatı yapılmak üzere kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderileceği hususu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede kesinleşmiş olan 2008/1405-1803 Nolu Sayıştay İlamında belirtilen 827.374,06 TL ile 14.07.2021 tarih 578 Sayılı Sayıştay Ek İlamında belirtilen 1.898.683,13 TL kesinleşmiş kamu zararının sorumlularından tahsil edilmediği, bu tahsilatlar için mevzuatında belirtilen gerekli işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve Erzurum Büyükşehir Belediyesine, Erzurum İl Özel İdaresinden devir olan 2008/1405-1803 Nolu Sayıştay İlamına ilişkin 10.05.2023 tarih 96340 nolu resmi yazı ile Sayıştay Başkanlığına ilgili dosya hakkında

bilgi talebi yazısı yazılmış olup, Sayıştay 8'inci Dairesinin E.23022712 nolu resmi yazısı ile dosyanın bu aşamada derdest olduğu bilgisinin verildiği, ilgili dosyadan herhangi bir hak kaybı yaşanmaması ve ilgili kamu zararlarının tahsiline yönelik 7201 sayılı Kanun gereği tebliğ yapılarak tüm bilgi ve belgelerin Hukuk Müşavirliğine gönderildiği belirtilmiştir. Öte yandan 140 Kişilerden alacaklar hesabında takip edilen Sayıştay Başkanlığının 2021/578 Ek İlamı'nın 2'nci 3'üncü ve 4'üncü maddelerinin sorumlulara tebliğ edildiği, kamu zararının tahsiline yönelik yasal işlemlerin başlatılması için tüm bilgi ve belgelerin Hukuk Müşavirliğine gönderildiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu ilamlarla alakalı herhangi bir tahsilat sürecinin başlatılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak Sayıştay İlamlarının infazına ilişkin yasal sürelerin dolmasına rağmen 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil cihetine gidilmemesi hukuka uygun olmadığı gibi sorumlu kişiler aleyhine çeşitli yaptırımlara da sebebiyet verebileceği değerlendirildiğinden bu İlamların infazı için gerekli tahsilat işlemlerin başlatılması 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
Belediye Şirket Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu Üyeliklerine Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirme Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bulgu:20 Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması
Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bulgu 1: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bulgu 23: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bulgu 7: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bulgu 6: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi
Ticari Hatlı Minibüslerin Bazılarından Belediye Meclisi Tarafından Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bulgular Bulgu:8 Araç Uygunluk Belgesi Verilmeden Minibüs Çalıştırılması
Kurum Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Birbiriyle Tutarlı ve Tam Olarak Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Görünüm Dayanakları Bulgu:2 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması