



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM PALANDÖKEN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	60

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Mevcut Kullanım Şekli İle Tapuda Yer Alan Cins Bilgileri Farklı Taşınmaz Örnekleri.....	24
Tablo 9: Yapım İşlerine Ait İnşaat Sigortası Poliçelerinde Mevzuatta Öngörülenden Fazla Muafiyet Uygulananlar	29
Tablo 10: Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar Listesi	33

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
GLKHHKNH	Grev, Lokavt, Kargaşalık, Halk Hareketleri, Kötü Niyetli Hareketler
GLKHH	Grev, Lokavt, Halk Hareketleri
GHS	Geçiş Hakkı Sağlayıcısı
İKN	İhale Kayıt Numarası
K.	Kanun
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MKE AŞ	Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
No.	Numara
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
RG	Resmi Gazete
TL	Türk Lirası
TSG	Ticaret Sicili Gazetesi
USD	United States Dollar -ABD Doları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Raporlanmaması
2. Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi

B. Diğer Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin İhalelerde Rekabeti Engelleyen Hükümler Bulunması
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Yapım İşlerinde Yüklenicilerce Tüm Riskler İçin İnşaat Sigortası Yaptırılmaması
4. Yapım İşlerine İlişkin İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Poliçelerinde Muafiyet Oranlarının Mevzuatta Öngörülen Sınırlardan Yüksek Belirlenmesi
5. Benzer Nitelikteki İşlerin İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Usulüyle Tedarik Edilmesi
6. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan ve Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Alımlarda Sözleşme Düzenlenmemesi
7. Mal Alım İhalesinde, Şartnamelere Hüküm Konularak Alımla İlgisi Olmayan Binek Araç Temin Edilmesi
8. Belediyenin Üretim Yerlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemeler ile Yarı Mamul ve Mamul Maddelerin Taşınır İşlemleri İçin Esas Usul Belirlenmemesi
9. Sürekli Alım Konusu Olan Malzemelerin Nitelikleri Doğrultusunda Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Düzenlemeler Yapılmaması
10. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması
11. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Palandöken Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere otuz iki üyeden oluşmaktadır.

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

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

Palandöken Belediyesinin teşkilat yapısında 26 adet müdürlük birimi belirlenmiştir.

Başkana bağlı; memurlar arasından atanan 4 ve meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı olmak üzere 6 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Palandöken Belediyesinde memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç farklı statüde personel çalışmaktadır. Memurlar, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olarak başkan tarafından atanır ve özlük işlemleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülür. Sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin düzenleme 5393 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinde; işçilere ilişkin düzenleme ise 4857 sayılı İş Kanunu'nda yer almaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	431	96
Sözleşmeli Personel	1	1
Kadrolu İşçi	214	65
Geçici İşçi		
Toplam	646	162
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	155	251

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 2 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 Palandöken Belediyesi,

faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		55.654.169,00	10.410.000,00	5.480.000,00/ (2.640.000,00)	68.904.169,00	67.129.321,53	1.774.847,47	
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		8.486.579,00	1.060.000,00	938.000,00/ (3.000,00)	10.481.579,00	9.534.831,15	946.747,85	
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		170.718.165,00	44.610.000,00	46.829.000,00/ (7.224.000,00)	254.933.165,00	245.879.794,10	9.053.370,90	
4	Faiz Giderleri		10.902.008,00	8.200.000,00	101.000,00/ (300.000,00)	18.903.008,00	14.901.993,35	4.001.014,65	
5	Cari Transferler		13.893.008,00	1.200.000,00	8.410.000,00/ (1.145.000,00)	22.358.008,00	21.175.151,12	1.182.856,88	
6	Sermaye Giderleri		125.246.071,00	95.260.000,00	3.145.000,00/ (10.161.000,00)	213.490.071,00	178.494.798,89	14.614.958,05	20.380.314,06
7	Sermaye Transferleri		100.000,00		115.000,00/-	215.000,00	214.281,14	718,86	
8	Borç Verme								
9	Yedek Ödenek		40.000.000,00	14.260.000,00	- / (43.545.000,00)	10.715.000,00		10.715.000,00	
Toplam			425.000.000,00	175.000.000,00	65.018.000,00/ (65.018.000,00)	600.000.000,00	537.330.171,28	42.289.514,66	20.380.314,06

Palandöken Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 425.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, yıl içinde ek bütçeyle eklenen 175.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 600.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 537.330.171,28 TL bütçe gideri yapılmış, 42.289.514,66 TL ödenek iptal edilmiş, 20.380.314,06 TL ertesi yıla ödenek devretmiştir.

Palandöken Belediyesinin 2023 yılı Bütçesinde 425.000.000,00 TL gider, 365.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup, gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark ise Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması kalemlerinde yer alan 60.000.000,00 TL borçlanma öngörülerek bütçe denkliliği sağlanmıştır. Bilahare Belediye Meclisinin 08.12.2023 tarihli ve 86 sayılı kararı ile yapılan ek bütçeyle bütçe giderlerine 175.000.000,00 TL ek ödenek verilmiş, buna karşılık

bütçe gelirleri tahmini de 115.000.000,00 TL, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması kaleminde ise 60.000.000,00 TL borçlanma tahmin edilerek ek bütçede denklik sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (*) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	60.957.300,00	41.270.935,67	17.485,70	41.253.449,97	67,7
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.093.200,00	4.556.251,94	135.310,99	4.420.940,95	62,3
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	23.000.000,00	13.577.117,67		13.577.117,67	59,0
05- Diğer Gelirler	317.079.500,00	282.066.323,19	1.457,66	282.064.865,53	89,0
06- Sermaye Gelirleri	71.970.000,00	52.459.112,79		52.459.112,79	72,9
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	(100.00,00)				
Borçlanma	120.000.000,00				
Toplam	600.000.000,00	393.929.741,26	154.254,35	393.775.486,91	65,6

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

2023 yılında bütçe tahminlerine göre net bütçe gelirleri (%65,6) seviyesinde gerçekleşmiştir. Gelir kalemleri incelendiğinde; diğer gelirler (%89), sermaye gelirleri (%72,9), vergi gelirleri (%67,7), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%62,3), alınan bağış ve yardımlar (%59) oranlarında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL) (*)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	68.904.169,00	67.129.321,53	97,4
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.481.579,00	9.534.831,15	91,0
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	254.933.165,00	245.879.794,10	96,4
04- Faiz Gideri	18.903.008,00	14.901.993,35	78,8
05- Cari Transferler	22.358.008,00	21.175.151,12	94,7
06- Sermaye Giderleri	213.490.071,00	178.494.798,89	83,6
07- Sermaye Transferleri	215.000,00	214.281,14	99,7
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	10.715.000,00		
Toplam	600.000.000,00	537.330.171,28	89,6

(*)Bütçe ödenegine ek bütçeyle eklenen ödenek dâhildir.

2023 yılında bütçe giderlerinde (%89,6) seviyesinde gerçekleşme görülmüştür. Gider kalemleri incelendiğinde bütçe ödenegine göre; sermaye transferlerinde (%99,7), personel

giderlerinde (%97,4), mal ve hizmet alımlarında (%96,4), cari transferlerde (%94,7), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde (%91), sermaye giderlerinde (%83,6) ve faiz giderlerinde (%78,8) oranında beklenenin altında gerçekleşme olmuştur. Enflasyon artış oranlarının beklenenden fazla gerçekleşmesi sebebiyle yıl içerisinde 175.000.000,00 TL ek ödenek kullanımına ihtiyaç duyulmuştur.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	19.722.523,37	27.288.749,80	41.270.935,67	38,4	51,2
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.431.354,37	2.826.114,49	4.556.251,94	97,4	61,2
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.399.999,99	5.939.655,00	13.577.117,67	35,0	128,6
Diğer Gelirler	81.724.714,29	157.609.642,73	282.066.323,19	92,9	79,0
Sermaye Gelirleri	71.526.422,66	73.870.081,18	52.459.112,79	3,3	(29)
Toplam	178.805.014,68	267.534.243,20	393.929.741,26	49,6	47,2
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	(43.777,14)	(191.010,85)	(154.254,35)	336,3	(19,2)
Net Toplam	178.761.237,54	267.343.232,35	393.775.486,91	49,6	47,3

Tablodaki veriler incelendiğinde 2023 yılında net bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 126.432.254,56 TL tutarında (%47,3) oranında artış göstermiştir. Gelir kalemleri incelendiğinde önceki yıla göre; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde (%128,6), diğer gelirlerde (%79), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%61,2), vergi gelirlerinde (%51,2) oranında artış olmuştur. Buna karşılık sermaye gelirlerinde önceki yıla göre (%29) azalış gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	21.580.222,82	36.513.998,03	67.129.321,53	69,2	83,8
SGK Devlet Primi Giderleri	3.554.065,97	5.565.066,23	9.534.831,15	56,6	71,3
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	64.218.333,99	126.315.077,57	245.879.794,10	96,7	94,7
Faiz Giderleri		7.661.371,35	14.901.993,35		94,5
Cari Transferler	3.907.171,63	9.715.818,04	21.175.151,12	148,7	117,9
Sermaye Giderleri	70.662.135,22	114.517.263,95	178.494.798,89	62,1	55,9
Sermaye Transferleri		1.000.000,00	214.281,14		(78,6)
Toplam	163.921.929,63	301.288.595,17	537.330.171,28	83,8	78,3

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre (%78,3) oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde 2023 yılında önceki yıla göre; cari transferlerde (%117,9), mal alım ve hizmet giderlerinde (%94,7), faiz giderlerinde (%94,5), personel giderlerinde (%83,8), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin (%71,3), sermaye giderlerinde (%55,9) oranında artış görülmüştür. Buna karşılık sermaye transferlerinde önceki yıla göre (%78,6) oranında azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 476.389.492,31 TL, faaliyet geliri 348.496.642,06 TL olup, dönem olumsuz faaliyet sonucu ise 127.892.850,25 TL olarak gerçekleşmiştir.

Palandöken Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketlere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Ödenmiş Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Palandöken Belediyesi Personel AŞ	1.500.000,00	447.286,39	100
2	Zirve Palandöken Turizm Gıda Süt Ürünleri Taahhüt Sanayi Ticaret Limited Şirketi	1.000.000,00	1.445.278,45	100
	Toplam	2.500.000,00	1.892.564,84	

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

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

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

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

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

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

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Palandöken Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve

tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Raporlanmaması

İdare taşınmazlarının envanteri yapılarak kayda esas değerlendirme işlemlerinin tamamlanmadığı, yeniden değerlemelerin yapılmadığı ve buna bağlı olarak da muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarda tam, doğru ve gerçeğe uygun raporlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

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

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

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

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

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

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

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.

.....

(4) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) *Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenir.*

(7) *Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir.”* denilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) *Kamu idareleri;*

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

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) *Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3’teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,*

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

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

d) *Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda”,*

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

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

(3) *İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir.”* denilmiştir.

Açıklanan Yönetmeliğe göre; idarenin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların fiili envanterinin yapılması, envanteri yapılan taşınmazların

yönetmelikte belirtilen esaslara uygun şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerlendirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilerek, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi ve tüm bu işlemlerin Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre 31.12.2017 tarihi itibarıyla tamamlanmış olması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı, numaralandırma, dosyalama, yönetmelikte belirtilen esaslara uygun şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmediği, yeniden değerlendirilmesi işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği, yıl sonunda düzenlenmesi gereken Yönetmelik ekinde örnekleri bulunan formların düzenlenmediği, mali hizmetler birimince Ek 7 Taşınmaz İcmal Cetvelinin bu formlar konsolide edilerek düzenlenmesi yerine muhasebe kayıtlarındaki giriş çıkış kayıtlarına göre oluşturulduğu, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtilen bu hususların devam ettiği görülmüştür.

Belediyenin ilgili birimlerince; “Bölgedeki bina stokunun oldukça eski olması, çoğu yapılaşmanın 40 yılı doldurmuş olması, binaların statik açıdan dayanımının azalmış olması, yapılan analizlerde, yöresel doku korunması ve depremsellik açısından fayda sağlaması amacıyla planlanan yerinde dönüşüm nedeniyle, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 19.07.2022 tarih ve 427 sayılı Kararında da belirtildiği üzere, imar 5 kattan 8 kata çıkarıldığı, bu çalışmalar dahilinde bina arası yollar adalarla birleştirilerek 8 kat plan çalışmalarının devam ettiği, bu çalışmalar esnasında mevcut taşınmazların cinsi ve alanlarının da değişebildiği, bu durum tüm bölge için yapılması planlanmakta olduğundan süreklilik arz ettiği, söz konusu meclis kararına istinaden yapılacak imar plan çalışmaları ile birlikte her türlü kamu ortak malı olarak kullanılan taşınmazların zaten yeniden parselasyon işlemine tabi tutulacağından dolayı bu durumun Belediyeye ek külfet getirmemesi açısından envanter çalışmalarının ilgili plan çalışmaları ile destekli olarak yürütülmesi gerekliliği” nedenleriyle envanter çalışmalarının henüz tamamlanamadığı ifade edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in yukarıda yer alan 5'inci maddesine göre öncelikle kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmalıdır. Bunun için belediyenin mülkü veya tasarrufunda bulunan tüm taşınmazların tapu bilgileri temin edilerek fiili envanteri yapılmalı, Yönetmelik'te belirtilen esaslar çerçevesinde maliyet değeri, rayiç değeri veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınmalıdır. Yine aynı maddeye göre taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte

belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir olup, idareye ek külfet veya mali yük getirmeyecek, idarenin kendi iç imkanlarıyla yapılabilecek hususlardır.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup; bölgede yapı stokunun eski oluşu ve deprensellelikle alakalı olarak statik açıdan binaların eski oluşundan dolayı, Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 19.07.2022 tarih ve 427 sayılı kararı ile yeni imar planı kararı alındığı fakat henüz uygulamaya alınmamış olması nedenleriyle Belediyenin sınırları dahilindeki ilgili işlemlerin mevcut imar planına göre yapıldığı, yeni imar planı çalışmasının uygulamaya alınması halinde yol ve sosyal donatı ihtiyacının karşılanması amacıyla yola terk vb. çalışmalar yapılması suretiyle aynı zamanda mevcut hali ile tapu kayıtları arasındaki uyumsuzluklar da giderilmiş olacağı için şimdiye kadarki süreçte tapu kaydı ve yerindeki kullanımı tutmayan taşınmazların cins tashihi ve yola terklerinin yapılmadığı, dolayısıyla da envanter çalışmaları tamamlanmadığı, gelinen süreçte tapu kaydı ve yerindeki kullanım şekliyle aynı olan taşınmazların aynı şekilde tapu kaydı ile yerindeki kullanımı aynı olmayan taşınmazların ise yerindeki kullanımına uygun şekilde envanter kayıt işlemlerine başlanıldığı ve çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir. Fakat 2023 yılı sonu itibarıyla taşınmazların envanter çalışmaları yapılarak adı geçen Yönetmelikte belirtilen esaslara uygun şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, yeniden değerlendirme ve muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin tamamlanmadığı, bu nedenlerle idareye ait tüm taşınmazların mali tablolarda tam, doğru ve gerçeğe uygun raporlanmadığı görülmektedir.

Bu itibarla İdarenin mali tablolarında Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunda yer alan taşınmazların bilanço tarihi itibarıyla tam, doğru ve gerçeğe uygun değerleri göstermesini temin için; tüm taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlanması ve adı geçen Yönetmelikte belirtilen esaslara uygun şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, yeniden değerlendirme ve muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi

İdarenin 2023 mali yılı Bilançosunun "25- Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda yer alan varlıkların net defter değerlerinin, tam doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği "25 Maddi duran varlıklar" başlıklı 186'ncı maddesinde bu hesap grubunun, idarelerce faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen

ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve hesap grubuna ait işlemleri açıklayan 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde ise;

“ç) Maddi duran varlıkların amortisman işlemleri

1) Bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için aşağıdaki hükümlere göre amortisman ayrılır.

2) ...Varlıkların ilk defa amortisman hesaplanmasına esas alınacak değeri kayıt bedelidir. Ancak, enflasyon düzeltmesine tabi tutulmuş olan varlıklar için amortisman hesaplanmasına esas alınacak değer düzeltme sonucu ortaya çıkan değerdir. Bir varlık için yapılan harcamaların, varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğurması durumunda amortisman hesaplaması varlığın yeni değeri üzerinden yapılır. Bir varlığın kullanımından elde edilebilecek ekonomik fayda tüketildikçe, bu tüketimi yansıtabilmek amacıyla ayrılan amortismanların birikmiş tutarı, varlığın defter değeri altında eksi değer olarak gösterilir.” denilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre bir maddi duran varlığın amortisman hesaplanmasına esas alınacak değeri; ilk defa amortisman hesaplanmasına esas alınacaksa kayıt bedeli, enflasyon düzeltmesine tabi tutulmuş olan varlıksa düzeltme sonucu ortaya çıkan değer, eğer söz konusu varlık kayıtlarda mevcut bir varlıksa ve varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğuracak harcamalar yapılmışsa harcamaların eklenmesiyle bulunacak yeni değeri olmalıdır. Yine amortisman ayrılmış bir varlığın kullanımından elde edilebilecek ekonomik fayda tüketildikçe, bu tüketimi yansıtabilmek amacıyla ayrılan amortismanların birikmiş tutarı, varlığın defter değeri altında eksi değer olarak gösterilir. Bir başka deyişle maddi duran varlıkların net defter değeri, varlığın ilgili muhasebe hesabındaki kayıtlı değerinden, birikmiş tükenme ve amortisman paylarının düşülmesi suretiyle hesaplanmaktadır.

Öte yandan 16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması konulu, 85 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin “Enflasyon düzeltmesi işlemleri” başlıklı 5'inci maddesinde;

Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerinin 31.12.2023 tarihli mali tablolarının madde de açıklanan şartlara bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı, enflasyon düzeltmesine tabi tutulacak hesapların Yönetmelik eki EK-1'de yer alan parasal olmayan

kalemler olduğu, enflasyon düzeltmesi sonrası yeni değer, ilgili kalemlerin kayıtlı değerlerinin Yönetmelik eki EK-2’de yer alan formüle göre hesaplanan düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle bulunacağı, bulunan yeni değer ile eski değer arasındaki farkın, enflasyon düzeltmesi olarak kayıtlara alınacağı,

Enflasyon düzeltmesi işleminin, mali yıl sonu itibarıyla amortisman işlemlerinden önce geçici mizana yansıtılacak şekilde yapılacağı, 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabının bakiyesinin geçici 1’inci maddede belirtilen durum haricinde 690-Faaliyet Sonuçları Hesabına aktarılacağı, birikmiş amortisman tutarlarının, ait oldukları varlığın düzeltme katsayısı ile düzeltilerek amortisman ayırma işleminin, enflasyon düzeltmesi sonucu ortaya çıkan yeni değer esas alınarak, bu yeni değer ilgili kalemin kalan ekonomik ömrüne eşit dağıtılması suretiyle yapılacağı,

Taşınmazlara ait hesaplardaki enflasyon düzeltmelerinin, taşınmazların enflasyon düzeltmesine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkacak enflasyon farkı tutarları için düzenlenecek taşınmaz kayıt formlarının ilgili muhasebe birimlerine iletilmesi suretiyle yapılacağı, taşınmaz kayıt formlarında yapılacak güncelleme için enflasyon düzeltmesi farklarının geçici 2 nci maddede belirtilen durum haricinde taşınmaz bazında ilgili birimlere iletileceği hükümleri yer almıştır.

İdarenin 2023 mali yılı bilançosunda, maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan varlıkların amortisman kayıtlarının incelenmesinde; 250- Arsa ve Araziler Hesabına ait amortisman hesaplama ve kaydetme işlemlerinin yapılmadığı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252- Binalar Hesabı’na ait amortisman işlemlerinin muhasebe kayıtlarında ödeme emri belgesi ve muhasebe işlem fişindeki değerler üzerinden hesaplanarak yapıldığı, bunlara bağlı olarak taşınmazlarla ilgili ayrılan amortisman tutarları eksik olduğundan, taşınmazların net defter değerlerinin, tam doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği, ayrıca 2023 yılı sonu itibarıyla yapılması gereken enflasyon düzeltmesi işlemlerinin de kayda alınabilmiş taşınmazların güncel olmayan değerlerine göre yapıldığı için tam, doğru ve gerçeği yansıtmadığı görülmüştür. Bu durumun; taşınmaz envanter çalışmalarının tamamlanarak kayıtlara alınmaması, kayıtlı olanların kayıtlı değerlerinin güncellenmemesi ve değerlendirme işlemlerinin yapılmaması ve tüm bu bilgilerin muhasebe birimine aktarılması için, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ekindeki yıl sonunda düzenlenmesi gereken taşınmaz bilgilerine ait formların düzenlenmemesi nedenleriyle taşınmaz malların kayıtlı değerlerinin tam, doğru ve gerçeği yansıtmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup; söz konusu eksikliklerin, taşınmaz envanter kayıt işlemlerinin tamamlanmadığından kaynaklandığı, envanter çalışmalarının taşınmaz programına kayıt edilmesi işlemlerine müteakip muhasebe işlemleri de düzenlenerek bilançoda yer alan ‘Maddi Duran Varlıklar’ hesabı iş ve işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre yapılarak bulguya konu aksaklıkların giderileceği belirtilmiştir. Fakat bulgu konusu edilen işlemlerin tamamlanmaması nedeniyle 2023 mali yılı Bilançosunun “25- Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda yer alan varlıkların net defter değerlerinin, tam doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermemesi hatasının devam ettiği görülmüştür.

İdarenin sahip olduğu ve muhasebe sisteminde maddi duran varlıklar hesap grubunda izlenen, taşınır ve taşınmaz mallarının tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak net defter değerleri üzerinden raporlanabilmesi için; tüm taşınmazların envanter çalışmaları tamamlanarak, kayıtlı olmayanların kayda alınması, kayıtlı olanların değerlerinin güncellenmesi, 85 No.lu Tebliğ esaslarına göre enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılarak, taşınmazlara ilişkin amortisman hesaplama ve amortisman kaydetme işlemlerinin taşınmazların güncel değerleri esas alınarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin İhalelerde Rekabeti Engelleyen Hükümler Bulunması

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların kiralanmasına ilişkin ihalelerden bazılarında ait şartnamelerde ihalede rekabeti engelleyen hükümler bulunduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’nun;

“*Hesap verme sorumluluğu*” başlıklı 8’inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları,

Aynı Kanunun “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma

işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları hükümleri yer almıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*İlkeler*" başlıklı 2'inci maddesinde bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Oysa Palandöken Belediye Meclisinin 09.04.2020 tarihli ve 57 No.lu Kararı'yla on (10) yıllığına kiralanmasına izin verilen, Belediye Encümeninin 16.06.2020 tarihli ve 45 No.lu Kararı'yla ihale edilen, Yunus Emre (Osman Bektaş) Mahallesi Kayak Yolu Aile Sağlığı Merkezi Karşısında Yer Alan 9.957,35m² Rekreasyon Alanı, İçerisinde 204,00m² Alan Üzerine Kurulu 2 Katlı Toplam 408,00m² Kafeterya ve Aile Çay Bahçesinin 10 Yıl Süreli Kiralanması ihalesine ait şartnamenin 5'inci maddesinde aynen;

"İhaleye girebilme şartları:

İhaleye katılabilmek için aşağıdaki belgelerin verilmesi gerekmektedir.

a) Ticaret ve Sanayi Odası Belgesi veya Esnaf Sanatkârlar Odası belgesi ve daha önce Aile Çay Bahçesi İşletmeciliği yaptığına dair belge ve en az 18 yıllık 1.Sınıf Lokanta İşletmeciliği yapmış olması," denilerek ihaleye girebilme şartları içine ve en az 18 yıllık 1.Sınıf Lokanta İşletmeciliği yapmış olma şartı konularak ihaleye çok istekli girmesi önlenmiş ve bu şekilde ihalede rekabetin oluşması engellenmiştir.

Yine Palandöken Belediye Meclisinin 07.12.2020 tarihli ve 125 No.lu Kararı'yla beş (5) yıllığına kiralanmasına izin verilen, Belediye Encümeninin 16.03.2021 tarihli ve 26 No.lu Kararı'yla ihale edilen, Erzurum İli Palandöken ilçesi Alibezirgan, Çeperli, Hancığaz, Nene Hatun, Sığırlı, Şehitler, Toparlak, Uzun Ahmet, Yıkılğan, Börekli, Dere Boğazı, Güzelyurt, Konaklı, Kümbet, Taşlıgüney, Teke Deresi, Tepeköy, Tuzcu, Yağmuncuk ve Yukarı Yenice Mahallelerinde Bulunan Tarım Arazisi Olarak Ekilebilir Tarla Vafında Olan Taşınmazlar İle Biçilebilir Çayır Vafında Olan Taşınmazların İhalesine ait şartnamelerin 13'üncü maddelerinde de aynen "*İkamet adresi ihalesine girilecek taşınmazın bulunduğu mahallede (köyde) olacaktır.*" denilerek ihalelere yalnızca taşınmazların bulunduğu mahallelerde(köylerde) ikamet adresi olanların girmesi sağlanmış ve bu şekilde ihalede rekabetin oluşması engellenmiştir.

Kamu idaresinin cevabında ihalelerde hukuki tüm şartların sağlandığı, kira ilişkisinin idarenin yarı özel, yarı kamusal bir faaliyeti niteliğinde olduğundan bir nevi irade serbestisi söz konusu olduğu, kamu yararını gözeterek işletmecilikte tecrübe şartını öne sürerken kiralan

taşınmazın daha güzel kullanılmasının amaçlandığı, ihale konusu işletmenin işin erbabına kiralanması amacı güdüldüğü, aile bahçesi vasfındaki taşınmazın, aileler tarafından kullanıldığında nezih bir ortamın oluşmasını sağlayarak kamu huzuru ve kamu menfaati hedeflendiği, köylerdeki kiralama ihalesinde ikamet şartı getirilmesinin rekabeti engellemediği, köyler her ne kadar mahalleleşme süreci içinde olsa dahi henüz şehirleşemediğinden milliyetçilik algısının ön planda olduğu, köy toprağının köyde ikamet eden kişiler dışındakilere ihale edilmesi köy barışı açısından ve toplumsal huzurun sağlanması nezdinde kabul görecektir bir husus olmadığı, kamu kurumları gerçekleştirdikleri tüm iş ve işlemlerde önce kamu yararını gözetmekle sorumlu olduğu, İdarenin yaptığı ihaleler de rekabeti engelleyecek değil de aksine kamu yararını ve kamu düzenini sağlayacak hususlar göz önüne alındığı, kaldı ki bu ihalelere bu şartı sağlayan birçok istekli katılım sağlamak amacıyla başvuruda bulunduğu belirtilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10'uncu maddesinde herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, (Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) kadınların ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğu, Devletin bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlü olduğu, (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/1 md.) çocuklar, yaşlılar, özürllüleri, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları hükümleri yer almıştır.

2886 sayılı Kanun'un;

"Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde aynen; *"İhale: Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemleri, ... İfade eder."*,

"İhaleye katılabilme şartları" başlıklı 5'inci maddesinde aynen; *"Bu Kanuna göre yapılacak ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmak, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmak, istenilen teminat ve belgeleri vermek zorunludur."*,

"İhaleye katılamayacak olanlar" başlıklı 6'ncı maddesinde ise aynen; *"Aşağıdaki şahıslar doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamazlar:*

1. İhaleyi yapan idarenin;

a) İta amirleri,

b) İhale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanlar,

c) (a) ve (b) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dahil) kan ve sıhri hısımları,

d) (Değişik: 2/3/1984- 2990/2 md.) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen şahısların ortakları (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç).

2. Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar.” hükümleri yer almıştır.

Açıklanan Anayasa ve kanun hükümlerine göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olup Anayasada ve kanunlarda sayılanlar dışında hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınması mümkün olmayıp, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunluluğu bulunmaktadır. 2886 sayılı kanunun açıklanan hükümlerine göre ise ihalelere katılabilmek şartları veya katılamayacak olanların kimler olduğu belirlenmiş olup bu hükümler dışında ihalelerde rekabeti engelleyici hükümler konulması mümkün değildir. Ayrıca idarece kiralama ihalesi yapılan taşınmazlar, 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında olan mera, otlak, yaylak, kışlak vb. vasıflı taşınmazlar da değildir.

Kamu idaresinin cevabında kira ilişkisinin idarenin yarı özel, yarı kamusal bir faaliyeti niteliğinde olduğundan bir nevi irade serbestisi söz konusu olduğu belirtilmiş ise de 2886 sayılı Kanunun 4’üncü maddesine göre ihaleden kasıt anılan Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler olup, Kanunun 1’inci maddesine göre de belediyelerin taşınmazlarının kiralanması ihalelerinde irade serbestisi olmayıp anılan kanunda yazılı hükümlere çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında aile çay bahçesi işletmeciliği kiralama ihalesinde tecrübe şartını öne sürerken kiralanın taşınmazın daha güzel kullanılmasının amaçlandığı, ihale konusu işletmenin işin erbabına kiralanması amacı güdüldüğü belirtilmiş ise de, “en az 18 yıllık 1.Sınıf Lokanta İşletmeciliği yapmış olma” şartı iş deneyimi için makul olmayıp, bunun yerine 31/5/2019 tarihli ve 1134 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe konulmasına karar verilen, 01.06.2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’de yer alan ana turizm işletmesi belgesi, turizm belgesi, turizm işletmesi belgesi gibi belgelerin ve bu belgelerle yapılmış iş deneyimlerinin esas alınarak ölçütler belirlenmesi daha objektif ve ihalelerde rekabete açık olacaktır.

Öte yandan kamu idaresinin cevabında kiralama ihalelerine çok isteklinin katıldığı ifade edilmiş ise de ihale kararlarının incelenmesinde;

Belediye Encümenininin 16.06.2020 tarihli ve 45 No.lu Kararı'yla ihale edilen, Yunus Emre (Osman Bektaş) Mahallesi Kayak Yolu Aile Sağlığı Merkezi Karşısında Yer Alan

9.957,35m2 Rekreasyon Alanı, İçerisinde 204,00m2 Alan Üzerine Kurulu 2 Katlı Toplam 408,00m2 Kafeterya ve Aile Çay Bahçesinin 10 Yıl Süreli Kiralanması ihalesine tek firmanın katıldığı ve ihalenin bu firma üzerinde kaldığı,

Belediye Encümenininin 16.03.2021 tarihli ve 26 No.lu Kararı'yla ihale edilen, Erzurum İli Palandöken ilçesi Alibezirgan, Çeperli, Hancığaz, Nene Hatun, Sığırlı, Şehitler, Toparлак, Uzun Ahmet, Yıkılğan, Börekli, Dereboğazı, Güzelyurt, Konaklı, Kümbet, Taşlıgüney, Teke Deresi, Tepeköy, Tuzcu, Yağmurcuk ve Yukarı Yenice Mahallelerinde Bulunan Tarım Arazisi Olarak Ekilebilir Tarla Vasfında Olan Taşınmazlar İle Biçilebilir Çayır Vasfında Olan Taşınmazların Kiralanması ihalelerinde ise;

Dere Boğazı,Teke Deresi, Tuzcu, Yağmurcuk, Yukarı Yenice, Alibezirgan, Çeperli, Hancığaz, Nene Hatun, Sığırlı, Şehitler, Toparлак, Uzun Ahmet, Yıkılğan mahallelerindeki parseller için istekli çıkmadığı,

Börekli Mahallesindeki; 138, 140, 21, 188, 51, 288 no.lu parsellerin kiralanması ihalelerinde 1'er (birer) isteklinin dosya alıp ihaleye katıldığı ve ihalelerin bu kişilerde kaldığı, aynı mahalledeki 134, 165, 627, 629 no.lu parseller için istekli çıkmadığı,

Konaklı Mahallesindeki; 192 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 4(dört) isteklinin dosya alıp ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 197 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 3(üç) isteklinin dosya alıp ihaleye katıldığı, 302 no.lu parselin kiralanması ihalesine 1(bir) isteklinin dosya alıp ihaleye katıldığı, aynı mahalledeki 360, 368, 222, 225, 247 ve 320 no.lu parseller için istekli çıkmadığı,

Taşlıgüney Mahallesindeki; 6 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 3(üç) isteklinin dosya alıp birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 11 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya alıp birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin dört istekli arasında yapıldığı,

Güzelyurt Mahallesindeki; 374, 797, 142, 102-1, 102-2, 102-3 no.lu parsellerin kiralanması ihalesinde 1'er (birer) isteklinin dosya alıp ihaleye katıldığı ve ihalelerin bu kişiler üzerinde kaldığı, aynı mahalledeki 290, 293, 371, 770, 365, 588, 589, 1, 1, 503, 505, 121, 122, 1, 120, 123, 91, 347, 335, 140 ve 581 no.lu parseller için istekli çıkmadığı,

Kümbet Mahallesindeki; 100 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya alıp birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin dört istekli arasında yapıldığı, 111 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 4(dört) isteklinin dosya alıp ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 127 no.lu no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya alıp ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin üç istekli arasında yapıldığı, 193 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 3(üç) isteklinin katıldığı ihalenin bunlar arasında

yapıldığı, 284 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 4 (dört) isteklinin dosya aldığı birinin evrak eksikliği nedeniyle ihaledışı bırakıldığı ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin tek kişi üzerinde kaldığı, 210 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 6(altı) isteklinin dosya alıp dördünün ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 214 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 4(dört) isteklinin dosya alıp ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 230 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya aldığı birinin evrak eksikliği nedeniyle ihale dışı bırakıldığı birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin üç istekli arasında yapıldığı, 24 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya aldığı üçünün ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 326 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya aldığı ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin üç istekli arasında yapıldığı, 492, 190 no.lu parsellerin kiralanması ihalelerinde 4(dört) isteklinin dosya aldığı birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalelerin iki istekli arasında yapıldığı, 787 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 3(üç) isteklinin dosya alıp ikisinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin tek istekli üzerinde kaldığı, 270 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 1(bir) isteklinin dosya alıp ihalenin tek istekli üzerinde kaldığı, 216 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 3(üç) isteklinin dosya alıp birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin iki istekli arasında yapıldığı, 682 no.lu parselin kiralanması ihalesinde 5(beş) isteklinin dosya alıp birinin ihaleden istinkaf ettiği ihalenin dört istekli arasında yapıldığı, aynı mahalledeki 338,246,248,249,258,261,182,181, 195 ve 245 no.lu parseller için istekli çıkmadığı,

Tepeköy Mahallesiindeki; 172, 173 ,ve 215 no.lu parsellerin kiralanması ihalelerinde 1'er (biri) isteklinin dosya alıp ihalelere katıldığı ve ihalelerin bu kişilerde kaldığı, aynı mahalledeki 260,261,259,137,225,226,237,240 ve 241 no.lu parseller için istekli çıkmadığı, görülmüştür.

Görüleceği üzere kamu idaresinin cevabında belirtilenlerin aksine idarenin yaptığı sözkonusu kiralama ihalelerinde rekabeti engelleyen hükümler konulması nedeniyle ya hiç istekli çıkmamış, yahut çoğunlukla tek istekli çıkmış veya en fazla beş/altı istekli çıkan ihalelerde ise çoğunun ihaleden istinkaf etmesi nedeniyle ihaleler en fazla üç istekli arasında yapılmıştır.

Bu nedenlerle kamu idaresince verilen cevapların açıklanan mevzuat hükümlerine, objektif ölçütlere uygun olmadığı ve idarenin kendi yaptığı kiralama ihalelerine ilişkin bilgilerle örtüşmediği görülmektedir.

Sonuç olarak idarenin kaynaklarının daha fazla gelir getirecek şekilde etkin ve verimli değerlendirilmesi amacıyla, mülkiyeti belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin

ihalelere daha çok isteklinin girmesini sağlamak için tüm ihale belgelerinde rekabeti engelleyici hükümlere yer verilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde cins tashihi; *“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi”* şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde;

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

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

Yapılan incelemede, (idarenin taşınmaz envanteri tamamlanmadığı için tam sayısı belli olmamakla birlikte) tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmında, aşağıdaki tabloda örnekleri verilenler gibi mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan cins bilgilerinin farklı olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Mevcut Kullanım Şekli İle Tapuda Yer Alan Cins Bilgileri Farklı Taşınmaz Örnekleri

Sıra No	Mahalle	Ada/Parsel	Yüzölçümü	Tapuda Cinsi	Mevcut Kullanım Durumu
1	Yunus Emre Mahallesi	1026/26	230,00 m ²	Arsa	Otopark
2	Yunus Emre Mahallesi	1026/25	230,00 m ²	Arsa	Otopark
3	Yunus Emre Mahallesi	261/25	186,00 m ²	Arsa	Yol
4	Yunus Emre Mahallesi	261/54	225,00 m ²	Mesken	Yol (Kamulaştırıldı)
5	Yunus Emre Mahallesi	810/34	2.519,00 m ²	Arsa	Yol ve Tretuvar
6	Yunus Emre Mahallesi	1018/22	93,00 m ²	Arsa	Yol
7	Yunus Emre Mahallesi	1093/10	259,00 m ²	Arsa	Yol
8	Osman Bektaş Mahallesi	5507/5	28,00 m ²	Arsa	Yol ve Otopark
9	Abdurrahman Gazi Mahallesi	957/13	296,00 m ²	Arsa	Yol
10	Hacı Ahmet Baba Mahallesi	1616/2	248,00 m ²	Arsa	Yol
11	Adnan Menderes Mahallesi	1595/7	2.893,00 m ²	Arsa	Yol
12	Adnan Menderes Mahallesi	1588/1	2.000,00 m ²	Arsa	Park
13	Mehmet Akif Ersoy Mahallesi	1375/10	3.094,00 m ²	Arsa	Park

14	Osman Gazi Mahallesi	4316/7	1.935,00 m ²	Arsa	Cami
15	Osman Gazi Mahallesi	4451/1	3.199,00 m ²	Arsa	Cami
16	Osman Gazi Mahallesi	4462/4	4.340,00 m ²	Arsa	Cami
17	Osman Gazi Mahallesi	4500/1	7.983,00 m ²	Arsa	Okul
18	Osman Gazi Mahallesi	4473/3	1.319,00 m ²	Arsa	Çocuk Bahçesi
19	Hüseyin Avni Ulaş Mahallesi	4371/5	2.042,00 m ²	Arsa	Park
20	Adnan Menderes Mahallesi	1593/3	3.143,00 m ²	Arsa	Yol ve Taziye Evi

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup; bölgedeki yapı stoğunun eski oluşu ve depremsellikle alakalı olarak statik açıdan binaların eski oluşundan dolayı Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 19.07.2022 tarih ve 427 sayılı kararı ile yeni imar kararı alındığı fakat henüz uygulamaya alınmadığı, Belediyenin sınırları dahilindeki ilgili işlemlerin mevcut imar planına göre yapıldığı, yeni imar planı çalışmasının uygulamaya alınması halinde yol ve sosyal donatı ihtiyacının karşılanması amacıyla yola terk vb. çalışmalar yapılması suretiyle aynı zamanda mevcut hali ve tapu kayıtları arasındaki uyumsuzlukların da giderilmiş olacağı belirtilmiş ise de, 2023 mali tablolarında cins tashihi yapılmayan taşınmazlar bulunduğundan bulguda yer alan hatanın devam ettiği görülmüştür.

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

BULGU 3: Yapım İşlerinde Yüklenicilerce Tüm Riskler İçin İnşaat Sigortası Yaptırılmaması

Belediye tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde yüklenicilere muhtemel riskler için inşaat sigortasının (Bütün Riskler) yaptırılmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde yüklenici; 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, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"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 dâhilinde; 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." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yükleniciler yapım işi ihalelerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde 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 İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) yaptırmak zorundadır. Ayrıca sigorta bitiş tarihinin iş artışı nedeniyle süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması halinde sigorta süresinin yeni süreyi kapsayacak şekilde uzatılması gerekmektedir.

Bu husustaki sorumluluk yükleniciye ait olmakla birlikte zararın oluşması durumunda, yargı mercilerince idarenin de müterafik kusurlu sayıldığı ya da yüklenicinin acze düşmesi nedeniyle, ortaya çıkan hasar ve zararı karşılayamadığı hallerde idare aleyhine doğacak külfetlerin bu hususta kusur, ihmâl veya tedbirsizliği bulunan idare görevlilerine rücu yoluyla tazmin ettirilmesi talebi gündeme gelebilmektedir.

Yapılan incelemede 2022/1184698 İhale kayıt No.lu Palandöken Belediyesi Kent Ormanı Sosyal Tesisi Yapım İşinde yükleniciyle 06.12.2022 tarihinde 2.035.000 TL ihale bedeliyle sözleşme imzalanıp aynı gün işyeri teslimi yapıldığı, işin bitim tarihinin 03.01.2023 olarak belirlendiği, bilahare 07.02.2023 tarihinde yapılan anlaşma tutanağı ile de 203.500 TL

tutarında iş artışı yapıldığı için işin 30 gün ek süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin de 11.02.2023 olarak değiştiği, fakat anılan işte hem asıl sözleşmeyle belirlenen iş bitim tarihine kadar hem de ek süre verilerek yeni belirlenen iş bitim tarihine kadar açıklanan mevzuatta belirlenen İnşaat Sigortasının (Bütün Riskler) yaptırılmadığı görülmüştür.

Oysa açıklanan mevzuat hükümlerine göre; işyerinin teslim edildiği 06.12.2022 tarihinden işin bitim süresi olan 03.01.2023 tarihine kadar 2.035.000 TL tutarlı inşaat sigortası (bütün riskler) yaptırılması, daha sonra 203.500 TL tutarında iş artışı nedeniyle ek süre uzatımı verilerek işin bitim tarihi 11.02.2023 olarak değiştiğinden sigorta bedeli ile sigorta süresinin yeni sözleşme bedeli ve yeni süreyi kapsayacak şekilde güncellenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup; 2022 / 184698 İhale Kayıt Numaralı "Palandöken Belediyesi Kent Ormanı Sosyal Tesis Yapım İşİ" adıyla ihale edilen Sosyal tesisin, yine kent ormanında bulunan geleneksel kızak pisti ile birlikte faaliyete geçirilmesi planlandığından söz konusu yapım ihalesi ivedilikle yapılmış, mevzuatta belirlenen 'Yapım işlerine İlişkin İnşaat Sigortası (Tüm işler Sigortası)' sehven yaptırılmadığı, Kent Ormanı Sosyal Tesis Yapım İşİ aksaklığa meydan vermeden tamamlattırılarak geçici kabul işlemi yapıldığı, Belediye tarafından yapılacak olan ihalelerde, Yapım işlerine İlişkin İnşaat Sigortası yaptırılması ile alakalı gereken özen ve önem gösterileceği ve yüklenicilere mutlak surette 'Tüm Riskler' sigortası yaptırılması için gerekli ehemmiyet gösterileceği belirtilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmamış eksiklikleri düzeltici mahiyette görülmemiştir.

Bununla birlikte açıklanan mevzuatta yaptırılması istenilen sigorta; zararın oluşması durumunda yargı mercilerince idarenin de müterafik kusurlu sayıldığı ya da yüklenicinin acze düşmesi nedeniyle, ortaya çıkan hasar ve zararı karşılayamadığı hallerde idare aleyhine doğacak külfetlerin bu hususta kusur, ihmal veya tedbirsizliği bulunan idare görevlilerine rücu yoluyla tazmin ettirilmesi riskini önlemek amacıyla yaptırılmaktadır. İdarenin önceden yaptırdığı işlerde zarar ortaya çıkmaması, gelecekte yaptıracığı işlerde zarar ortaya çıkmayacağını garanti etmediği gibi, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinde yapım işlerinde yükleniciler tarafından işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek maddede sayılan risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunlu tutulmuştur.

Bu itibarla yapım işi ihalelerinde; yükleniciler tarafından işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde 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 İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) yaptırılması, ayrıca sigorta bitiş tarihinin iş artışı nedeniyle süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması halinde sigorta süresinin yeni süreyi kapsayacak şekilde uzatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Yapım İşlerine İlişkin İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Poliçelerinde Muafiyet Oranlarının Mevzuatta Öngörülen Sınırlardan Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası (bütün riskler) kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen sınırlardan daha yüksek oranda muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“(1) 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 dâhilinde; 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.

(...)

(3)(Değişik: RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dâhilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a) Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(b) Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c) Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır." hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca yapım işlerine ilişkin olarak yüklenicilerle yapılan sözleşmelerin 17.3'üncü maddelerinde de "Yüklenicinin iş ve iş yerinin korunması ve sigortalanması ile ilgili sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler uygulanır." denilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre idarece yaptırılan yapım işlerinde İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) poliçelerinde; muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek azami koasürans oranlarının toplam hasar bedelinin %80'i sigortacıya ait %20'si sigortalıya ait şekilde olması, bunun dışında kalan riskler için örneğin diğer doğal afetler, yangın, hırsızlık için koasürans uygulanmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda gösterilen yapım işlerine ilişkin inşaat sigortası (bütün riskler) poliçelerinde açıklanan mevzuatta yer alan sınırlardan daha fazla oranlarda veya mevzuatın öngörmediği riskler için de muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Yapım İşlerine Ait İnşaat Sigortası Poliçelerinde Mevzuatta Öngörülenden Fazla Muafiyet Uygulananlar

İşin İhale Kayıt No.su – İhale Adı	İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Poliçe No	Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uymayan Muafiyet Kalemleri ve Muafiyet Oranları/Tutarları Örnekleri
2023/498255 – 1 Adet Park Yapım İşİ (Yunus Emre Mahallesi Ada: 5502, Parsel :1)	59012111	1. YİĞŞ gereğince deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için koasürans uygulandığında her bir hasarda sigortacının sorumlu olması gereken %80 hasar bedeli yerine; a) "Sel, seylap, yer kayması, toprak çökmesi risklerinde koasürans uygulanması nedeniyle her bir hasarda toplam hasar bedelinin sigortacıya ait %80'lik kısmı üzerinden ayrıca her bir hasarda %2 oranında tenzili muafiyet uygulanır," b) "Deprem sigortası sigorta bedelinin %60'ı Sigortalı, %40'ı Sigortacı üzerinde kalması ve meydana gelecek hasarlarda sigortalının bu oranla hasara iştirak etmesi kaydıyla sigortalıyla müşterek sigorta şeklinde yapılmıştır....deprem teminatı ile ilgili herbir hasarda, hasar tarihinde riziko adresinde imalatı tamamlanmış inşaat değerleri ile monte edilmek üzere riziko adresinde bulundurulmakta olan makine ve ekipmanın toplam bedelinden sigortacının sorumlu olduğu kısım üzerinden en az %5 oranında bir tenzili muafiyet uygulanır. Sigortalı ve sigortacı muafiyet oranının artırılması hususunda anlaşabilirler. Bu durumda fiyattan tarifede belirtilen indirim yapılır. Bu husus poliçenin ön yüzüne yazılır." (Not: Bu hükme rağmen poliçenin önyüzünde bu hususların aksine muafiyet belirlenmediği görülmüştür)

	<p>c) "GLKHHKNH ve Terör teminatları için %100 sigorta bedelinin %20'lik kısmı sigortalı üzerinde kalacak şekilde, sigortalı ile müşterek sigorta şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca her bir hasarda sigortacının sorumlu olduğu kısım üzerinden %2 tenzili muafiyet sigorta bedeline uygulanacaktır."</p> <p>denilerek deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için nedeniyle sigortacının sorumluluğu %80'nin altına düşürülmüştür. Ayrıca koasürans uygulanması gereken Grev, Lokavt, Kargaşalık, Halk Hareketleri, Kötü Niyetli Hareketler (GLKHHKNH) riskleri için koasürans uygulanarak bu risklerde uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>2. a) "Diğer doğal afetlerde (deprem ve yanardağ püskürmesi, sel, seylap, yer kayması, toprak çökmesi teminatı hariç) bakım devresi, yangın ve hırsızlık risklerinde her bir hasarın %10'u minimum 7.500- USD karşılığı TL,"</p> <p>b) "İnşaat işlerinde ve teminat kapsamındaki diğer varlıklarda meydana gelen her bir hasar ve olayda hasarın %10'u minimum 5.000- USD karşılığı TL,"</p> <p>c) "3. Şahıs mali mesuliyet için her bir hasar ve olayda hasarın %10'u minimum 1.500- USD karşılığı TL,"</p> <p>d) "Kazık, iksa, ankraj hasarları için her bir hasar ve olayda hasarın %20'si minimum 20.000- USD karşılığı TL,"</p> <p>tenzili muafiyet uygulanacağı belirlenerek, koasürans uygulanan riskler dışındaki riskler için uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>3. 72 Saat Özel Şartı başlığı altında "Sigortalı kıymetlerde inşaat süresince Maddi Zararlar Bölümü altında tazmin edilebilir; fırtına tayfun, hortum, siklon, su hasarı, sel, deprem, tsunami, ve volkanik aktiviteler sonucu 72 saat içinde oluşacak bütün fiziksel hasar veya zararlar (tamir edilebilir durumda olsun veya olmasın) tek bir olaymış gibi kabul edilecektir. Olay başına muafiyet uygulaması yapılırken bu zaman dilimi dikkate alınır."</p> <p>denilerek koasürans uygulanan risklerde sigortacının sorumlu olduğu kısım %80'nin altına düşürülmüş, diğer risklerde ise tüm riskler için uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>4. Ayrıca poliçede tüm muafiyetlerin sigorta bedelinin %2'sini aşamayacağı, mevzuatta sayılan risklerde koasürans uygulandığında sigortalıya düşen hasar bedelinin sigorta bedelinin %20'sini aşamayacağını belirten açıklamalar da yapılmamıştır.</p>
2023/499159 - 1 Adet Park Yapım İş (Hüseyin Avni Ulaş Mahallesi Ada: 4386, Parsel :4)	<p>5420000008126</p> <p>1. YİĞŞ gereğince deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için koasürans uygulandığında her bir hasarda sigortacının sorumlu olması gereken %80 hasar bedeli yerine;</p> <p>a) Grev, Lokavt, Halk Hareketleri (GLKHH), deprem, sel, seylap, yer kayması, çökme risklerinde koasürans uygulanması nedeniyle her bir hasarda toplam hasar bedelinin sigortacıya ait %80'lik kısmı üzerinden ayrıca her bir hasarda %2 oranında tenzili muafiyet uygulanacağı belirtilerek koasürans uygulanabilen risklerde sigortacının sorumlu olduğu kısım %80'nin altına düşürülmüş, diğer risklerde ise tüm riskler için uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>2. "Deprem sel, seylap, yer kayması hasarları dışında her bir kazık/iksa/ankraj/palplanş/jet group/ve temel güçlendirme hasarında 15.000 USD ,hasarın %10'u muafiyet uygulanacaktır." denilerek koasürans uygulanabilecek riskler dışındaki diğer riskler için uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>3. 72 Saat Klozu başlığı altında "Sigortalı kıymetlerde inşaat süresince maddi zararlar bölümü altında tazmin edilebilir; fırtına tayfun, hortum, siklon, su hasarı, sel, deprem, tsunami, ve volkanik aktiviteler sonucu 72 saat içinde oluşacak bütün fiziksel hasar zararlar (tamir edilebilir durumda olsun veya olmasın) tek bir olaymış gibi kabul edilecektir. Olay başına muafiyet uygulaması yapılırken bu zaman dilimi dikkate alınır." denilerek koasürans uygulanan risklerde sigortacının sorumlu olduğu kısım %80'nin altına düşürülmüş, diğer risklerde ise tüm riskler için uygulanabilecek azami % 2 muafiyet oranı aşılmıştır.</p> <p>4. Ayrıca poliçede tüm muafiyetlerin sigorta bedelinin %2'sini aşamayacağı, mevzuatta sayılan risklerde koasürans uygulandığında sigortalıya düşen hasar bedelinin sigorta bedelinin %20'sini aşamayacağını belirten açıklamalar da yapılmamıştır.</p>

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının açıklanan mevzuatta yer alan sınırlardan daha

fazla oranlarda olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, idarenin karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup; 2023/499159 ihale Kayıt Numaralı 1 Adet Park Yapım işi'nde 5420000008126 poliçe numarası ile sözleşme bedeli olan 5.915.000,00 TL tutarında teminat ile 'İnşaat Tüm Riskler Sigortası' yaptırıldığı, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanacak azami oranı sağlamadığı hususunu poliçe içerisindeki muafiyet oranlarında görüldüğü, Park Bahçeler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinin tümünde 'İnşaat Tüm Riskler Sigortası' istenilmekte olup muafiyeti ile alakalı herhangi bir olumsuz durumla karşılaşılmadığı, bu sebeple söz konusu muafiyet sehven yaptırılmadığı, bundan sonra yapılacak olan yapım işi ihalelerinde bu hususlara gerekli önem ve hassasiyet gösterileceği,

2023/498255 ihale kayıt nolu 1 Adet Park Yapım İş'i'nde 59012111 poliçe numarası ile sözleşme bedeli olan 3.188.000,00 TL tutarında teminat ile 'İnşaat Tüm Riskler Sigortası' yaptırıldığı, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanacak azami oranı sağlamadığı hususu poliçe içerisindeki muafiyet oranlarında görüldüğü, gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinin tümünde 'İnşaat Tüm Riskler Sigortası' istenilmekte olup muafiyeti ile alakalı herhangi bir olumsuz durumla karşılaşılmadığı, bu sebeple söz konusu muafiyet sehven unutulduğu, bulguya konu yapım işleri aksaklığa meydan vermeden tamamlattırılarak geçici kabul işlemi de yapıldığı, bundan sonraki yapılacak olan yapım işi ihalelerinde bu hususlara gerekli önem ve hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresince Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre yapım işlerine ilişkin inşaat sigortası (bütün riskler) poliçelerinde; muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranlarının toplam hasar bedelinin %80'i sigortacıya, %20'si sigortalıya ait olacak şekilde belirlenmesi, mevzuatta öngörülmeyen riskler için koasürans uygulanmaması hususlarının sehven yerine getirilmediği bundan sonraki işlerde gerekli önem ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiş ise de açıklamalar 2023 yılında yapılmış işlerdeki eksiklikleri düzeltici nitelikte değildir. Ayrıca daha önce sigorta yaptırılan yapım işlerinde herhangi bir olumsuzluk ve zararlar karşılaşılmaması, bundan sonra yaptırılacak işlerde herhangi bir zarar olmayacağını garanti etmemekte olup, açıklanan mevzuatta öngörülen sınırlardan fazla muafiyet uygulanmasını veya mevzuatta öngörülmeyen riskler için koasürans uygulanmasını gerektirmemektedir.

Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtildiği üzere yapım işlerine ilişkin inşaat sigortası (bütün riskler) poliçelerinde; muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranlarının toplam hasar bedelinin %80'i sigortacıya, %20'si sigortalıya ait olacak şekilde belirlenmesi, mevzuatta öngörülme riskler için koasürans uygulanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Benzer Nitelikteki İşlerin İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Usulüyle Tedarik Edilmesi

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

Yapılan incelemede; 6787 ve 6862 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararları kapsamında deprem afetinden etkilenen illerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olmayan, belediyenin kendi sorumluluk alanındaki ihtiyaçlar nedeniyle, niteliğı gereğı aynı mahiyette olan aşağıdaki tabloda yer alan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiğı görülmüştür.

Tablo 10: Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar Listesi

Ödeme Emrinin Yevmiye Tarihi-No.su	Yaptırılan Yapım/ Satınalınan Mal veya Hizmet İşinin Tanımı	Toplam Tutar (KDV Hariç, TL)
Birimi: Fen İşleri Müdürlüğü (Yapım İşleri)		
23.06.2023-2707	Maksut Efendi Mah. Bordür Yapım İşİ	423.600,00
23.06.2023-2708	Yunusemre Mah. Samsun. Cad. Yol Yapım, Bordür Yapım İşİ	420.925,00
24.07.2023-3150	Adnan Menderes Mah. Bordür Yapım İşİ	425.320,00

31.07.2023-3305	Yunusemre Mah. Mevkinde Bordür Yapım İşi	427.700,00
21.08.2023-3635	Hüseyin Avni Ulaş Mah. Bordür Yapım İşi	425.220,00
22.08.2023-3647	Yunusemre Mah. Maslar Sokak Evler Mevki Bordür Yapım İşi	425.790,00
	Toplam:	2.548.555,00
Birimi: Fen İşleri Müdürlüğü (Hizmet Alımı)		
05.09.2023-3853	İş Makinası (Damperli Kamyon) Kiralama Bedeli	317.310,00
28.09.2023-4162	İş Makinası (Damperli Kamyon) Kiralama Bedeli	355.387,20
26.07.2023-3212	İş Makinası (Kamyon) Kiralama Bedeli	25.800,00
26.07.2023-3213	İş Makinası (Kamyon) Kiralama Bedeli	24.080,00
	Toplam:	722.577,20
Birimi: Fen İşleri Müdürlüğü (Hizmet Alımı)		
29.05.2023-2253	İş Makinası Kiralama Bedeli	43.200,00
30.05.2023-2308	İş Makinası (Kazıyıcı Yükleyici) Kiralama Bedeli	48.000,00
23.06.2023-2699	İş Makinası Kiralama Bedeli	49.600,00
23.06.2023-2741	İş Makinası (Kazıyıcı Yükleyici) Kiralama Bedeli	51.200,00
24.07.2023-3141	İş Makinası Kiralama Bedeli	60.008,00
24.07.2023-3156	İş Makinası Kiralama Bedeli	48.468,00
24.07.2023-3167	İş Makinası Kiralama Bedeli	108.000,00
24.07.2023-3168	İş Makinası Kiralama Bedeli	150.080,00
24.07.2023-3169	İş Makinası Kiralama Bedeli	120.000,00
21.08.2023-3621	İş Makinası Kiralama Bedeli	62.316,00
04.09.2023-3827	İş Makinası Kiralama Bedeli	180.000,00
4.09.2023-3828	İş Makinası Kiralama Bedeli	144.000,00
5.09.2023-3851	İş Makinası (Loder)Kiralama Bedeli	81.000,00
5.09.2023-3852	İş Makinası (Loder)Kiralama Bedeli	97.200,00
05.09.2023-3868	İş Makinası Kiralama Bedeli	126.924,00
05.09.2023-3869	İş Makinası (Loder)Kiralama Bedeli	93.960,00
05.09.2023-3870	İş Makinası (Loder) Kiralama Bedeli	82.080,00
05.09.2023-3871	İş Makinası Kiralama Bedeli	69.240,00
28.09.2023-4159	İş Makinası Kiralama Bedeli	64.624,00
28.09.2023-4188	İş Makinası Kiralama Bedeli	118.462,40
28.09.2023-4189	İş Makinası (Loder) Kiralama Bedeli	80.640,00
28.09.2023-4193	İş Makinası Kiralama Bedeli	80.640,00
28.09.2023-4195	İş Makinası Kiralama Bedeli	118.462,40
28.09.2023-4196	İş Makinası Kiralama Bedeli	55.800,00
31.10.2023-4697	İş Makinası Kiralama Bedeli	55.800,00
29.11.2023-5124	İş Makinası Kiralama Bedeli	89.280,00
29.11.2023-5125	İş Makinası Kiralama Bedeli	131.154,80
29.11.2023-5132	İş Makinası Kiralama Bedeli	393.464,40
29.11.2023-5174	İş Makinası Kiralama Bedeli	89.280,00
29.11.2023-5175	İş Makinası Kiralama Bedeli	131.154,80
29.11.2023-5194	İş Makinası Kiralama Bedeli	71.548,00
29.12.2023-5796	İş Makinası Kiralama Bedeli	89.375,65
29.12.2023-5797	İş Makinası Kiralama Bedeli	69.480,00
29.12.2023-5799	İş Makinası Kiralama Bedeli	266.540,40
29.12.2023-5803	İş Makinası Kiralama Bedeli	86.202,55
29.12.2023-5804	İş Makinası Kiralama Bedeli	69.120,00
29.12.2023-5808	İş Makinası Kiralama Bedeli	120.000,00
29.12.2023-5811	İş Makinası Kiralama Bedeli	20.772,00
	Toplam:	3.577.069,40
Birimi: Park ve Bahçeler Müdürlüğü (Hizmet Alımı)		
30.05.2023-2292	İş Makinası Kiralama Bedeli	36.800,00
05.06.2023-2429	İş Makinası Kiralama Bedeli	30.480,00
05.06.2023-2430	İş Makinası Kiralama Bedeli	54.000,00
10.07.2023-2905	İş Makinası Kiralama Bedeli	52.000,00
28.07.2023-3247	İş Makinası Kiralama Bedeli	60.000,00
04.09.2023-3823	İş Makinası Kiralama Bedeli	66.000,00
04.09.2023-3826	İş Makinası Kiralama Bedeli	90.000,00
28.09.2023-4169	İş Makinası Kiralama Bedeli	68.000,00
28.09.2023-4198	İş Makinası Kiralama Bedeli	108.000,00
29.11.2023-5133	İş Makinası Kiralama Bedeli	60.000,00

29.11.2023-5200	İş Makinası Kiralama Bedeli	60.000,00
29.12.2023-5771	İş Makinası Kiralama Bedeli	62.000,00
	Toplam:	747.280,00
Birimi: Park ve Bahçeler Müdürlüğü (Mal Alımı)		
27.02.2023-875	Kent Ormanına Hortum vs. Alımı	122.085,00
29.05.2023-2260	Müdürlüğümüze Bağlı Kent Ormanında Kullanılmak Üzere Boya, Branda vs. Alımı	413.700,00
31.08.2023-3768	Kent Ormanı ve Muhtelif Parklarda Kullanılmak Üzere Taş Kesme Makinası vs. Alımı	429.400,00
28.09.2023-4197	Kent Ormanında Kullanılmak Üzere Barbekü Mangal Alımı	190.000,00
28.09.2023-4203	Kent Ormanındaki Bariyerlere Kilit Alımı	22.250,00
28.09.2023-4224	Kent Ormanında Kullanılmak Üzere Asma Kilit Alımı	7.800,00
29.11.2023-5119	Kent Ormanında Kullanılmak Üzere Kablo vs. Alımı	44.350,00
29.11.2023-5182	Kent Ormanı ve Muhtelif Parklarda Kullanılmak Üzere Küp Taşı vs. Alımı	398.250,00
29.12.2023-5794	Kent Ormanı Tarabya Park Saklı Bahçe Parklarının Bakım ve Onarım Yapılması İçin Malzeme Alımı	348.600,00
29.12.2023-5814	Kent Ormanı İçin Malzeme Alımı	38.490,00
	Toplam:	2.014.925,00

Tabloda görüldüğü üzere her bir alımda 4734 sayılı Kanun'un 22-d maddesine göre 2023 yılında büyükşehir sınırlarındaki idareler için geçerli olan 431.810,00 TL(KDV Hariç) limitine uyulmuş olmakla birlikte; benzer mahiyetteki bordür yapım işleri toplamı 2.548.555,00 TL; damperli kamyon/kamyon kiralama hizmet alımları toplamı 722.577,20 TL; iş makinası kiralama hizmet alımları toplamı 4.324.349,40 TL (3.577.069,40 TL'si Fen İşleri Müdürlüğünde, 747.280,00 TL'si Park bahçeler Müdürlüğünde); Kent Ormanı Mesire alanı için yapılan mal alımları toplamı 2.014.925,00 TL olduğu halde ihale usulleri yerine doğrudan teminle kısımlar halinde alım yapılmıştır.

Kamu idaresinin cevabında;

"Nihai amacın hizmetleri kolay pratik ve kamu hizmetini aksatmayacak kadar hızlı gerçekleştirmek olması, söz konusu alımların önceden öngörülmemesine rağmen ihtiyaç nedeniyle sonradan ortaya çıkmış ve tamamlayıcı nitelikteki alımlar olması, farklı tarihlerde farklı bölgelerde, farklı mahiyetteki işlerin gerçekleşmesi, Belediyenin yılın sekiz-dokuz ayı ağır kış şartlarının hüküm sürdüğü bir bölgede yer aldığından inşaat sezonunun oldukça kısıtlı olması, ülkenin ekonomik koşullarında meydana gelen olumsuzluklar ve deprem sonrası iş makinalarının deprem bölgesinde hizmet vermesi, ekonomik döngünün olmaması ve inşaat sektörünün olumsuz şartlar geçirmesi, bölgenin iklim şartlarında kar ile mücadele hizmetinin planlı olarak değil de anlık gerçekleştiğinden ihale yoluna gidilememesi, aksi halde olumsuz hava koşulları ihalede umulduğu gibi gerçekleşmediği anda ihale konusu kiralama işleminin sebepsiz kalacak olması,

Fen İşleri Müdürlüğünce 2023 yılı itibari ile yapılan çeşitli yapım, bakım, onarım, karla mücadele işlerinde araç kiralama ihtiyacı hasıl olması, aynı dönem içerisinde yine ilçe sınırlarında imar planlarındaki yeni yerleşkelerde yaşayan vatandaşların ilgili bölge ile alakalı talepleri doğrultusunda acil müdahale gerektiren inşai faaliyetlerin ortaya çıkması,

belediyenin envanterindeki araçların mevcut işleri ve eklenen talepleri karşılayacak miktarda olmadığından iş makinası kiralama ihtiyacı hâsıl olması,

Fen İşleri Müdürlüğünce yapımı gerçekleştirilen bordür yapım işlerinin öngörülemeyen, tretuvar yapımı ile alakalı vatandaş taleplerinin ardı ardına gelmesi neticesinde hızlı müdahale etme gerekliliğinden doğması, iklim koşullarından dolayı inşai faaliyetlerinin kısıtlı zaman zarfında yapılabilmesi ve ihale süreçlerinin uzun olması, yapım işinde kullanılan malzemelerin belediyenin envanterindeki malzemelerle aynı evsafa olmaması, öngörülemeyen nedenlerden dolayı vatandaş taleplerini gidermek maksadıyla yapım gerçekleştirilmesi,

Park ve Bahçeler Müdürlüğünce çalışma sezonu içerisinde öncelikle geçici olarak iş makinesi kiralınması, daha sonra çalışma alanlarının genişlemesi ve iş makinesine ihtiyaç duyulmasına binaen kiralama işlemine devam edilmesi, Kent Ormanı Mesire alanı 34 hektarlık bir alana sahip olmakla birlikte çalışmaların belirli bir plan doğrultusunda yapılmasına rağmen özellikle alt yapı çalışmaları neticesinde hortum, boru ve kablo ihtiyacının ormanlık alanın tahrip edilmemesi için güzergâh değişikliğine gidilerek planlanan miktardan fazla kullanılmasına neden olunması," gerekçeleriyle 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin usulüyle alımların gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun:

9'uncu maddesinde kamu idarelerinin;

Kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları,

Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları,

Program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlayacakları,

Bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplayıp analiz ederek, izleme ve

değerlendirme sonuçlarının idare faaliyet raporlarında gösterileceği,

11'inci maddesinde üst yöneticilerin; idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları hükümleri yer almıştır.

Kamu idaresinin cevabındaki gerekçeler idarenin stratejik plan ve bütçesinin, performans programının sağlıklı verilere ve istatistiklere dayandırılmadığını göstermektedir. Açıklanan mevzuat hükümlerine göre üst yöneticiler; idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan sorumludurlar. Bu amaçla öncelikle kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları gerekmekte olup, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Ayrıca bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplayıp analiz ederek, izleme ve değerlendirme sonuçlarının idare faaliyet raporlarında gösterilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan doğrudan temin usulüyle yapılan alım listesindeki işler 2023 yılında yaşanan depremle ilgisi bulunmayan, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin sürekli yaptığı işlerindendir. Erzurum ilinin iklim şartları asırlardır bilinmekte olup, bölgedeki kamu idareleri bu verileri dikkate alarak stratejik planlarını, bütçelerini ve performans programlarını bu verilere göre yapmalı, bu veriler dikkate alınarak hazırlanmış

çalışma ve iş programlarına göre ihaleye çıkılmalıdır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesine göre kamu idareleri ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olup, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmesi mümkün değildir. Yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olup, bazı alımların 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesinde belirlenen parasal limitler dâhilinde doğrudan teminle yapılması istisnai bir durumdur. Oysa listedeki alımlar incelendiğinde doğrudan teminle yapılan benzer işlerin çoğunlukta olduğu, listede yer alan işlerle ilgili herhangi bir ihalenin yapılmadığı (örneğin Kent Ormanı Mesire Alanında mal alımı, iş makinası kiralanması gibi), dolayısıyla listedeki alımların normal ihale usulleriyle temin edilmiş alımlar dışında kalmış istisnai alımlar olmadığı görülmektedir.

Bu itibarla benzer mahiyetteki mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin toplamları, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 22/d maddesine göre belirlenen büyükşehir sınırlarındaki idareler için doğrudan temin usulüyle alımlara ilişkin olarak alım tarihlerinde geçerli 431.810,00 TL (KDV Hariç) limitini aşması nedeniyle, anılan kanunda yer alan ihale usullerine göre tedarik edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan ve Gerçekleştirilmesi Belli Süre Gerektiren Alımlarda Sözleşme Düzenlenmemesi

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

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

Kanun'un 21'inci maddesinde düzenlenen pazarlık ile alım usulüne ilişkin hükümlerde hangi hallerde sözleşme yapılıp hangi hallerde yapılmasının zorunlu olmadığı belirtilmiş ancak

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

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

Yapılan incelemelerde kamu idaresinin doğrudan temin kapsamında yaptığı, gerçekleştirilmesi belli süreyi kapsayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bazılarında (Örneğin; 27.10.2023 tarihli 4627 yevmiye No.lu ödeme emriyle alınan bazı taziye evleri ve hizmet binasındaki kombilerin bakım onarımı, 31.10.2023 tarihli ve 4700 yevmiye No.lu ödeme emriyle alınan hizmet binasındaki asansörlerin periyodik bakım ve onarımı, 29.05.2023-2250, 23.06.2023-2681, 23.06.2023-2682, 24.07.2023-3130, 16.08.02023-3554, 07.09.2023-3909, 31.10.2023-4732 tarihli ve yevmiye No.lu ödeme emirleriyle yaptırılan belediye hizmet alanındaki bazı yapılarda yaptırılan tadilat, tamirat, onarım, WC yapımı, muhtarlık binası yapımı işleri) yüklenicilerle sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Oysa bu tip işler açıklanan mevzuat hükümlerine göre; gerçekleştirilmesi belli süreyi kapsayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri niteliğinde oldukları için, ortaya çıkabilecek riskler karşısında idarenin hak ve menfaatlerinin korunabilmesi amacıyla sözleşme yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında Kamu İhale Kanunu 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yolu ile yapılan ve bahse konu olan belli süre gerektiren yapım işlerinde sözleşmeye dair zorunlu bir düzenleme bulunmadığından sözleşme yapılmamıştır, bulguda belirtilen süreli alım işlerinde sözleşme düzenlenmesi hususunda gereken özen ve hassasiyet gösterilecektir denilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale kanunu'nun Kamu İhale Kurumu başlıklı 53'üncü maddesinde "*Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir.*" denilmiş olup, yine aynı maddede "*Kurum, Kurul kararıyla*

bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur.” hükümleri yer almıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 1'inci maddesinde bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olarak belirlenmiştir. Kamu İhale Kurumu tarafından 4734 sayılı Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan, 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Gebliğinin 01.02.2024 tarihine kadar yürürlükte olan 22.1.1.3 numaralı maddesinde de 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesi kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Dolayısıyla Kamu İhale Kurumu tarafından Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin olarak çıkarılmış standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler anılan kanunların uygulamasını gösteren ve dayanağını kanundan alan düzenlemeler olup, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usullerdendir. Bu nedenlerle kamu idaresince yapılan açıklamalar mevzuata uygun görülmemiştir.

Bu itibarla Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılan ve gerçekleştirilmesi belli süreyi kapsayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, ortaya çıkabilecek riskler karşısında idarenin hak ve menfaatlerinin korunabilmesi amacıyla yüklenici ile idare arasında sözleşme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Mal Alım İhalesinde, Şartnamelere Hüküm Konularak Alımla İlgisi Olmayan Binek Araç Temin Edilmesi

Belediye tarafından yapılan bazı mal alım ihalelerinde idari ve teknik şartnamelere yüklenici tarafından işin süresince binek otomobil tahsis edilmesi şartı konularak binek otomobil temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5'inci maddesine göre; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları, aralarında

kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeye göre idareler ihalelerde; 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 katarak, yaklaşık maliyet bedelini yükselten rekabeti engelleyici hükümler koyamazlar.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı 49'uncu maddesinde;

"İdareler tarafından, ihale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında kontrol aracı, bilgisayar, telefon, faks vb. araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. İhale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. 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 mümkündür." düzenlemesine yer verilmiştir.

2006/10193 sayılı BKK ile Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller yayınlanmıştır. 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'na tabi olan kurumların ve taşıtların dolayısıyla belediyelerin de kapsamına dahil olduğu adı geçen Esas ve Usuller'in temel amacı kamudaki taşıtların giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır.

Anılan Esasların 6'ncı maddesinde Şoför giderleri hariç yapılan taşıtların kiralama bedelinin (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtların 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 aşmayacağı; 7'nci maddesine göre de Kurumların hizmet genişlemesi veya zorunluluk arz eden hallerde, hizmet alımı yoluyla ilave binek veya station-wagon cinsi taşıtların edinebilmek için önceden Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşünü alacakları hükme bağlanmıştır.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre yalnızca yapım işlerine ait ihale dokümanlarında; işin yürütülmesiyle doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin

edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesinin mevzuata aykırı olduğu, buna karşılık eğer ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili durumlar varsa kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılması mümkündür. Buna karşılık 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde mal alımı ihaleleri kapsamında malzeme kontrolü ve testleri için araç(taşıt) temin edilebileceğine izin veren herhangi bir düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer yandan adı geçen Esas ve Usullere göre; mal alımı ihalesi kapsamında ihale dokümanlarına şart koymak suretiyle binek araç temin edildiğinde; Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmadan binek araç temin edileceği gibi, ihale konusu mal alımı işinin konusuna girmeyen, kontrollük işleri için edinilen taşıtlara yüklenicilerin ne kadar fiyat yansıttığı bilinemeyeceğinden ve Esas ve Usullerde belirtilen limitin aşılp aşılmadığı hususu da tespit edilemeyecektir.

Yapılan incelemede 2023/297849 İhale Kayıt No.lu 25 kalem Mevsimlik Ağaç, Gül ve Çiçek Alımı ihalesine ait İdari Şartname'nin; "*İhale konusu işe/alıma ilişkin bilgiler*" başlıklı 2'nci maddesinde ihalenin adının "*25 Kalem Ağaç, Gül ve Mevsimlik Çiçek Alımı*", türünün "*Mal alımı*", ilgili Uygulama Yönetmeliği'nin "*Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*" olduğu belirtilmiştir. Söz konusu İdari şartnamenin "*Diğer hususlar*" başlıklı 48'inci maddesinde ise "*Yüklenici mal tesliminde malzemenin kontrolü ve testleri için kullanılmak üzere 2 adet (en fazla 2 yaşında ve dizel (motorin yakıtlı olacak) temin edecek, tahsis edilen binek araç kontrol teşkilatının emrinde olacaktır. (Akaryakıt idareye aittir.) (İş sürecinde aracın genel bakım, vergi ve kasko bedeli yükleniciye aittir.)*" denilmiştir. Yine aynı ihaleye ait teknik Şartnamenin "*G. Diğer Hususlar*" başlıklı kısmında da "*Yüklenici işin süresince idareye tahsisli 2 adet dizel yakıtlı binek otomobil (2021 model ve üzeri) temin edecek, tahsis edilen araç kontrol teşkilatının emrinde olacaktır. Sözleşme imza tarihinden itibaren 7 gün içerisinde araç teslim edilecek olup kabul tarihine kadar idare tarafından kullanılacaktır. (Akaryakıt idareye ait olmakla birlikte iş süresince aracın genel bakımı, vergi ve kasko bedeli yükleniciye aittir.)*" denildiği görülmüştür.

Bu durumda İdare tarafından 2023/297849 İhale Kayıt No.lu mal alımı ihalesi kapsamında ihale dokümanlarına şart koymak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmadan binek araç temin edilmiş, ihale konusu mal alımı işinin konusuna girmeyen, kontrollük işleri için edinilen taşıtlara yüklenicilerin ne kadar fiyat yansıttığı bilinemediğinden Esas ve Usullerde belirtilen limitin aşılp aşılmadığı hususu da tespit edilememektedir.

Kamu idaresinin cevabında 2023/297849 ihale Kayıt No.1u 25 Kalem Mevsimlik Ağaç, Gül ve Çiçek Alımı işiyle ilgili olarak bahse konu bitkilerin ilçe sınırları içerisinde farklı mahallelerde bulunan çocuk parklarına dikilmesi, dikim yapılacak parkların sayısının fazla olması nedeniyle kontrol ve denetim amacıyla araca ihtiyaç duyulması ve çalışma sezonunun yaz mevsimine denk gelmesi dolayısıyla belediye bünyesindeki araçların tüm birimlerin ihtiyacını karşılayacak durumda olmaması, idareyi ihale kapsamında çözümlene yapmaya yönlendirdiği, bulguda belirtilen konu ile alakalı gerekli hassasiyetlere dikkat edileceği belirtilmiş ise de açıklanan mevzuat hükümlerine göre mal alımı ihaleleri kapsamında binek araç temin edilmesi mümkün olmayıp, idarelerin bahsedilen durumlardaki binek araç ihtiyacının ihale mevzuatında belirlenen usullere uygun araç kiralanması yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla mal alımına ilişkin ihale dokümanlarında kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla binek araç temin edileceği yönünde düzenlemeler yapılmaması ve söz konusu kontrollük işleri için araç ihtiyacı olduğunda idare bünyesinde bulunan taşıtlarla ihtiyaçların karşılanması veya ilgili mevzuatında belirlenen usullere uygun araç kiralanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Belediyenin Üretim Yerlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemeler ile Yarı Mamul ve Mamul Maddelerin Taşınır İşlemleri İçin Esas Usul Belirlenmemesi

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

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

"Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:

...

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

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

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

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

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

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

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınır. Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır."

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

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

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

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

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

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

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır" denilmiş,

Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da

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

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında "Kapsamdaki idarelerin bünyesinde bulunan fabrika, imalathane ve benzeri üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddeler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz. Bunlar hakkında kendi düzenleyici işlemlerinde belirlenen esas ve usuller uygulanır." hükmü yer almıştır.

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

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

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

Diğer yandan mevcut maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmeli ve amortisman hesaplamasında dikkate alınmalıdır. Bunun için de maddi duran varlıklara yapılan ilave edilen harcamaların gerçek maliyetinin hesaplanmasını sağlayacak yöntemler, usul-esasların belirlenmiş olması gerekecektir.

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

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

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup, Fen İşleri Müdürlüğüne uhdesinde bulunan asfalt plentinde üretimi yapılan asfalt ile ilgili maliyet yöntemlerinin hesaplama cetvelinin düzenlenerek bulgu da belirtilen hususlar doğrultusunda ilgili

çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiş ise de henüz bulguda yapılması istenilen düzenlemeler ile diğer işlemlerin tamamlandığı belirtilmemiştir.

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

BULGU 9: Sürekli Alım Konusu Olan Malzemelerin Nitelikleri Doğrultusunda Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Düzenlemeler Yapılmaması

Belediyenin asfalt üretim tesislerinde üretilen asfalt üretimi için sürekli olarak kırma taş, mıcır ve bitüm gibi malzeme alımı yapıldığı halde bu malların nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapılmadığı görülmüştür.

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

"Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:

...

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerince harcamalar yapılmadan önce; ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortam (örneğin sürekli alımı yapılan mal-malzemelerin denetimi, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin önceden belirlenmiş objektif kriterlere dayanan usul esasları yayımlanmalı) oluşturulmalı, mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması gerçekleştirilmelidir. Yapılacak üretimde kullanılacak ilk madde ve malzemelerin istenilen kalite standartlarında olup olmadığı, piyasadaki alternatiflerine göre maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik yönlerinden en uygun olup olmadığı, sonuçta yapılacak üretimin en uygun ve sürdürülebilir olup olmadığı araştırılmalıdır. Bu amaçlara ulaşmak için diğer hususlar yanında; idarenin kendi ihtiyaçları için kurduğu üretim tesislerinde sürekli alım yapılan mal ve malzemelerin ekonomik, verimli, etkin, olup olmadığını kontrol etmeye, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik analizlerine esas olacak veriler temin etmeye elverişli olacak denetleme, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelik/yönerge/usul-esaslar şeklinde düzenlemeler yapılmalıdır.

Oysa yapılan incelemede belediyenin asfalt plenti üretim tesisi bulunduğu, ancak burada yapılacak üretimlerde kullanılmak üzere sürekli satın alınan kırma taş, mıcır ve bitüm gibi malzemelerin nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelik/yönerge/usul-esaslar şeklinde düzenlemeler yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup, Belediyede bulunan asfalt plenti üretim tesisinde asfalt üretiminde kullanılmak üzere 2023 yılında alımı gerçekleştirilen kırma taş, mıcır ve bitüm gibi malzemeler için Atatürk Üniversitesi ve Karayolları laboratuvarlarında gerekli testlerin yapılması talebinde bulunulduğu, ilgili kurumlar tarafından talep olunan hizmet verilmediği, denetim işlemleri için birimlerce gerekli hassasiyetler gösterilip sosyal analizler belediyenin deneyimli teknik personel ve idarecileri tarafından gerek yerinde gerekse üretim esnasında manuel olarak çeşitli deneyler yapılarak kabulü gerçekleştirildiği, belediyemiz bünyesinde laboratuvar yapımı ile ilgili teknik çalışmaların

yapılması planlandığı belirtilmiş ise de İdarenin asfalt üretim tesislerinde üretilen asfalt üretimi için sürekli olarak kırma taş, mıcır ve bitüm gibi malzeme alımı yapıldığı halde bu malların nitelikleri doğrultusunda muayene ve kabul işlemlerine ilişkin düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

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

BULGU 10: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

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

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

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

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereçlerin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına ve bu hakka ilişkin

uygulanacak ücret tarifesine 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik’te yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik’in;

“Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8’inci maddesinde bu Yönetmelik kapsamında işletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı 5’inci maddede belirtilen ilkeler doğrultusunda geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilecekleri, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı hükme bağlanmıştır,

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

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

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

Yapılan incelemede, Belediye Meclisinin 12.10.2022 karar tarihli ve 2022/2-129 numaralı kararı ile belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereç için geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarifelerin belirlendiği, ancak idarenin sorumluluğundaki taşınmazlar

üzerinden kablo ve benzeri gereç geçiren işletmeler ile anlaşmaların yapılamadığı, buna bağlı olarak da geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılamadığı görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup, Kamu idaresinin cevabında 2022 yılı içerisinde Erzurum Büyükşehir Belediyesi Alt yapı koordinasyon merkezi(AYKOME) ve alt yapı kuruluşları arasında yapılan protokol gereği Erzurum ili içerisindeki tüm telekomünikasyon kuruluşlarınca yapılan işlerin geçiş ücretlerinin Erzurum Büyükşehir Belediyesine ödeneceğinin tüm alt yapı kuruluşlarına bildirildiği, bu protokol yapma yetkisinin 2023 yılında belediyelerin yetkilerine bırakıldığı ancak bu konuda AYKOME tarafından Belediyeye herhangi bir bilgilendirme yapılmadığı, bu nedenle Belediye tarafından alt yapı kuruluşlarından herhangi “Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı” ücreti tahsil edilmediği, Fen İşleri Müdürlüğü olarak konu ile alakalı Sayıştayın önerileri doğrultusunda farkına varıldığı, 2023 yılı telekomünikasyon alt yapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin proje üzerinden borçlandırılması yapılarak yasal faizi ile birlikte tahakkuk ettirilerek tahsilat yoluna gidileceği, ayrıca 2024 yılı programında telekomünikasyon alt yapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedeli ile ilgili olarak gerekli protokol girişimlerinin başlatıldığı belirtilmiş ise de açıklamalarda 2023 yılında telekomünikasyon alt yapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsilinin yapıldığı bilgisi verilmemiştir.

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

BULGU 11: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) Erzurum Şubesi arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak bazı düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve

anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci (Değişik: 4/4/2012-6289/22 md.) maddesinde;

“27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.” hükümleri yer almıştır.

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

“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

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

Palandöken Belediyesi ile BEM-BİR-SEN arasında 02.01.2022 tarihinde imzalanan ve yürürlük süresi 01.01.2022 ile 31.12.2023 tarihlerini kapsayan Sosyal Denge Sözleşmesinin;

“Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“a) Bu Sosyal Denge Sözleşmesinden BEM-BİR-SEN üyeleri faydalanır.

b) Sosyal Denge Sözleşmesi imzalandığı tarihte 4688 sayılı sendika kanununun 15.maddesi ve Toplu sözleşmenin Yerel yönetim hizmet koluna ilişkin mali ve sosyal haklar bölümünün 1 ve 2. maddeleri gereği Bem-Bir-Sen üyesi olanlar ile Sendikamız üyesi olmayanlar, ayrıca konumu itibari ile sendika üyesi olamayanlar, sonradan işe girip de üye olmayanlar veya üyelikten çıkarılanların bu Sosyal Denge Sözleşmesinden yararlanabilmesi; BEM-BİR-SEN'e Sözleşme aidatı ödemeyi kabul ve taahhüt edecekleri dilekçeyi idareye vermesi ile mümkündür. Sözleşme aidatı Taban aylığın %2'si olarak Sosyal Denge Tazminatından tevkif eder ve Bem-Bir-Sen'e aktarır.

c) Konumu itibariyle sendikaya üye olabildiği halde hiçbir sendikaya üye olmayanlardan Taban aylığın %2'si olarak Sosyal Denge Tazminatından tevkif eder ve Bem-Bir-Sen'e aktarır.

d) Bem-Bir-Sen üyelerinin bu sözleşmeden yararlanması için dilekçe istenmez.”,

Sözleşme Tazminatı Aidatları” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“a) İşveren, sendika aidatının düzenli olarak takip edilmesini ve yürütülmesini sağlar. Kesinti tarihini izleyen 5 (beş) işgünü zarfında sendikanın bildirdiği banka hesap numarasına aktarılmasını temin eder.

b) İşverence, sendika aidatının ödenmesi için tahakkuk esastır. Ödemenin geciktirilmesi halinde temettü faizi işletilir.”

“Yönetici ve Temsilcilerin İşyeri Sendikal Çalışmaları” başlıklı 7’nci maddesinde;

“a) Sendika ve ilgili şube yöneticileri, temsilcileri ve sendika yetkilileri sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen amaçlar çerçevesinde sendikal çalışmalarda bulunur.

b) Gerektiğinde işverenle olan ilişkilerin koordineli yürütülmesi amacı ile İşveren temsilcileri ile işyerinde görüşülebilir.

c) Sendikanın ya da ilgili şubenin yönetiminde yer alan yöneticilerle temsilciler sosyal denge tazminatı sözleşmesinin uygulanması ile işveren ilişkilerinin gerekli kıldığı işlerle, konuların zamanında çözümü için amirinden izin almak şartı ile belirli ve uygun sürelerle işyerinden ayrılabilirler.”

“Sosyal Denge Tazminatından Yararlanamama Şartları” başlıklı 10’uncu maddesinde;

657 sayılı Devlet Memuru Kanunu 125. maddesine göre uygulama yapılır. Cezanın mahkemece haklı bulunması halinde;

a) Uyarı cezası alması halinde 1 ay,

b) Kınama cezası alması halinde 2 ay,

c) Maaş kesim cezası alması halinde 3 ay,

d) Kademe ilerlemesi durdurulması cezası alması halinde, 4 ay

e) Geçici olarak görevden uzaklaştırılanlar ile ücretsiz izin alanlar, görevden uzak kaldıkları süre içerisinde bu yardımdan yararlandırılmazlar.

“Yürürlük ve Süre” başlıklı 11’inci maddesinde;

“Bu Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi 01.01.2022 tarihinde başlar, 31.12.2023 tarihinde sona erer. Yeni bir Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu Sosyal Denge Sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder.”

denilmiştir. Oysa Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü 4688 sayılı Kanun hükmünden açıkça

anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmelerinde belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmede de sosyal denge tazminatının verilmesi yönündeki sözleşmelerde, *“tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere”* göre sosyal denge tazminatının farklı olarak belirlenebilecek olup, bunlardan işin ve yapılan görevin zorluğu, süresi, ağırlığı, sayısı, görev yerinin fiziki, memurun kadro/görev unvanı ve derecesi anlaşılmalıdır.

Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında; sendika aidatlarının tahsilatı, disiplin cezalarının uygulanması, sözleşmenin yürürlük sürelerinin değiştirilmesi, yönetici ve temsilcilerin işyerinde sendikal çalışmaları, yeni bir Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren Sosyal Denge Sözleşmesindeki tüm maddelerinin kazanılmış hak olarak devam edeceği şeklinde başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında 4688 sayılı yasanın ve bu yasa uyarınca yapılmış olan toplu sözleşmelere konulan hükümler, uluslararası antlaşmalar ve uluslararası mahkemelerin kararları çerçevesinde değerlendirildiği, yasal hükümler incelendiğinde doğrudan Sosyal Denge sözleşmesinin içeriğine konulan hususların yasaklandığına dair bir hüküm bulunmadığı, Sendika ile Belediye İdaresi arasında gerçekleşen toplu görüşme neticesinde imzalanan sözleşme, uluslararası mevzuat uyarınca toplu iş sözleşmesi olduğu, bu nedenle hem mali hem de sosyal hakların düzenlenmesinde hukuken sakınca bulunmadığı, her ne kadar 4688 Sayılı Kanun md.32/1'de *“Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.”* düzenlemesi mevcut ise de AİHM kararının, Türkiye'nin de taraf olduğu AİHS md. 46 uyarınca bağlayıcılığı mevcut olduğu, Anayasa md. 90/son'a göre; *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı*

hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” denildiği, Anayasa'nın 90. Maddesi mevcut iken kanunla getirilmiş sınırın, uluslararası sözleşme hükümlerine aykırı şekilde yorumlanamayacağı, kanun hükmünün uluslararası sözleşme hükmünden üstün tutulamayacağı, AİHM sosyal denge tazminatı sözleşmelerini, Toplu Sözleşme olarak değerlendirdiği, şu durumda buna aykırı kanun hükümlerinin uluslararası sözleşme hükümlerine uygun hale getirilmesi gerektiği, AİHM kararlarının (34503/97, *Demir ve Baykara/Türkiye*, 12.11.2008 (BD) yine Anayasa 90'ıncı maddesine göre uygulanması zorunlu kararlardan olduğu belirtilmiştir.

14 Kasım 1950 tarihinde Roma'da düzenlenen İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, AİHS) 11'inci maddesinde “1. Herkes barışçı amaçlarla toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve bunlara katılmak haklarına sahiptir. 2. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak; ulusal güvenlik, kamu güvenliği, barış ve düzenin sağlanması ve suç işlemenin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleriyle devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında yasal sınırlamalar konmasına engel değildir.”¹ denilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın;

4709 sayılı Kanun'un 2'nci maddesiyle değişik 13'üncü maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı,

53'üncü maddesinin 5982 sayılı kanun'un 6'ncı maddesiyle eklenmiş 5, 6 ve 7'nci fıkralarında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğu, toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabileceği, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarının kesin olduğu ve toplu sözleşme hükmünde olduğu, toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem

¹ https://diabgm.adalet.gov.tr/arsiv/sozlesmeler/coktarafli/soz/ak/turkce/005_tur.pdf

Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların kanunla düzenleneceği,

128'inci maddesi'nde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hükümleri yer almıştır.

Görüleceği üzere AİHS'nde herkesin çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkı barış ve düzenin sağlanması amacıyla yasayla sınırlanabileceği kabul edilmiştir. Anayasa'nın 13'üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, Anayasa'nın 53'üncü maddesindeyse memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğu, fakat toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların kanunla düzenlenmesi kabul edilmiştir.

İdarenin cevabında yer alan AİHM'nin 12.11.2008 tarihli ve 34503/97 sayılı kararı, 1982 Anayasasında yapılan 07.05.2010 değişikliğinden önceki döneme ait olup Anayasada bu tarihte yapılan değişiklikle memurlara ve kamu görevlilerine kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususları kanunla düzenlenmek üzere toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

4688 sayılı Kanununun 1'inci maddesinde Kanunun amacının kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu, 3'üncü maddesinde Kanunun uygulanmasıyla ilgili tanımlar yapılarak "*Toplu sözleşme: Bu Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi,*" ifade ettiği hükümleri yer almıştır.

Açıklanan AİHS ve kendi iç mevzuatımıza göre temel hak ve hürriyetlerin kullanılması barış ve düzenin sağlanması amacıyla kanunla sınırlanabilecek olup; bu doğrultuda 4688 Sayılı Kanunda toplu sözleşmenin Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali

ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme olduğu, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine ilişkin olarak en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak açıklanan mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Bu nedenlerle hukuka aykırı bir şekilde yetkisizce tesis edilen ve yok hükmünde sayılması gereken düzenlemeler içeren bir sözleşmenin toplu iş sözleşmesi gibi değerlendirilmesi, bunun uluslararası sözleşmelerle güvence altına alındığının iddia edilmesi, genel nitelikteki yasal düzenlemeler gerekçe gösterilerek özel nitelikteki açık yasa hükümlerine aykırı düzenlemelerin hukuken geçerli olduğunun ileri sürülmesi mümkün değildir.

Bu itibarla düzenlenecek sosyal denge sözleşmelerinde; sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu olmayan ve mevzuata aykırı hükümlere yer verilmemesi, sadece ödenecek sosyal denge tazminat tutarına ilişkin düzenlemelere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2019 yılı raporunda yer alan bulgu konusu yerine getirilmediği için, 2023 yılı raporunda yer almıştır.
Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Raporlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2019 yılı raporunda yer alan bulgu konusu yerine getirilmediği için, 2023 yılı raporunda yer almıştır.