



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KAYSERİ MELİKGAZİ BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	38



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Belediye Şirketinin Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7



## KISALTMALAR

<b>A.Ş.</b>	Anonim Şirket
<b>EPIAŞ</b>	Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
<b>İKN</b>	İhale Kayıt Numarası
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>PTT</b>	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SS</b>	Sınırlı Sorumlu
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>TÜFE</b>	Tüketici Fiyat Endeksi
<b>ÜFE</b>	Üretici Fiyat Endeksi
<b>YİĞŞ</b>	Yapım İşleri Genel Şartnamesi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Hesapların Gerçeği Yansıtması
2. Uzun Vadeli Borçlanma Faizlerinin Borçlanmanın Yapıldığı Yılın Gideri Olarak Kaydedilmesi
3. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Mali Tablolara Eksik Kaydedilmesi
4. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması

### B. Diğer Bulgular

1. Kamu İhale Kanunu'nun 21/b Maddesinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile Alım Yapılması
2. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Çarşının Kiralanmasında İdari Şartnameye Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması
3. Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması
4. Bir Kısım Belediye Taşınmazlarının Kiraya Verme İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olmaması
5. Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yazılı Sözleşme Yapılmaması
6. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine İlişkin Beyanların Kontrol ve İzlenmesinin Gerekli Gibi Yapılmaması
7. Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılığı Kadrosuna Mevzuata Uygun Olmayan Atama Yapılması
8. Mülkiyeti Belediyeye Ait Otoparkın Bedelsiz Olarak Kullanılması
9. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilmemesi
10. Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

11. Yapım İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Yeni Birim Fiyat Belirlenmesi
12. Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması
13. Yapım İşlerine İlişkin Sigorta Poliçelerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

## 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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunda 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.

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

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

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve

soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Melikgazi Belediyesi'nin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere kırk altı (46) üyeden oluşmaktadır.

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

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

Melikgazi Belediyesi'nin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan beş (5) başkan yardımcısı bulunmakta olup, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Belediyenin otuz iki (32) adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

**Tablo 1:Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	489	279
Sözleşmeli Personel	-	36
Kadrolu İşçi	277	84
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>766</b>	<b>399</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1101

Belediyenin doğrudan veya dolaylı hissedarı olduğu iki şirketi 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 Melikgazi Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Melikgazi Belediyesi'nin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		53.155.000,00	28.055.631,17/- 1.147.023,37	80.063.607,80	77.113.660,83	2.949.946,97	0,00
02	SGK Devlet Primi Giderleri		8.360.000,00	4.243.167,97/-82.524,42	12.520.643,55	12.152.425,17	368.218,38	0,00
03	Alım Giderleri		249.840.000,00	227.796.353,64/- 35.760.189,53	441.876.164,11	400.261.372,14	37.264.791,97	4.350.000,00
04	Faiz Giderleri		7.000.000,00	3.980.770,95/-778.802,64	10.201.968,31	10.196.950,62	5.017,69	0,00
05	Cari Transferler		17.555.000,00	13.580.786,97/- 1.931.625,93	29.204.161,04	27.016.714,69	2.187.446,35	0,00
06	Sermaye Giderleri		362.890.000,00	243.577.298,35/- 91.262.170,94	537.205.127,41	445.843.832,50	30.861.294,91	60.500.000,00
07	Sermaye Transferleri	22.000.000,00	1.200.000,00	0,00/-279.387,85	920.612,15	895.612,15	25.000,00	0,00
08	Borç Verme		0,00	0,00				
09	Yedek Ödenek		50.000.000,00	40.000.000,00/- 89.992.284,37	7.715,63	0,00	7.715,63	0,00
<b>Toplam</b>		<b>22.000.000,00</b>	<b>750.000.000,00</b>	<b>561.234.009,05/- 221.234.009,05</b>	<b>1.112.000.000,00</b>	<b>973.480.568,10</b>	<b>73.669.431,90</b>	<b>64.850.000,00</b>

Melikgazi Belediyesi'nin 2022 mali yılı bütçesi ile 750.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 973.480.568,10 TL Bütçe Gideri yapılmış, 73.669.431,90 TL ödenek iptal edilmiş, 64.850.000,00 TL ödenek ise ertesi yıla devretmiştir.

Melikgazi Belediyesi'nin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” geçen yıldan devreden 22.000.000 TL ile birlikte toplam 1.112.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 990.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüştür. Gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 100.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	196.560.000,00	200.194.377,39	2.272.412,00	197.921.965,38	100,69
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.300.000,00	25.657.467,41	184.828,09	25.472.639,32	93,31
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	49.600.000,00	54.365.905,99	52.823,34	54.313.082,65	109,50
05- Diğer Gelirler	588.590.000,00	560.490.108,69	731.940,77	559.758.167,92	95,10
06- Sermaye Gelirleri	131.450.000,00	79.298.899,47	100.945,53	79.197.953,94	60,25
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	3.500.000,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Toplam</b>	<b>990.000.000,00</b>	<b>920.006.758,95</b>	<b>3.342.949,74</b>	<b>916.663.809,21</b>	<b>92,59</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %92,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %100,69, alınan bağış ve yardımlar %109,50 beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %93,31, diğer gelirler %95,10 ve sermaye gelirleri %60,25 ise beklenenin altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinde Belediyenin beklenen geliri elde edememesinin nedeni daha önceki yıllarda üretilen konutların istenilen düzeyde satılamamasından kaynaklanmıştır.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	80.063.607,80	77.113.660,83	96,32
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.520.643,55	12.152.425,17	97,06
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	441.876.164,11	400.261.372,14	90,58
04- Faiz Gideri	10.201.968,31	10.196.950,62	99,95
05- Cari Transferler	29.204.161,04	27.016.714,69	92,51
06- Sermaye Giderleri	537.205.127,41	445.843.832,50	82,99
07- Sermaye Transferleri	920.612,15	895.612,15	97,28
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	7.715,63	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>1.112.000.000,00</b>	<b>973.480.568,10</b>	<b>87,54</b>

2022 yılı bütçesi geçen yıldan devreden ödeneği 22.000.000,00 TL olup, başlangıç

ödeneği 750.000.000,00 TL iken 340.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte toplam 1.112.000.000,00 TL'dir. Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %87,54 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri ile SGK devlet primi giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %145 oranında aşılmış iken ek ödenekle bütçeye oranı sırasıyla %96,32 ve %97,06 oranında gerçekleştirmiştir. Sermaye giderleri %82,99 oranında gerçekleşmiş olup sapmanın nedeninin devam eden yapım işlerine ilişkin ödeneklerin ertesi yıla devretmesinden kaynaklanmıştır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022- 2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	116.750.069,92	139.732.511,62	200.194.377,39	19,69	43,27
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.950.930,87	21.754.607,57	25.657.467,41	55,94	17,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	22.414.593,83	36.781.119,45	54.365.905,99	64,09	47,81
Diğer Gelirler	212.513.329,80	291.536.969,56	560.490.108,69	37,19	92,25
Sermaye Gelirleri	54.158.838,31	63.903.322,60	79.298.899,47	17,99	24,09
<b>Toplam</b>	<b>419.787.762,73</b>	<b>553.708.530,80</b>	<b>920.006.758,95</b>	<b>31,90</b>	<b>66,15</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	4.925.338,91	1.886.215,50	3.342.949,74	-61,70	77,23
<b>Net Toplam</b>	<b>414.862.423,82</b>	<b>551.822.315,30</b>	<b>916.663.809,21</b>	<b>33,01</b>	<b>66,12</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 364.841.493,91 TL'lik %66,12 artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirlere meydana gelen 268.953.139,13TL %92,25 tutarındaki artışın toplam artış üzerinde belirleyici olduğu görülmektedir.



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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	40.481.935,25	43.830.016,23	77.113.660,83	8,27	75,94
SGK Devlet Prim Giderleri	6.449.091,02	6.984.905,09	12.152.425,17	8,31	73,98
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	156.886.347,55	211.950.515,20	400.261.372,14	35,10	88,85
Faiz Giderleri	10.189.172,38	6.747.668,23	10.196.950,62	-33,78	51,12
Cari Transferler	13.636.970,48	12.342.707,26	27.016.714,69	-9,49	118,89
Sermaye Giderleri	145.962.790,90	255.079.609,06	445.843.832,50	74,76	74,79
Sermaye Transferleri	761.395,00	3.802.149,28	895.612,15	399,37	-76,44
<b>Toplam</b>	<b>374.367.703,41</b>	<b>540.737.570,35</b>	<b>973.480.568,10</b>	<b>44,44</b>	<b>80,03</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 432.742.997,75 TL (%80) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 33.283.644,60 TL (%75,94), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 5.167.520,08 TL (%73,98), mal ve hizmet alım giderlerinin 188.310.856,94 TL (%88,85) ve sermaye giderlerinin 190.764.223,44 TL (%74,79) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 632.224.007,52 TL, Faaliyet Geliri 895.361.988,70 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 263.137.981,18 TL olarak gerçekleşmiştir.

Melikgazi Belediyesi'nin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler tablolarında gösterilmiştir.

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	MELİKGAZİ BELEDİYESİ TEMEL İHTİYAÇ MAD. A.Ş.	3.000.000,00	3.000.000,00	100

**Tablo 8: Belediye Şirketinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
---------	--------------	----------------------------	--	-----------------

1	ERCİYES ENERJİ ÜRETİM SAN.TİC.A.Ş.	247.450.000,00	1.399.237,74	0,00565
---	---------------------------------------	----------------	--------------	---------

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Melikgazi Belediyesi'nin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

##### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Melikgazi Belediyesi'nde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri

ve sınırları konusunda personelin görev unvanlarına ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesinin oluşturulması ve personele duyurulmaması nedenlerinden dolayı eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirilmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, belirlenmemiştir. Hassas görevler yönergesi çıkarılmış ve bu kapsamda hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

### **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.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler 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 kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 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 kurulmamış olup 3 iç denetçi kadrosunun tamamı boş bulunmaktadır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve

raporlama çalışmaları bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; belirtilen eksiklikler dışında İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği ve iç kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüştür.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Melikgazi Belediyesi'nin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Hesapların Gerçeği Yansıtması**

Melikgazi Belediyesi bilançosunda yer alan taşınmaz varlıklara ilişkin hesaplarda yer alan tutarın taşınmazların gerçek değerini göstermediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 187'nci maddesinde de; maddi duran varlıklar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve aşağıdaki hükümler çerçevesinde işlem yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç bedeller üzerinden kayda alınacağı ifade edilmiştir. Söz konusu taşınmazların satışı halinde de amortismanına tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz fark, ilgili varlık hesabı ve gelir veya

gider hesaplarına kaydedilerek satış işleminin muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, muhasebe kayıtlarında yer alan taşınmaz varlıklara ilişkin tutarın Belediyeye ait taşınmazların gerçek değerini göstermediği, taşınmazların envanterinin yapılarak gerçeğe uygun değerlerinin tespit edilmesine ilişkin yürütülen çalışmaların tamamlanmadığı görülmüştür. Envanter ve değerlendirme çalışmaları tamamlanamadığı için taşınmazların değerleri mevzuata uygun bir şekilde belirlenerek kaydedilememiş, önceden kaydedilmiş değerler ise güncellenememiştir.

Belirtilen açıklamalar doğrultusunda, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerekli taşınmaz envanter işlemleri yapıldıktan sonra mevcut kayıtlar güncellenerek, taşınmazların mevzuata uygun olarak izlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Uzun Vadeli Borçlanma Faizlerinin Borçlanmanın Yapıldığı Yılın Gideri Olarak Kaydedilmesi**

Belediye tarafından yapılan uzun vadeli borçlanmalara ilişkin faiz tutarlarının tamamının borçlanmanın yapıldığı yılda giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde "Dönemsellik" kavramına ilişkin olarak; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı öngörülmüştür.

Anılan Yönetmelik'in "Faiz giderleri ve faiz gelirleri" başlıklı 36'ncı maddesinde; kamu idarelerinin yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin, ilgili oldukları dönemlere gider yazılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381 Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini düzenleyen 289'uncu maddesinde; bu hesabın, kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 290'ıncı maddesinde; uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında



tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarının bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 481 Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini düzenleyen 338'inci maddesinde; bu hesabın, uzun vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 339'uncu maddesinde ise; uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderlerinin bu hesaba kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, banka kredi faiz tutarlarının anapara taksit ödemelerinin vadesi geldikçe tahakkuk ettirilmesi ve tahakkuk ettiği dönemde gider olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından kullanılan kredilere istinaden düzenlenen itfa tablosundaki faiz giderleri tutarı 6.650.531 TL'nin tamamının 2022 yılında faaliyet gideri olarak muhasebeleştirildiği ve bu suretle faaliyet giderleri hesabına belirtilen tutar kadar fazla kayıt yapıldığı görülmüştür.

Uzun vadeli banka kredilerine ilişkin faiz tutarlarının, dönemsellik ilkesinin bir gereği olarak belirtilen yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde, anapara taksit ödemelerinin yapılacağı mali yılda gider olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Mali Tablolara Eksik Kaydedilmesi**

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazların satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde satış değerinin tamamının ilgili maddi duran varlık hesabından düşüldüğü, satış değeri ile kayıtlı değer arasındaki farkın faaliyet hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189'uncu, 191'inci, 193'üncü ve 203'üncü maddelerinde sırasıyla; 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının işleyişi düzenlenmiş olup satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değeri tutarınca ilgili varlık hesabının alacaklandırılarak kayıtlardan çıkarılacağı, amortismanına tabi tutulduktan sonra her ne suretle

olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarının ise 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği, ayrıca arsa ve arazilerin kayıtlı bedelleri ile satış bedelleri arasındaki olumlu veya olumsuz farkın, arsa ve arazi dışındaki maddi duran varlıkların ise satış bedelleri ile net değerleri arasındaki olumlu veya olumsuz farkın sonucuna göre 600-Gelirler Hesabı veya 630-Giderler Hesabına kaydedileceği, ifade edilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca, satışı yapılan taşınmazın kayıtlı değeri üzerinden ilgili varlık hesabına alacak kaydedilmek suretiyle varlık hesabından çıkarılması; varsa birikmiş amortismanı düşüldükten sonra kalan değeri ile satış bedeli arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına, olumsuz farkın ise 630-Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından yapılan taşınmaz satışlarında taşınmazların satış bedelleri üzerinden 250-Arsa ve Araziler veya 252-Binalar Hesabına alacak yazıldığı, karşılığında ise 102-Banka Hesabı kullanılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bu durum taşınmazların satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabına, olumsuz farkın ise 630-Giderler Hesabına kaydedilmemesine dolayısıyla idarenin dönem faaliyet sonuçlarının gerçek durumu yansıtmamasına neden olmaktadır.

Bu kapsamda,

- Belediye tarafından taşınmaz envanterinin tam ve doğru bir şekilde çıkarılması,
- Muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması,
- Taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi,
- Satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması**

Belediye tarafından tahsisli olarak kullanılan ve diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değerleri ile mali tablolarda yer alan tahsisli taşınmazlara ilişkin tutarlar arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap

grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinde; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Mahalli idareler detaylı hesap planında, Belediye'nin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Binalar Hesabı, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak yer almaktadır.

İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin ilgili birimlerinden alınan tahsisli olarak kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değerleri ile Belediye muhasebe kayıtlarında yer alan tutarlar arasında uyumsuzluk bulunduğu görülmüştür. Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile Plan ve Proje Müdürlüğünden alınan taşınmaz listesinde tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değeri 248.001.700 TL olarak görülmekte iken, İdarenin dönem sonu mizanı 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabında 46.683.456 TL tutar kayıtlıdır. Söz konusu Müdürlüklerin kayıtlarında Belediyeye tahsis edilen taşınmazların değeri 121.637.217,50 TL olarak görülmekte iken İdare mizanında 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabında hiç kayıt bulunmadığı görülmüştür.

Belediye taşınmazlarının mevzuata uygun olarak yönetimi ve kontrolünün sağlanması ile İdare mali tablolarının gerçek durumu yansıtması için, tahsisli olarak kullanılan ve başka idarelere tahsis edilen taşınmazlarla ilgili kayıtların belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Kamu İhale Kanunu'nun 21/b Maddesinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile Alım Yapılması**

Belediye tarafından bazı mal alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usulleri olduğu ve diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükmedilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmemesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin (b) bendinde;

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

hükmü yer almaktadır.

Yer verilen mevzuat hükmüne göre 21/b ile usulü ile alım yapılabilmesi için ani ve beklenmeyen veya idarece öngörülemeyen bir durumun ortaya çıkması ve bununla birlikte ivedilik şartının da mevcut olması gerekmektedir. Aksi halde yani önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçlar, yapım tekniği açısından özellik arz etmeyen veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği bulunmayan işler 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesi kapsamında değerlendirilmemektedir.

4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesinde sayılan özel şartların mevcut olduğu durumlarda, ilan yapılmaksızın davet edilecek en az 3 istekli tarafından alınacak tekliflere göre alım yapabilme imkanı sağlanmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından pazarlık usulü ile yapılan 2021/136739 İKN sayılı ağaç alımı ve 2022/250447 İKN sayılı işe kartı ve kolisi alımı işlerinde 4734 sayılı

Kanunda sayılan özel şartların mevcut olmadığı görülmüştür.

Şöyle ki, ağaç alımı işinde sözleşmeye göre ağaçların 20 gün içinde teslim edilmesi öngörülmüşken yüklenici tarafından ağaçların mevsimsel şartlardan dolayı tutmama riski göz önünde bulundurularak yaklaşık altı ay sonra teslim edildiği görülmüştür. Bu durumda işin ivedilik şartını taşımadığı açık olarak anlaşılmaktadır.

Yine iaşe kartı ve iaşe kolisi alımının ani ve beklenmeyen bir olay veya idarece öngörülemeyen ayrıca ivedilikle yapılması gereken bir durum olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu itibarla, yardım yapılacak kişi sayısı ile yardımın kapsamının Belediye tarafından önceden belirlenebileceği gerçeğinden hareketle işin temel ihale usulleri kullanılarak yaptırılması gerekmektedir.

Söz konusu işlerin temel ihale usulleri ile alınmayarak, gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi, Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere de uygun değildir.

Belediye tarafından yapılacak olan alımlarda, mevzuatta belirtilen şartlar oluşmadan istisnai bir usul olan pazarlık usulü kullanılmamalı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda sayılan temel ihale usulleri uygulanmalıdır.

## **BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Çarşının Kiralanmasında İdari Şartnameye Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması**

Mülkiyeti Belediyeye ait içinde 353 dükkan bulunan Hunat Çarşısı işyerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanmasına ilişkin ihale idari şartnamesinde rekabeti engelleyici ibarelere yer verildiği ve muhammen bedelin piyasa koşullarına uygun olarak gerçekçi bir şekilde belirlenmediği görülmüştür.

Söz konusu taşınmazların kıymet takdiri için oluşturulan komisyon tarafından 353 adet işyerinin 10 yıllık kiralanması için 8.250.000 TL muhammen bedel tespit edilmiş; 2886 sayılı Kanun'a göre kapalı teklif usulü ile kiralanması için 07.10.2020 tarihinde ihaleye çıkılmış, ihaleye 1 istekli teklif vermiş, ihaleyi 8.500.000 TL ile SS Kaleiçi Barakaları Esnafları Toplu İşyeri Yapı Kooperatifi kazanmıştır.

İhaleye ilişkin İdari Şartnamenin "ihaleye katılabilme şartları" başlıklı 7.1'inci maddesinin (c) bendinde;

*"Kiracıların mağduriyet yaşamaması amacıyla 2886 sayılı Devlet ihale Kanununun*

*64'üncü maddesi hükmüne istinaden taşınmazın çok sayıda işyerinden oluşması nedeni ile ortak alanında bulunan temizlik, asansör, yürüyen merdiven, ve güvenlik gibi işlemlerin bir yönetim aracılığıyla tek elden yürütülebilmesi için toplu olarak kiralama ihalesi yapılacaktır. İhaleye, kiracının bu işyerlerinin işletebilecek niteliğe sahip olabilmesi amacıyla son bir yılda aktif olarak faaliyette bulunan ve işyeri kooperatifi niteliğinde kurulmuş kooperatifler katılabileceklerdir...”*

ibarelerine yer verildiği görülmektedir.

Tek tek kiralananmaları mümkün olan işyerlerinin kiralananması, İdari Şartnamede yer verilen söz konusu madde gereğince topluca gerçekleştirilmiştir. Ayrı ayrı kiraya verilmesi durumunda isteklilerin her bir işyeri için daha uygun teklif verebilmesi ve böylelikle daha yüksek tutarda hasılat elde etme imkanı mevcutken, rekabeti engelleyici nitelikteki sözü edilen şartname hükmü ile tek bir işyerine teklif vermek isteyen isteklilerin teklif verebilmelerinin önüne geçilerek, istekli sayısının sınırlı kalmasına yol açılmıştır.

Bununla birlikte, ihale konusu işyerlerinin tek bir kiracı tarafından işletilmesi amaçlanmış olsa dahi sadece işyeri kooperatifi olarak kurulan kooperatiflerin ihaleye katılabileceğine ilişkin şart da, diğer şahıs ve tüzel kişilerin ihaleye katılmasını engelleyerek ihaleden önceki yıllarda da işhanını kiralayan kooperatifin tek istekli olarak ihaleye katılmasına imkan vermiştir.

2886 sayılı Kanun'un “İlkeler” başlıklı 2'nci maddesinde;

*“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'nci maddesinde;

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur..”*

düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu şekilde işlem yapılarak istekli sayısının idari şartnameye konulan hüküm sebebi ile

sınırlı kaldığı, söz konusu hususun 2886 sayılı Kanun'un 2'nci ve 5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine aykırılık teşkil ettiği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, bahse konu işyerleri 2009 yılında Kayseri Büyükşehir Belediyesince 5.000.000 TL bedel ile aynı kooperatife 10 yıllığına kiraya verilmiş ve sözleşme imzalanmıştır. Aynı işyerleri 2009 yılında 5.000.000 TL'ye kiraya verilmişken 2020 yılında Melikgazi Belediyesi kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenen 8.250.000 TL muhammen bedelin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte takdir komisyonu kararında muhammen bedelin nasıl hesaplandığına yönelik açıklama ve kanıtlayıcı belge de yer almamaktadır. Belediye tarafından söz konusu işyerlerinin kiralanması işlemlerinde gerek 5018 sayılı Kanun, gerekse 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kamu menfaatinin en yüksek seviyede elde edilmesini sağlayacak biçimde hareket edilmediği görülmüştür.

### **BULGU 3: Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması**

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işyerleri olduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında;

*"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır."*

hükmü yer almaktadır.

Yönetmeliğin yukarıdaki hükümlerinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılmayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Belediyenin ruhsat ve denetim müdürlüğünden alınan aktif ruhsat listesi bilgisine göre, 2022 yılı içerisinde 719 adet işyerine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kayseri Vergi Dairesi Başkanlığından alınan belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren mükelleflere ilişkin listenin incelenmesi neticesinde; 2022 yılı içerisinde faaliyete başlayan mükellef sayısının 4752 adet olduğu tespit edilmiştir. Vergi Dairesinden alınan bu işyeri sayısı içerisinde avukatlık büroları, eczaneler, doktor muayenehaneleri, muhasebe büroları, özel eğitim kurumları, noterler gibi belediyeden ruhsat almak zorunda olmayan serbest meslek erbabı olan mükellefler bulunmamaktadır. Yine vergi dairesinden alınan listeye bakıldığında 2022 yılı içinde 1541 adet sermaye şirketinin (anonim ve limited) işe başladığı görülmektedir.

2022 yılında belediye sınırları içerisinde serbest meslek mükellefleri hariç toplam 4752 adet işyerinin açılışı yapıldığı, bunlardan 1541 adedinin sermaye şirketi olduğu ve Belediye tarafından 719 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlendiği dikkate alındığında; Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren 4033 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösterdiği değerlendirilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösteren işyerleri için bunların ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların yapılması ve bu kapsamda takip, kontrol ve denetim süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Bir Kısım Belediye Taşınmazlarının Kiraya Verme İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olmaması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bazılarının kiralanması işlemlerinde muhammen bedelin piyasa koşullarında oluşan gerçek değere uygun olarak belirlenmediği, şartname ve sözleşmelerde belirsiz hükümlere yer verildiği, sözleşme sürelerinin encümen kararıyla uzatıldığı tespit edilmiştir.

##### **a) Muhammen bedelin gerçek değere uygun olarak belirlenmemesi**

Belediyeye ait taşınmazların kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'ncü maddesinde; "*tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre*



*gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir.” hükmü yer almaktadır.*

Kanun maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin, işinin ehli olmak şartıyla en az üç kişiden oluşacak komisyon marifetiyle yürütülmesi, piyasa fiyatı araştırma sürecinde resmi kurumlarca bildirilen emsal bedellere riayet edilmesi, gerekmesi halinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet almak suretiyle taşınmaz değerlerinin belirlenmesi, piyasa fiyatı araştırma süreci sonunda ilgili taşınmazın bedeli hakkında oluşan kanaatin bir rapora bağlanarak komisyon üyeleri tarafından imza altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmaz kiralama işlemlerinde kıymet takdir komisyonu görevlendirildiği ancak kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak bir tahmin edilen bedel belirlendiği görülmüştür. Tahmin edilen bedelin belirtilen hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun’un 9’ncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür ihalelerde tahmin edilen bedelin hatalı belirlenmesi varlıkların gerçeğe uygun değeri (rayiç bedeli) üzerinden kiraya verilmesine engel olabilecektir. Belediye taşınmazlarının kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak gerçeğe uygun değer (rayiç bedel) tespit edilmek suretiyle belirlenmesi gerekmektedir.

#### **b) Kiralamalara ilişkin şartname/sözleşmede belirsizlik bulunması**

Belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin şartnamelerin, kira bedellerinin ödenmesi ve kira artış oranlarının tespiti hususlarında belirsizlik içerdiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, “Şartnameler” başlıklı 7’nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Uygulama alanı” başlıklı 339’uncü maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralama ilişkisi için hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve

esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı; 344'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre belirlenen değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin şartname ve kira sözleşmelerinde kira artış oranının TÜFE oranını geçmemek üzere encümen tarafından belirleneceği ifadelerine yer verildiği görülmüştür. Bu haliyle sonraki yıl için yapılacak kira artış oranı net bir şekilde belirlenmediği için kiracılar açısından ödenecek yeni kira tutarının ne olacağı belirsiz kalmaktadır. Diğer yandan taşınmaz kiralama şartname ve sözleşmelerine ödemenin yapılma zamanı ve şartları ile ödemenin yapılmaması halinde nasıl işlem yapılacağına açık bir hüküm şeklinde düzenlenmediği görülmüştür.

İdarece yapılan kiraya vermeye ilişkin şartname ve sözleşmelerde belirsizliğe neden olmayacak şekilde gerekli hükümlerin konulması sağlanmalıdır.

**c) Kira sürelerinin encümen kararıyla uzatılması**

Belediye tarafından kiraya verilmiş olan taşınmazlardan kira süresi sona erenler için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri gereği yeniden ihaleye çıkılmadığı, encümen kararı ile kira sözleşmelerinin belirli sürelerle uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı; 75 inci maddesinde, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmesinde hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanununun 18'inci maddesinin (e) fıkrasında, taşınmaz mal alımına, satımına,

takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu düzenlenmiştir.

Sözü edilen Kanunun 34'üncü maddesinin (g) fıkrasında ise taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ile süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermenin encümenin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

Anılan Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralama encümence, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Ancak taşınmazın kira süresinin hiçbir halde 10 yıldan fazla olamayacağı 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü madde hükmünün gereğidir. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır.

Belediye encümeninin yetkisi olmaksızın taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermesi ve böylelikle kira süresinin belirsiz bir şekilde uzatılması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Yapılan incelemede, belediye tarafından çeşitli sürelerle kiraya verilen bazı taşınmazların kira sürelerinin, her yılın sonunda encümen kararlarıyla birer yıl uzatıldığı görülmüştür. Bu durum yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve belediye taşınmazlarının ihalesiz olarak kiraya verilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Belediyenin ilk defa kiraya vereceği veya kira süresi sona erdiği için yeniden kiraya vereceği taşınmazlarının, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri gereğince belirlenecek kira süresi ile sınırlı olarak ve ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 5: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yazılı Sözleşme Yapılmaması**

İdare tarafından 2022 yılı içinde doğrudan temin ile gerçekleştirilen bakım, onarım, tadilat, yenileme vb. işlerin belli bir süreyi gerektiren işlerden olmasına rağmen, bunlar için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereğince sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3. maddesi gereğince, alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur. Doğrudan temin kapsamında yapılan alımlarda imzalanacak sözleşmelerin birebir tip sözleşme olması zorunlu olmayıp, daha özet ve işin kapsamı ve karşılıklı yükümlülüklerle ilişkin hükümler içeren bir metin şeklinde olması yeterlidir.

Belediye tarafından doğrudan temin kapsamında alınan yapım işleri incelendiğinde, işlerin belli bir süreyi gerektirmesine rağmen bu kapsamdaki işlerin hiçbirinde karşılıklı yükümlülüklerin yazılı bir sözleşme ile bağlanmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren hizmet ve yapım işlerinde işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını garanti altına almak, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını ve işin kontrolünü sağlamak ve ilgili işten doğabilecek kayıpların önüne geçmek için mevzuatın zorunlu kıldığı sözleşmelerin düzenlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 6: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine İlişkin Beyanların Kontrol ve İzlenmesinin Gerektiği Gibi Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan şirketler tarafından verilmesi gereken Elektrik Tüketim Vergisi beyannamelerinin verilmesine ve verilmiş olanların doğruluğuna ilişkin tespit ve takibin yeterli bir şekilde yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34, 35 ve 39'uncu maddelerinde: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin elektrik ve havagazı tüketenler olduğu, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini

takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları belirtilmiştir.

Belediye sınırları içerisinde hangi tedarikçi firmanın sorumlu sıfatıyla ne kadar Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tahsil ettiğine ilişkin olarak ilgili kurumlarca belediyelere herhangi bir bilgi verilmediği için, tedarikçi firmalar tarafından verilen beyannamelerin ve yatırılan tutarların doğruluğu ve beyanname vermeyen mükellefin olup olmadığı kontrol edilememektedir.

Bununla birlikte, 2464 sayılı Kanun'un 98'inci maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanununun ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Beyana tabi vergilerde beyannamelerin süresinde verilmemesi durumunda, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 352 ve 336'ncı maddeleri gereğince usulsüzlük ve vergi ziyayı cezası karşılaştırılarak bunlardan birinin uygulanması gerekmektedir.

Belediye sınırlarında faaliyet gösteren ve sorumlu sıfatıyla tüketicilerden elektrik ve havagazı tüketim vergisini tahsil eden tedarikçi firmalardan beyanname vermeyen olup olmadığının EPIAŞ'tan alınan bilgilerle dönemsel olarak kontrol edilmesi, bunların beyannamelerini süresinde vermeleri ve tahsil ettikleri vergileri belediyeye süresinde yatırmaları konusunda gerekli süreçlerin yürütülmesi, süresinde ve doğru olarak beyanname verilmemesi durumunda ilgili mevzuatta belirtilen cezaların uygulanmasına yönelik çalışmaların yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılığı Kadrosuna Mevzuata Uygun Olmayan Atama Yapılması**

Müfettiş olmayan veya mesleğe yarışma sınavıyla girmeyen ve idari görevlerde bulunan kişilerin müfettiş kadrosuna atandığı ve müfettiş yardımcısı kadrosuna başka bir kamu idaresinden naklen atama yapıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36/A-11 maddesinde, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan belediye müfettiş yardımcılarının özel yeterlik sınavı yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlik sınavında başarı göstererek müfettişliğe atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanacağı belirtilmiştir. Bu madde belediye müfettişliğini belediye müfettiş yardımcısı

olarak girilip yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanların atanabileceği bir kariyer meslek olarak belirlemiştir.

22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı" başlıklı 12'nci maddesinde,

*(1) Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt gruplarında müfettiş ve mali hizmet uzmanı öngörülen kapsama dahil kurum ve kuruluşlar bu unvanlarda personel istihdam edebilirler. Bu şekilde istihdam edilecekler, en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınırlar. En az üç yıl çalışmak (Mülga ibare:RG-10/4/2014-28968) (...) şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederler. Yeterlik sınavında başarılı olanlar ilgisine göre müfettiş ya da mali hizmet uzmanı olarak atanırlar.*

*(2) (Ek:RG-27/11/2011-28125) Bu Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini (Değişik ibare:RG-17/4/2022-31812) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz..."*

düzenlemesi yer almaktadır.

01.04.2013 tarih ve 108 numaralı meclis kararı ile kabul edilen Melikgazi Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin "Müfettişliğe atanma ve giriş sınavı" başlıklı 16'ncı maddesinde teftiş kurulu müfettişliğine müfettiş yardımcısı olarak girileceği, müfettiş yardımcılığına atanmak için açılacak giriş sınavını kazanmak gerektiği, diğer kamu kurumlarında en az 4 yıllık müfettişlik hizmeti bulunanların naklen müfettiş olarak atanabileceği hükümlerine yer verilmiştir. Yönetmeliğin takip eden maddelerinde müfettişliğe giriş şartları, yetiştirilme, sınav ve yeterliliğe ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "Müfettişliğe atanma" başlıklı 38'inci maddesinde; yeterlik sınavında başarılı olan müfettiş yardımcılarının müfettiş olarak atanacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında "Melikgazi belediyesinde en az 10 yıl müdür veya başkan yardımcısı

*kadrosunda görev yapanlar ile müfettişlik kadrosuna atanma şartlarını taşıyanlar arasından atanır.”* denilmiştir. Bu madde hükmü ile mesleğe yarışma sınavı ile girmemiş ve idari görevlerde bulunan kimselerin müfettiş kadrosuna atanması, 657/36-A-11 ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı” başlıklı 12’nci maddesine açıkça aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Belirtilen temel düzenlemelere göre müfettiş kadrolarına, sadece mesleğe müfettiş yardımcısı olarak girip belirli bir eğitim ve çalışma süreci sonucunda yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar atanabilecektir. Bunun dışındaki personelin müfettiş olarak atanması ve buna ilişkin düzenlemeler yapılması belirtilen temel mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca başka bir kamu idaresinde müfettiş yardımcısı kadrosunda bulunan (1) bir kişinin önce görev yaptığı idarede müfettiş yardımcılığına ilişkin süreçleri tamamlamadan belediye müfettiş yardımcılığı kadrosuna naklen atandığı görülmüştür. Özel yarışma ve yeterlilik sınavı ile girilen mesleklere özgü kadrolar tahsis edildikleri İdarelere özel kadrolar olup, bunlar genel olarak “müfettiş yardımcılığı” olarak ele alınarak naklen atama işlemlerine konu edilemezler. Belediye Müfettiş Yardımcılığına atanmak için Belediye tarafından açılacak yarışma sınavlarını kazanmak dışında bir yöntem bulunmamaktadır.

Müfettiş kadrolarına ve müfettiş yardımcılığı kadrosuna yapılan mevzuata aykırı söz konusu atamaların yer verilen temel mevzuat hükümlerine uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Mülkiyeti Belediyeye Ait Otoparkın Bedelsiz Olarak Kullanılması**

Belediyenin mülkiyetinde olan katlı otopark niteliğindeki taşınmazın Büyükşehir Belediyesi’nin şirketi tarafından işgal edilmiş olduğu ve işgale ilişkin ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmamış olduğu görülmüştür.

Kamu idarelerinin taşınmazlarının satışının, kiralanmasının, gayri ayni hak tesisinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na tabi olacağı, Kanun’un 1’inci maddesinde düzenlenmiştir. Yine Kanun’un 75’inci maddesinde, taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden, bu Kanunun 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve

fuzuli şagilin kusuru aranmayacağı, işgal edilen taşınmazın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesiyle de benzer bir düzenleme getirilerek belediye malına karşı suç işleyenlerin, devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesi'ne ait iken trampa yoluyla Melikgazi Belediyesine devredilen Hunat Katlı Otopark alanının Büyükşehir Belediyesi'nin şirketi tarafından otopark olarak işletildiği, mülkiyetin devri ile Büyükşehir Belediyesi şirketinin işgalci statüsüne geçtiği, Belediye tarafından taşınmazın tahliye edilmesine ve geriye dönük ecrimisil alınmasına ilişkin herhangi işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Belediyenin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak belirlenecek ecrimisil bedellerini işgalin başladığı tarihten itibaren fuzuli şagillerden alması ve sonrasında taşınmazların tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 9: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilmemesi**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve Yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamış bulunmaktadır.

Aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca talep edilecek geçiş hakkı ücretinin Yönetmelik ekinde yer verilen geçiş hakkı ücret tarifesinde gösterilen tutarları aşmamak üzere belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.



Belirtilen mevzuat hükümleri gereği belediyeler geçiş hakkı sağlayıcısı sıfatıyla, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2022 yılı gelir ücret tarifesinde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlerde beher metre başına 1,50 TL alt yapı geçiş hakkı bedeli belirlendiği ancak bu kapsamda herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Belediye tarafından, sorumluluk alanındaki bahse konu yükümlülüğü doğuran faaliyetler tespit edilerek, bunlardan alınmamış olan altyapı geçiş hakkı bedellerinin alınması ve ileride ortaya çıkacak olanların alınabilmesi için gerekli önlemlerin alınması uygun olacaktır.

#### **BULGU 10: Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması**

Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretim Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesiyle 02.01.1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yanında, anılan Kanun'un 12'nci maddesiyle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanunun 1'nci maddesine göre, 29 Ekim günü Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Bu hükme göre Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefinin "ulusal bayram" olan Cumhuriyet Bayramında çalışan işyerleri olduğu ve ruhsat harcının çalışılan her yıl alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen düzenlemelere göre iş yerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde

çalışılması durumunda “Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı”na tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu harca tabi olmaya devam edilecektir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkin; “Harcın tarifesi” başlıklı 60’ncı maddesinde bu harcın, işin mahiyetine göre bu Kanun’un 96’ncı maddesine göre tespit edileceği, “Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde de mükellefiyet döneminin çalışma izninin kullanılacağı takvim yılı olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı içinde sadece (2) iki mükelleften Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı harcı tahsil edildiği görülmüştür. Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren işyeri sayısı dikkate alındığında, söz konusu ulusal bayram günlerinde faaliyette bulunan diğer işyerlerinden harç alınmadığı anlaşılmaktadır. Mevzuatta ulusal bayram olarak belirlenen günlerde faaliyet gösteren işyerlerinin tespiti yapılarak harcın tahsili sağlanmalıdır.

### **BULGU 11: Yapım İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Yeni Birim Fiyat Belirlenmesi**

Belediye tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde sözleşmede olmayan iş kalemleri için Yapım İşleri Genel Şartnamesi’ne aykırı şekilde yeni birim fiyat belirlendiği tespit edilmiştir.

YİĞŞ’nin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinin ikinci fıkrasında yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre fıkra da yer alan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılacağı düzenlenmiştir. Anılan maddenin devam eden üçüncü fıkrasında; *iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:*

a) *Varsa yüklenicinin teklifinin veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.*

b) *İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.*

c) *İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.*

*ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri...”*

hükümleri yer almaktadır.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinde ise odaların veya bunların şubelerinin rayiç tespitini yapmaya yetkili oldukları, rayiç tespitinin yazılı talep üzerine yapılacağı, talepte bulunanların mal veya hizmetin fiyatını etkileyebilecek hususları da açıkça yazmaları gerektiği belirtilmektedir.

Yer verilen mevzuat hükümlerine göre sözleşmesinde olmayan veya fiyatı belli olmayan iş kalemlerinin fiyatının tespitinde, ilgili iş kalemine ilişkin analizlerin oluşturulacağı ve oluşturulan analizde YİGŞ 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında belirlenen rayiçlerden birinin kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinin bazılarında sözleşmenin uygulanması aşamasında projesinde ve sözleşmesinde olmayan iş kalemleri için yeni birim fiyat belirlenirken o iş kalemleri için analiz oluşturulmadığı, proforma fatura dahi alınmadan piyasa araştırması ile belirlenen fiyatların ticaret ve sanayi odası onayı olmadan yeni birim fiyat oluru ile hakedişe dahil edildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca yeni birim fiyatla eklenen iş kalemleri için belirlenen rayiçlerin, rayici etkileyebilecek hususlar dikkate alınmaksızın sadece bir birim miktar üzerinden fiyat araştırması yapılarak belirlendiği, ancak bu iş kalemlerinin birden fazla miktar üzerinden hakedişe dâhil edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri doğrultusunda yeni birim fiyat belirlenecek iş kalemi için analizlerin oluşturulması, yerel rayiçler kullanılacaksa ticaret ve/veya sanayi odasının onaylı yerel rayiçlerin kullanılması gerekmektedir. Ayrıca miktarlar arttıkça pazarlık avantajı oluşacağından yerel fiyatlara dayalı rayiç belirlenirken imalat miktarıyla orantılı olacak şekilde yeni birim fiyatın belirlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 12: Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması**

Yapım işlerinde yüklenicilerin idareden onay almadan alt yüklenici (taşeron) çalıştırdığı, idare tarafından ise yüklenicilerin alt yüklenicilerle imzaladıkları sözleşme adet ve tutarlarının tespiti hususunda gerekli incelemenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde hangi hallerde alt yüklenici çalıştırılabileceği düzenlenmiş olup madde hükümlerine göre alt yükleniciler ve alt yüklenicilerin yapacağı işleri gösterir listenin idarenin onayına sunulması, idarenin de onaya sunulan listede yer alanları onaylayıp onaylamadığını yükleniciye bildirmesi gerekmektedir. Ayrıca yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekmektedir. Aynı maddenin altıncı fıkrasında da idarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Yine Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 20’nci maddesinin (08/08/2019 tarih ve 30856 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26’ıncı maddesi ile değişik) üçüncü fıkrası gereği; işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılmayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30’unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50’sini geçemez. Ayrıca ihale yasaklıları ile ilgili işin ihalesine katılan istekliler o işin alt yüklenicisi de olamazlar.

Yapılan incelemede, 2022 yılında devam eden yapım işlerinin bazılarında yüklenicilerin idare onayı almadan doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu’na (SGK) başvurarak yüklenimindeki iş için alt yüklenici (taşeron) dosyası açtırdıkları ve çalıştırdıkları tespit edilmiştir.

2022 yılı içinde geçici kabulü yapılanlar da dâhil devam eden tüm yapım işlerinde çalışan alt yüklenicilerin toplam sayısını ve ilgili alt yüklenici sözleşmelerini SGK İl Müdürlüğü’nden temin edilerek mevzuatın belirlediği sınırların geçilip geçilmediği, bu kapsamda çalışan alt yüklenicilerin ihale yasaklısı olup olmadıkları, ilgili ihaleye istekli sıfatıyla teklif verip vermedikleri, alt yüklenicilerle imzalanan sözleşmeler üzerinden alınması gereken damga vergisinin ödenip ödenmediği hususlarında kontrol sağlanması ve vergisi ödenmemiş olanlar için ödenmesinin temini maksadıyla ilgili vergi dairesine bildirimde bulunulması gerekmektedir.

Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinde, idarenin onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılmasını önlemek için, dönemsel olarak devam eden işlere ilişkin alt yüklenici dosyası açılıp açılmadığı konusunda kontrol teşkilatınca SGK İl Müdürlüklerinden bilgi alınması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 13: Yapım İşlerine İlişkin Sigorta Poliçelerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması**

Belediye tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarında %2'den fazla muafiyet belirlendiği ve fiyat farkı verilen veya iş artışı yapılan işlerde sigorta bedellerinin güncellenmediği görülmüştür.

#### **a) Bütün riskler sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinde muafiyet oranının %2'den fazla belirlenmesi**

Belediye tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarında %2'den fazla muafiyet belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında;

*"(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 dahilinde 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."*

hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde belediyeye sunulan sigorta poliçelerinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan kalemlerden bazılarında %10 oranında muafiyet belirlendiği görülmüştür.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması konusunda gerekli kontrollerin yapılması gerekmektedir.

**b) Fiyat farkı verilen ve iş artışı yapılan bazı yapım işlerinde tüm riskler sigorta bedellerinin güncellenmemesi**

Belediyenin yapım işlerinde yaptırılan tüm riskler sigortasında, fiyat farkı ve iş artışı yapılan işlerle ilgili olarak ek sigorta poliçesi yaptırılmaması nedeniyle sigorta bedellerinin eksik kaldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrası; "*Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.*" şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışını içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi tam olarak sağlayamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, fiyat farkı ödenmesi ve iş artışı yapılması suretiyle sözleşme bedelinin aşıldığı bazı yapım işlerinde yüklenici tarafından ek sigorta poliçesi yapılmadığı ve bu nedenle tüm riskler sigorta bedelinin fiyat farkı ve iş artışı tutarı ile artan toplam hakediş bedelinden düşük kaldığı anlaşılmıştır.

Mevzuata uygunluğun sağlanması ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi için, yapım işlerinde süre uzatımı veya fiyat farkı verilen ve iş artışı yapılan hallerde ek sigorta poliçesi veya zeyilname düzenlettirilerek sigorta bedeli ve süresinin toplam hakediş bedeline yükseltilmesi gerekmektedir.

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

## 8. EKLER

### EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtması	2020	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde (1) numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.