



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# MERSİN SİLİFKE 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.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu İcmali .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Maddi Duran Varlıklar .....	15
Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı .....	23



## **KISALTMALAR**

AŖ : Anonim Ŗirket

BKK : Bakanlar Kurulu Kararı

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

KHK : Kanun Hükümünde Kararname

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
2. Taşınmazlar İçin Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması

### B. Diğer Bulgular

1. Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi
2. Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması
3. İhale Konusu İş Kapsamında Yer Almayan Hususların İhale Dokümanlarına Şart Konularak Mevzuata Aykırı Olarak Hizmet Temin Edilmesi
4. Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Proforma Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması
5. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
6. İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi ve Teminat Sürelerinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi
7. Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirim Zorunluluğuna Uyulmaması
8. Kısıtlılığı Kaldırılan Taşınmazların Emlak Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi
9. Emlak Vergisi Uygulaması Açısından Arsa Sayılan Taşınmazların Arazi Üzerinden Vergilendirilmesi
10. Yasal Süresi İçinde İmar Programı Yapılmaması Sebebiyle Eksik Emlak Vergisi Alınması
11. Tasarruf Kısıtlılığı Kaldırılmış Olan Taşınmazların Tecil Edilmiş Emlak Vergilerinin Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması
12. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

13. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlar Üzerindeki İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunmaları
14. Asansör Periyodik Kontrol Ücreti Belirlenmesinde Mevzuatındaki Bazı Yükümlülüklerle Uyulmaması
15. Yetkili Sendika Üyesi Olan Personelden Sosyal Denge Sözleşme Aidatı Kesintisi Yapılması
16. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
17. Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması
18. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması
19. Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Yasaklılık Teyitlerinin Hatalı 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.

Silifke 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. 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 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.

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.

Silifke Belediyesinin karar organı olan Silifke Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak kurulmuş Mali hizmetler, Yazı İşleri, Fen İşleri ve Zabıta müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde 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 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.

Silifke Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 20 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediyede; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memur, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre kadrolu işçi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre tam

zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Geçici işçi istihdamı bulunmamaktadır.

Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu İcmali**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	360	83
Sözleşmeli Personel		17
Kadrolu İşçi	154	91
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>514</b>	<b>191</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	<b>317</b>

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 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 Silifke Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

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

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	25.945.000,00	11.850.106,81	37.795.106,81	37.578.280,08	216.826,73	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	4.687.000,00	1.550.944,69	6.237.944,69	6.237.512,36	432,33	0,00
03	Mal ve Hizmet	0,00	75.574.000,00	74.839.791,76	150.413.791,76	149.163.481,06	1.250.310,70	0,00

	Alım Giderleri							
04	Faiz Giderleri	0,00	120.000,00	0,00	120.000,00	0,00	120.000,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.404.000,00	1.581.542,12	4.985.542,12	4.981.542,12	4.000,00	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	95.270.000,00	69.537.786,03	164.807.786,03	151.395.879,16	411.906,87	13.000.000,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	15.000.000,00	-15.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>220.000.000,00</b>	<b>144.360.171,41</b>	<b>364.360.171,41</b>	<b>349.356.694,78</b>	<b>2.003.476,63</b>	<b>13.000.000,00</b>

Silifke Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 220.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 144.360.171,41 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 364.360.171,41 TL olmuştur. Yıl içinde 349.356.694,78 TL bütçe gideri yapılmış, 2.003.476,63 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 13.000.000,00 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

**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	54.681.000,00	69.565.608,75	467.281,22	69.098.327,53	126,37
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	31.168.000,00	135.418.947,10	0,00	135.418.947,10	434,48
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	9.160.171,41	8.698.508,99	0,00	8.698.508,99	94,96
05- Diğer Gelirler	133.351.000,00	167.183.584,52	259.848,00	166.923.736,52	125,18
06- Sermaye Gelirleri	116.100.000,00	64.842.408,00	0,00	64.842.408,00	55,85
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	100.000,00	0,00	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>344.560.171,41</b>	<b>445.709.057,36</b>	<b>727.129,22</b>	<b>444.981.928,14</b>	<b>129,14</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %129,14 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%126,37) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%434,48) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise (%55,85) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	37.795.106,81	37.578.280,08	99,43
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.237.944,69	6.237.512,36	99,99
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	150.413.791,76	149.163.481,06	99,17
04- Faiz Gideri	120.000,00	0,00	-
05- Cari Transferler	4.985.542,12	4.981.542,12	99,92
06- Sermaye Giderleri	164.807.786,03	151.395.879,16	91,86
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>364.360.171,41</b>	<b>349.356.694,78</b>	<b>95,88</b>

Başlangıç ödeneği 220.000.000,00 TL ve 144.360.171,41 TL ek ödenekle birlikte 2022 yılı bütçesi toplam 364.360.171,41 TL'dir. Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %95,88 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tüm gider kalemlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar aşılmamıştır. Bu durum Belediyenin bütçe öngörülerinin yerinde olduğunu göstermektedir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	29.038.562,35	33.484.611,75	69.565.608,75	15,31	107,75
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.128.846,93	22.696.251,62	135.418.947,10	12,75	496,65
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.899.371,00	651.375,00	8.698.508,99	-83,29	1235,40
Diğer Gelirler	57.528.260,46	88.116.326,15	167.183.584,52	53,17	89,73
Sermaye Gelirleri	3.792.962,86	21.568.027,56	64.842.408,00	468,63	200,64
<b>Toplam</b>	<b>114.388.003,60</b>	<b>166.516.592,08</b>	<b>445.709.057,36</b>	<b>45,57</b>	<b>167,66</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	311.281,59	226.948,19	727.129,22	-27,09	220,39
<b>Net Toplam</b>	<b>114.076.722,01</b>	<b>166.289.643,79</b>	<b>444.981.928,14</b>	<b>45,77</b>	<b>167,59</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 278.692.284,35 TL'lik (%167,59) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 8.047.133,99 TL (%1235,40), vergi gelirlerinde 36.080.997 TL (%107,75), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 112.722.695,48 TL (%496,65) diğer gelirlerde 79.067.258,37 TL (%89,73) ve sermaye gelirlerinde 43.274.380,44 TL (%209,64) tutarlarındaki artışlar Belediyede gelir yönetiminin başarılı bir şekilde gerçekleştirildiğini göstermektedir.

**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	22.782.574,28	25.891.097,26	37.578.280,08	13,64	45,13
SGK Devlet Prim Giderleri	4.724.986,56	5.234.076,09	6.237.512,36	10,77	19,17
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	44.810.834,89	64.185.201,88	149.163.481,06	43,23	132,39
Faiz Giderleri	101.270,81	0,00	0,00	-100,00	00,00
Cari Transferler	2.255.141,75	4.119.715,56	4.981.542,12	82,68	20,91
Sermaye Giderleri	16.846.651,43	45.312.421,16	151.395.879,16	168,96	234,11
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	00,00
<b>Toplam</b>	<b>91.521.459,72</b>	<b>144.742.511,95</b>	<b>349.356.694,78</b>	<b>58,15</b>	<b>141,36</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 204.614.182,83 TL (%141,36) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 11.687.182,82 TL (%45,13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.003.436,27 TL (%19,17), Mal alım ve hizmet giderlerinin 84.978.279,18 TL'lik (%132,39) ve sermaye giderlerinin de 106.083.458 TL'lik (%234,11) arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerinde beklentinin oldukça üzerinde görülen artış belediyenin yatırım harcamalarından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 301.181.161,98 TL, Faaliyet Geliri 498.951.928,49 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 197.770.766,51 TL olarak gerçekleşmiştir.

Silifke Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Silifke Tic. Tur. San. AŞ	1.984.875,00	1.984.875,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap



planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

#### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

---

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim

bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününe ifade etmektedir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında Silifke Belediyesinde yapılan incelemeler sonucundaki tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenmiş olmakla birlikte yazılı hale getirilmemiştir.

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

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

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

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol

faaliyetleri belirlenmemiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

### **İzleme Standartları**

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

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

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

### **BULGU 1: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması**

191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının hatalı kullanılması sonucu 190 Devreden katma değer vergisi hesabı tutarının olması gerekenden fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacağı, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın aldığı mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği hususları düzenlenmiştir. Aynı Yönetmelik'in 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 154'üncü maddesinde de kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili yaptıkları giderlere ilişkin indirilecek katma değer vergisi tutarını bu hesaba borç kaydedeceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 190 Devreden katma değer vergisi hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 152'nci maddesinde ay sonlarında devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabına borç, indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına alacak, varsa devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesinin 190 Devreden katma değer vergisi hesabına alacak kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde mahalli idarelerin yalnızca bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödedikleri Katma Değer Vergisini indirim konusu yapmak

suretiyle 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedebilecekleri anlaşılmaktadır. Buna göre kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedilmesi hukuken mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınan mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedildiği, kaydedilen bu tutarların da ay sonlarında 190 Devreden katma değer vergisi hesabına kaydedildiği, böylece bu hesabın 1.891.858,47 TL hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına yalnızca bir bedel karşılığı satılmak üzere üretilen mal veya hizmetlerin üretim girdisi olarak satın alınmış mal veya hizmetlere ilişkin ödenen katma değer vergisinin kaydedilmesi ilgili mevzuat gereğince işlem tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu hesaptaki hatalı tutara ilişkin herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediği anlaşıldığından, bu hesabın 1.891.858,47 TL hatalı bilgi içerdiği görülmüştür.

Sonuç olarak 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına yalnızca bir bedel karşılığı satılmak üzere üretilen mal veya hizmetlerin üretim girdisi olarak satın alınmış mal veya hizmetlere ilişkin ödenen katma değer vergisinin kaydedilmesi ve adı geçen hesaptaki hatalı tutarın da ilgili muhasebe hesaplarından çıkarılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Taşınmazlar İçin Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması**

### **A) Amortisman Defterinin Tutulmaması**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş ve Tutulacak diğer defterler başlıklı 18'inci Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No: 47) 9’uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlık Ek-2’de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarede mevzuatta belirtilen duran varlıklar amortisman defterinin taşınmazlar için tutulmadığı ve bu defterde yer alan bilgileri içeren başka bir kayıt düzeninin de bulunmadığı görülmüştür.

İdare tarafından edinilen taşınmaz niteliğindeki duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, kayıtlara alındıktan sonra amortisman ayrılmaması, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığına bilinmemesi ve kayıtlardan çıkarılan duran varlıklara amortisman ayrılmaya devam edilmesi nedenleriyle duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtları gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatanın temelinde taşınmazlar için “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin kullanılmaması bulunmaktadır.

### **B) Maddi Duran Varlıklar Grubunda Yer Alan Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması**

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No: 47) Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi başlıklı 5’inci maddesinde; duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı ve bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payının, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1’de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı belirtilmiştir. Tebliğin Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları başlıklı 6’ncı maddesinde de; Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar denilmektedir.

Yukarıda yer alan hükme göre varlıkların aktife girdiği yılda Tebliğ eki olan listede yer alan oranlara göre amortisman ayrılması gerekmektedir. Yapılan incelemede aşağıda yer alan tabloda yer alan varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.



**Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Maddi Duran Varlıklar**

Hesap Kodu	Hesap Adı	MDV Kayıtlı Değer Toplamı (TL)	Amortisman Oranı (%)	Ayrılmaması Gereken Amortisman Tutarı (TL)
251.01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	25.066.382,58	5,00	1.253.319,13
251.01.20.06	Pazar Yeri	4.475.838,57	5,00	223.791,93
252.01.01.04.02	Bakımevi ve Huzurevleri	3.265.929,16	2,00	65.318,58
252.01.01.04.03	Kreş ve Gündüz Bakımevleri	732.888,33	2,00	14.657,77
252.01.01.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	1.338.185,65	2,00	26.763,71
252.01.01.04.11	İbadet Yerleri	1.994.126,48	2,00	39.882,53
252.01.01.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	480.645,49	2,00	9.612,91
252.01.01.04.13	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	13.672.881,31	2,00	273.457,63
252.01.01.05.01	Spor Sahaları	3.986.235,89	2,00	79.724,72
252.01.01.06.02	Oteller	2.752.255,20	2,00	55.045,10
252.01.01.07.01	Kamu Konutları	1.354.676,67	2,00	27.093,53
252.01.01.07.99	Diğer Binalar	6.349.336,20	2,00	126.986,72
252.01.01.09.04	Restoranlar, Lokantalar	147.836,01	2,00	2.956,72
252.01.01.09.05	Dükkan ve İşyeri	14.176.811,93	2,00	283.536,24
252.01.01.10.01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	1.386.381,49	2,00	27.727,63
252.01.01.12.02	Atölyeler	1.141.689,07	5,00	57.084,45
<b>TOPLAM</b>				<b>2.566.959,31</b>

Yukarıdaki tabloda yer alan hesaplama göre idarenin yıl sonu mali tablolarında 257 Birikmiş amortismanlar hesabı ve 630 Giderler hesabı 2.566.959,31 TL eksik gösterilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin taşınmazlar için tutulmaya başlanılacağı ve kayıtların güncellenmesi ile birlikte hatalı kayıtların düzeltileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; taşınmaz varlıklar için “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin kullanılmaması ve bazı taşınmazlar için amortisman ayrılmaması nedeniyle yıl sonu mali tablolarında 257 Birikmiş amortismanlar hesabı ve 630 Giderler hesabı 2.566.959,31 TL eksik gösterilmiştir.

## B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi**

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

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

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

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

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

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve geçici teminat bilgilerinin muhasebe birimine teslim edilmesi noktasında daha dikkatli olunacağı ifade edilmiştir.

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

## **BULGU 2: Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması**

İdare hizmetlerinde kullanılan bitümün, ihale mevzuatına uygun olmayan bir şekilde, doğrudan temin yöntemiyle edinildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, “İstisnalar” başlıklı 3'üncü maddesinde

hangi idarelerin ne tür alımlarının bu Kanun hükümlerine tabi olmadığı, “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca Mezkûr Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması halinde söz konusu ihtiyacın ilân ve ihale yapılmaksızın doğrudan temin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin “bitüm malzemesi alımı” açısından incelenmesi neticesinde, 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile belediyelere bu tür bir alıma ilişkin istisna hakkı tanınmadığı, idarenin alım yaptığı şirketin bitüm malzemesi satışı ile ilgili özel bir hakka sahip olmadığı ve ülkemizde bitüm tedarikini sağlayacak birden fazla şirketin varlığı açık olduğundan, belediyelerin bitüm teminlerinin 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde temel ilkelere uygun olarak edinilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda EKAP üzerinden yapılan araştırmalar neticesinde, bazı idarelerde, bitüm alım ihalelerinin gerek açık ihale usulü ve gerekse pazarlık usulü kullanılarak 4734 sayılı Kanun’a uygun bir şekilde gerçekleştirilebildiği tespit edilmiştir. Bu tespitlere konu ihaleleri kazanan yüklenicilerin, idarenin doğrudan alım yaptığı şirketler olmadığı ve bazılarının bitüm ithal etme yetkisine haiz olduğu incelemeler sırasında görülmüştür. İdarenin doğrudan temin yöntemiyle bitüm temin ettiği şirketin, bitüm satışına ilişkin özel bir hakka sahip tek bir tüzel kişi olmadığı tespit edilmiştir.

Tüm bu bilgiler ışığında idarede gerçekleştirilen denetimlerde, İdare hizmetlerinde kullanılan bitümün herhangi bir ihale yapılmaksızın, doğrudan temin yöntemiyle alındığı ve bu şirket tarafından bitüm fiyatı olarak hangi fiyat belirlenirse o fiyat üzerinden ürün almak zorunda kalındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine; İdare tarafından alım yapılan şirketin ülkemizde bitüm üretimini yapan tek tüzel kişi olması dolayısıyla doğrudan temin yönteminin kullanıldığını, Karayolları Genel Müdürlüğü dâhil birçok kurumun aynı şirketten doğrudan temin yöntemi kullanarak bitüm temin ettiğini ancak bundan sonraki bitüm mal alımlarının temel ihale yöntemleri kullanılarak temin edileceği ifade edilmiştir.

Bitüm temin edilen şirketin ülkemizde tek üretici olması, bitüm malı satışında özel bir

hakka sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Ayrıca söz konusu şirket bitüm sağlayan tek tüzel kişi de değildir. EKAP kayıtlarında birçok idarenin bitüm malını farklı şirketlerden 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ihale usulleriyle temin ettiği görülmektedir.

Sonuç olarak mevzuata uygunluğun sağlanabilmesi, gerekli rekabet ortamının oluşturulabilmesi ve İdare bütçesinin ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için bitüm alımlarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen esaslara uygun bir şekilde yine Kanun'da yer alan temel ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: İhale Konusu İş Kapsamında Yer Almayan Hususların İhale Dokümanlarına Şart Konularak Mevzuata Aykırı Olarak Hizmet Temin Edilmesi**

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

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

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

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

İşin yürütülmesiyle ilgisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden istenilmesinin

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

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde devam eden yapım işi ihalelerinde yüklenicilerden kontrol aracı olarak 23 adet binek araç işlerin devamı süresince temin edilmiştir. Binek araçlar ihale dokümanlarında tarif edilerek ihale şartı olarak eklenmiştir. Söz konusu kontrol araçları birim fiyatlı ihalelerde birim fiyat teklif cetvelinde yer almamıştır. Bunun sonucunda yüklenicilere bir maliyet yükleyen binek araçlara ilişkin ne kadar teklif edildiği de bilinmemektedir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların ihale dokümanlarına şart konularak mevzuata aykırı olarak

söz konusu araç ihtiyacının karşılanması ibaresinin kaldırılacağı ve yapım ihalelerinin kontrollük hizmetleri için araç ihtiyacı olduğunda idare bünyesinde bulunan taşıtların kullanılacağı ifade edilmiştir.

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

#### **BULGU 4: Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Proforma Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale edilen yapım işlerinde, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının proforma faturalara dayalı olarak oluşturulduğu ancak proforma faturaların yerel rayiçlere uygun olduğuna ilişkin ticaret ve/veya sanayi odasının onayının alınmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre Şartname'de belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak Şartname'de belirtilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yine Şartname'de belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği ifade edilmiş ve idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler bu rayiçlerden biri olarak sayılmıştır.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde;

*"Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştirak eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır.*

*... Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.*

*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. ..."*

denilmektedir. Yönetmelik'in 38'inci maddesi gereği birim fiyatı belirlemek için düzenlenen proforma faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; idare tarafından ihale edilen iki adet yapım işinde çeşitli nedenlerle proje değişikliği yapıldığı ve sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için dört adet yeni birim fiyat tespiti yapıldığı görülmüştür. Ancak yeni birim fiyat yapılırken mezkûr Şartname'de belirtilen usule aykırı olarak, firmalardan alınan proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan fiyatların oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, yeni birim fiyat analizlerinde firmalardan alınan proforma faturaların Ticaret ve Sanayi Odasına onaylatılacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre yapım işlerinde özleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılarak fiyatların oluşturulması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımı harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür. Mal alımlarında bu oran %16,10 hizmet alımlarında ise %10,46 olarak gerçekleşmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'una ek olarak Kamu İhale Kurulundan mal alımları için 2.999.950,00 TL ve hizmet alımları için 500.000,00 TL uygun görüş alınmış olmasına rağmen aşıldığı tespit edilmiştir.



**Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı**

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin %10'u (B=A*%10)	Kamu İhale Kurulu Tarafından Uygun Görülen Tutar (C)	Toplam Harcama Sınırı (D=B+C)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (E)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (F=E-D)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (D/A*100)
Mal Alımı	49.171.240,00	4.917.124,00	2.999.950,00	7.917.074,00	12.087.295,25	4.170.221,25	16,10
Hizmet Alımı	108.862.829,99	10.886.282,99	500.000,00	11.386.282,99	15.997.651,91	4.611.368,92	10,46

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, %10'luk limitin aşılmamasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

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

### **BULGU 6: İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi ve Teminat Sürelerinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi**

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

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması başlıklı" 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre; Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi

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

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

Buna göre muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir. Yapılan incelemede, idarenin yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde deprem, diğer tabiat olayları, diğer hasarlar, yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs maddi hasarları ile bakım devresi hasarlarında %10 ve kazık iksa ankraj işleri hasarlarına %20 muafiyet uygulanacağı belirlenmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2’lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

### **B) İnşaat Sigortası Poliçe Teminatlarının İş Artışına Göre Güncellenmemesi**

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

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitleri üzerine, İdare tarafından bütün riskler (All risk) sigorta poliçelerinde muafiyet oranlarının %2’lik orandan fazla olmamasına dikkat edileceği ve poliçe teminatlarının iş artışı olması durumunda güncelleneceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde yapım işleri bütün riskler (All risk) sigortalarında %2’den fazla muafiyet uygulanmaması ve iş artışı yapıldığında bütün riskler (All risk) sigorta poliçesinin iş artışı nedeniyle güncellenmesi

gerekmektedir.

### **BULGU 7: Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirim Zorunluluğuna Uyulmaması**

Piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı ihalelerinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirim yapılmadığı görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "İhalelerin bildirim" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların tebligat adreslerinin sözleşmenin imzalandığı tarihi takip eden on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmek zorunda olduğu, ancak ihale konusu işin piyasadan hazır halde alınıp satılan malın temini olması durumunda bu işlerin idare tarafından Kuruma bildirilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde de piyasadan hazır halde alınıp satılan malın projelendirme veya münhasıran bir talep üzerine üretimi yapılmayan malları ifade ettiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde piyasadan hazır halde alınıp satılan nitelikteki mal alımları dışındaki tüm ihaleleri üstlenenleri ve bunların tebligat adreslerini Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi gerekmektedir. Buna göre piyasadan hazır halde alınıp satılmayan nitelikteki mal alımlarına ilişkin ihalelerin de Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi hukuki bir zorunluluktur.

Yapılan incelemede projelendirilip münhasıran bir talep üzerine üretimi yapılan mal alımı niteliğinde ihaleli işleri üstlenenlerin ve bunların tebligat adreslerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, konu ile alakalı ilgililerin bilgilendirilmiş olduğu ve mevzuat çerçevesinde gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak piyasadan hazır halde alınıp satılmayan, projelendirilip münhasıran bir talep üzerine üretimi yapılan mal alımı niteliğindeki ihalelerin Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 8: Kısıtlılığı Kaldırılan Taşınmazların Emlak Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi**

Tasarruf kısıtlılığını kaldırılan taşınmazlara ilişkin emlak vergilerinin, ilgililerinden eksik tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Ödeme süresi" başlıklı 30'ncü maddesinde kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa ve arazinin vergisinin kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise kısıtlamanın kaldırılması halinde, kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlak vergisinin, tüm vergi değeri üzerinden ödeneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanunla ve diğer mevzuatla yapılan kısıtlamaların neler olduğu, süresi, tevsiki ve kısıtlama koyan kamu organlarının görevleri ve sorumluluklarının Hazine Maliye Bakanlığınca, Milli Eğitim, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarının mütalaaları alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tanzim olunacağı hususu da düzenlenmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncü maddesi gereğince tasarrufu kısıtlanmış sayılacak bina, arsa ve araziyle kısıtlamayı koyan kamu organlarının görev ve sorumluluklarının bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edileceği açıklanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 2'nci maddesinde de imar planlarında, resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufunun kısıtlanmış sayıldığı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde mevzuatla belirlenen sebeplerle tasarrufu kısıtlanan taşınmazlara ilişkin emlak vergisinin, kısıtlılığın devam ettiği sürece 1/10 oranında, kısıtlamanın kaldırılması durumunda ise kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren tam olarak tahsil edileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede kısıtlı taşınmazlardan bazılarının önceki yıllarda yapılmış olan imar planları ile kısıtlılıklarının kaldırıldığı, ancak kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlak vergilerinin ilgililerinden tam olarak tahsil edilmediği böylece idare gelirlerinde azalışa sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, önceki yıllarda

yapılmış olan imar planları ile kısıtlılığı kaldırılan taşınmazların tespitinin yapıldığı, kısıtlılığın kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren tarh işlemlerinin yapılarak vergi ve ceza ihbarnamelerinin düzenlenip mükelleflere tebliğ edildiği, tahsilat işlemlerine de başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu taşınmazlara ilişkin emlak vergilerinin mevzuatında belirtildiği üzere, taşınmazların kısıtlılıklarının kaldırıldığı tarihi takip eden bütçe yılından itibaren tam olarak tahsil edilmesi için gerekli yasal süreçlerin tamamlanması gerekmektedir.

### **BULGU 9: Emlak Vergisi Uygulaması Açısından Arsa Sayılan Taşınmazların Arazi Üzerinden Vergilendirilmesi**

Zirai faaliyet dışında kullanılan ya da boş tutulan arazilerin emlak vergilerinin binde altı yerine binde iki üzerinden tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Nispet" başlıklı 18'inci maddesinde arazi vergisi oranının binde bir, arsalarda ise binde üç olduğu, bu oranların 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 artırımlı uygulanacağı belirtilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mevzu" başlıklı 12'nci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsaların bu Kanun hükümlerine göre arazi vergisine tabi olduğu, belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazilerin arsa sayılacağı, belediye sınırları içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş arazilerden hangilerinin bu Kanun'a göre arsa sayılacağı 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nın 59'uncu maddesiyle değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu, değişiklikle beraber Cumhurbaşkanı kararı ile belli edileceği hususu düzenlenmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 11.03.1983 tarih 6122 sayılı Arsa Sayılacak Parsellenmemiş Arazi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'nın 1'inci maddesinde belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmış yerlerde bulunan, belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunup da bu imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmamış olmakla beraber fiilen meskûn halde bulunan ve belediye hizmetlerinden faydalanmakta olan yerler arasında kalan parsellenmemiş arazi ve arazi parçalarının arsa sayılacağı, ancak bu yerlerdeki arazi ve arazi parçalarının zirai faaliyette kullanıldıkları takdirde arsa sayılmayacakları belirtilmiştir.

Mezkûr Bakanlar Kurulu Kararı'nın 3'üncü maddesinde de, 1'inci maddede yazılı yerlerde bulunan arazi ve arazi parçalarının zirai faaliyet dışında kullanıldıkları, boş tutuldukları, bir yıldan fazla süre ile nadasa bırakıldıkları, beyanda bulunulması gereken yılı izleyen yılbaşından itibaren 5 yıl içinde herhangi bir şekilde ahara devir ve temlik edildikleri takdirde arsa sayılarak, geçmiş yıl vergilerinin 1319 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin ikinci fıkrası hükmü de nazara alınarak arsaya ait nispet üzerinden tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediye mücavir alanları içerisindeki zirai faaliyet dışında kullanılan araziler ile boş tutulan arazilerin emlak vergisi uygulaması açısından arsa sayılacağı ve arsaya ait oran üzerinden tarh, tahakkuk ve tahsilat yapılacağı anlaşılmaktadır. Buna göre 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunan Silifke Belediyesinin sınırları içerisindeki arazilerden binde iki, arsalardan ise binde altı oranında emlak vergisi alındığından dolayı, belediye mücavir alanları içerisindeki zirai faaliyet dışında kullanılan araziler ile boş tutulan arazilerin emlak vergisinin binde altı üzerinden alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede belediye mücavir alanı içerisinde bulunan ve bir kısmı önemli turizm gelişim bölgelerinde yer alan arazilerden birçoğu zirai faaliyet dışında kullanıldığı ya da boş tutulduğu halde emlak vergilerinin binde iki üzerinden alındığı, böylece idarenin ciddi gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, belediye mücavir alanı içerisindeki zirai faaliyet dışında kullanılan veya boş tutulan arazi ve arazi parçalarının imar planı üzerinden mevkilerinin tespit edildiği, yetkili personel eşliğinde yerinde kontrolleri yapılarak zirai faaliyet yapılmayan ya da bir yıldan fazla süre ile nadasa bırakılan ve başka amaçla kullanılan taşınmazların tespit edildiği ve bu taşınmazlara ilişkin emlak vergisi beyanlarının güncellenerek tarh yapıldığı, vergi ve ceza ihbarnamesi düzenlendiği, düzenlenen ihbarnamelerin mükelleflere tebliğ edilerek tahsilat işlemlerinin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak bahse konu arazilerden, zirai faaliyet dışında kullanılanların ve boş tutulanların tespit işlemlerinin tamamlanarak emlak vergisine ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 10: Yasal Süresi İçinde İmar Programı Yapılmaması Sebebiyle Eksik Emlak Vergisi Alınması**

İmar planı yapıldıktan sonra yasal süresi içinde imar programı yapılmaması sebebiyle imar planıyla kısıtlanmış taşınmazlardan emlak vergisinin uzun süre 1/10 oranında alındığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Ödeme süresi" başlıklı 30'ncu maddesinde kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina arsa ve arazinin vergisinin, kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı, kısıtlamanın kaldırılması halinde kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlak vergisinin tüm vergi değeri üzerinden ödeneceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen verginin 9/10'unun bina, arsa veya arazinin satılması, istisnai veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde, tahsilat zamanına uğramamış olanlarının muaccel hale geleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanunla ve diğer mevzuatla yapılan kısıtlamaların neler olduğu, süresi, tevsiki ve kısıtlama koyan kamu organlarının görevleri ve sorumluluklarının Hazine Maliye Bakanlığınca, Milli Eğitim, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarının mütalaaları alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tanzim olunacağı hususu da düzenlenmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince tasarrufu kısıtlanmış sayılacak bina, arsa ve araziyle kısıtlamayı koyan kamu organlarının görev ve sorumluluklarının bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edileceği açıklanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 2'nci maddesinde imar planlarında resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufunun kısıtlanmış sayılacağı, bu hallerde kısıtlı olarak vergilemenin, imar planının kesinleştiği tarihi izleyen yıl başından itibaren yapılacağı ve kısıtlamanın ilgili arsa veya binanın bulunduğu alanın imar programına alınmaya (imar programının kesinleştiği tarihe) kadar devam edeceği ifade edilmiştir.

Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10'uncu maddesinde belediyelerin imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planını tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamak zorunda

oldukları, imar programlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen hakların devam edeceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin imar planını yaptıktan sonra en geç üç ay içerisinde bu planlara ilişkin imar programlarını da yapması gerektiği, aksi durumda imar planları ile tasarrufu kısıtlanmış taşınmazların emlak vergilerinin uzun süre olması gereken tutarın 1/10'u kadar alınması durumunun ortaya çıkacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Belediye sınırları içerisinde bulunan ve imar planları ile tasarrufu kısıtlanan taşınmazların, emlak vergilerinin yasal süresi içinde imar programı yapılmaması sebebiyle uzun yıllar 1/10'u kadar alındığı, böylece İdarenin gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup; Atayurt-Atakent ve Yeşilovacık Mahallelerine ilişkin 1/1000 ölçekli Revizyon Uygulama İmar Planı çalışmalarına başlanacağı, Silifke Merkez ve Taşucu Mahallelerine ilişkin 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı Revizyonu çalışmalarının ise devam etmekte olduğu, bu planların tamamlanıp kesinlik kazanmasını müteakiben planların hayata geçirilmesine esas olmak üzere imar programları çalışmalarına başlanacağı belirtilmiştir. Ancak bulgu konusu yapılan husus imar planı çalışmaları devam etmekte olan yerlerle alakalı değil, önceki yıllarda imar planı çalışmaları tamamlanmış ve kesinleşmiş olan yerlerdeki tasarrufu kısıtlanmış taşınmazların emlak vergilerinin uzun yıllar olması gereken tutarın 1/10'u kadar tahsil edilmesi durumudur. Bu kapsamda Silifke Merkez Revizyon İmar Planı 24/02/2004 tarih 2004/14 sayılı Meclis Kararı ile, Yeşilovacık Mahallesi İmar Planı 07/12/2012 tarih ve 2012/9 sayılı Meclis Kararı ile, Silifke 1.Etap 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Mersin Büyükşehir Belediyesi 09/02/2021 tarih ve 2021/74 sayılı Meclis Kararı ile kesinnleştiği halde yasal süresi olan en geç üç ay içerisinde imar programı yapılmamış, böylece bu alanlarda yer alan tasarrufu kısıtlanan taşınmazlardan emlak vergisi tahsilatı yasal tutarın 1/10'u kadar tahsil edilmiştir.

Sonuç olarak imar planı yapıldıktan sonra en geç üç ay içerisinde bu plana ilişkin imar programı yapılarak, tasarrufu kısıtlanmış taşınmazlardan alınması gereken emlak vergilerinin tam olarak alınması gerekmektedir.



---

---

**BULGU 11: Tasarruf Kısıtlılığı Kaldırılmış Olan Taşınmazların Tecil Edilmiş Emlak Vergilerinin Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması**

İdare sınırları içerisinde bulunan kısıtlı taşınmazlardan satış, istimlak veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik edilenlerin, kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen emlak vergilerinden tahsilat zamanaşımına uğramamış olanlarının tahakkuk ve tahsil edilmediği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Ödeme süresi" başlıklı 30'ncu maddesinde kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina arsa ve arazinin vergisinin, kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı, kısıtlamanın kaldırılması halinde kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlakin vergisinin tüm vergi değeri üzerinden ödeneceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen verginin 9/10'unun bina, arsa veya arazinin satılması, istimlaki veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde, tahsilat zamanaşımına uğramamış olanlarının muaccel hale geleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanunla ve diğer mevzuatla yapılan kısıtlamaların neler olduğu, süresi, tevsiki ve kısıtlama koyan kamu organlarının görevleri ve sorumluluklarının Hazine Maliye Bakanlığınca, Milli Eğitim, Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının mütalaaları alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tanzim olunacağı hususu da düzenlenmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince tasarrufu kısıtlanmış sayılacak bina, arsa ve araziyle kısıtlamayı koyan kamu organlarının görev ve sorumluluklarının bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edileceği açıklanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 2'nci maddesinde de imar planlarında resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufunun kısıtlanmış sayıldığı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde tasarrufu kısıtlanmış taşınmazların satılması, istimlaki veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde, kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen vergilerden tahsilat zamanaşımına uğramamış olanlarının muaccel hale geleceği, bu yüzden bahse konu vergilerin tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede İdare sınırları içerisinde bulunan kısıtlı taşınmazlardan satış, istimlak veya hibe yoluyla ahara temlik edilenlerin, kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen emlak vergilerinden tahsilat zamanaşımına uğramamış olanlarının tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin yerine getirilmediği, böylece idare gelirlerinde azalışa sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, idari sınırlar içerisinde satış işlemine konu olan kısıtlı taşınmazların tapu kayıtlarının incelenerek listelendiği, tespit edilen taşınmazlara ilişkin tecil edilmiş emlak vergilerinin zamanaşımı göz önüne bulundurularak tarh edildiği, vergi ve ceza ihbarnamesi düzenlendiği, düzenlenen ihbarnamelerin tebliğ edilerek tahsilata başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak tasarrufu kısıtlanmış taşınmazların satış, istimlak veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik olanlarının, kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen vergilerinden tahsilat zamanaşımına uğramamış olanlarına ilişkin gerekli tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin tamamlanması gerekmektedir.

### **BULGU 12: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması**

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde geçiş hakkının işletmecilere elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olduğu tanımı yapılmıştır. Aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinde de geçiş hakkının elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsadığı belirtilmiştir.

Öte yandan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesinde bu Yönetmelik kapsamında işletmeci ve

geçiş hakkı sağlayıcısının belirlenen ilkeler doğrultusunda geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabileceği düzenlemesi yer almaktadır.

Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacakları hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin ilgili telekomünikasyon firmalarından mevzuatla belirlenen sınırlar dahilinde geçiş hakkı ücreti belirlemesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine ilişkin bir belirleme yapılmadığı, böylece söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, geçiş hakkı bedelleri için ilgili firmalar nezdinde gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak geçiş hakkını kullanan işletmecilerden ve telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere mevzuatla belirlenen sınırlar dahilinde geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu firmalardan olan alacaklara ilişkin tahsilat süreçlerinin tamamlanması gerekmektedir.

### **BULGU 13: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlar Üzerindeki İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunmaları**

İdare tarafından kiraya verilen bazı iş yerlerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette buldukları tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı 7'nci maddesine göre sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun İşyeri açma izni harcı başlıklı 81'inci

maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yeri açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmektedir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; idare tarafından 191 adet iş yerinin kiraya verildiği, bunlardan 57 adetinin işyeri açma ve çalışma ruhsatına sahip olduğu, 34 adetinin ruhsattan muaf olduğu ve 100 adet iş yerinin ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, kiraya verilen iş yerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almalarını sağlayacak denetim çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işyerlerine güncel yılı idari para cezasının uygulanması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Asansör Periyodik Kontrol Ücreti Belirlenmesinde Mevzuatındaki Bazı Yükümlülüklerle Uyulmaması**

Asansör periyodik kontrol ücretinin meclis kararı alınmadan, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmiş olan taban fiyatın altında belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde belediye sınırları içerisinde yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak yetkisinin belediyelerde olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun’un “Belediye meclisi” başlıklı 17’nci maddesinde Belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu hükme bağlanmıştır.

24.06.2015 tarihinde yayımlanan Asansör İşletme, Bakım ve Periyodik Kontrol Yönetmeliği’nin “Periyodik kontrol ücreti” başlıklı 20’nci maddesinde, periyodik kontrol

ücretinin, komisyon kararı doğrultusunda tespit edilerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından tebliğ ile ilan edilen taban ve tavan fiyat aralığı esas alınarak ilgili idarenin karar organı tarafından belirleneceği hususu düzenlenmiştir. Bu kapsamda Bakanlık'ın 29/12/2021 tarih ve E-93285864-100-3201870 sayılı yazısı ile 2022 yılına ilişkin asansör periyodik kontrol ücretleri için taban ve tavan fiyatlar belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediye sınırları içerisinde hizmete sunulacak asansörlerin periyodik kontrol ücretinin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmiş olan taban ve tavan fiyat aralığında olmak koşuluyla meclis kararı ile belirlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede 2022 yılına ilişkin belirlenmiş olan asansör periyodik kontrol ücretinin Meclis kararı alınmadan, Belediye Başkanı tarafından belirlendiği, ayrıca belirlenmiş olan ücretin ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenen taban fiyatın altında olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, Belediyenin hizmet sınırları içerisindeki asansörlerin periyodik kontrol ücretinin Silifke Belediye Meclisi tarafından mevzuatta gösterilen sınırlara uyularak belirlenmesi hususunda Temmuz ayı Meclis toplantısında görüşüleceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin hizmet sınırları içerisindeki asansörlerin periyodik kontrol ücretinin Silifke Belediye Meclisi tarafından mevzuatta gösterilen sınırlara uyularak belirlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 15: Yetkili Sendika Üyesi Olan Personelden Sosyal Denge Sözleşme Aidatı Kesintisi Yapılması**

İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde, yetkili sendika üyesi personelden sendika aidatına ek olarak sosyal denge tazminatı ödemelerinden aidat kesintisi yapılacağına ilişkin düzenleme yapıldığı ve bu düzenlemeye göre aidat kesintileri yapıldığı tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde; *“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan*

*toplular sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.” hükmü yer almaktadır.*

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde; 375 sayılı KHK'nin ek 15'inci hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediye 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 belediye başkanı arasında sözleşme yapılabileceği belirtilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmenin Dördüncü Bölümünün 1'inci maddesinde; sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikasının, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabileceği, bu aidatı ödeyen kamu görevlilerinin, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dâhilinde yararlanabileceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un “Üyelik ödentisi” başlıklı 25'inci maddesinde; “... *Sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamaz...*” hükmü bulunmaktadır.

İdare ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında 01.01.2022-31.12.2023 tarihlerini kapsayacak şekilde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin “Sosyal denge tazminatından yararlanma şartları” başlıklı 8'inci maddesinde; “*İşveren, sendika üyelik aidatına ilave olarak sosyal denge tazminatı sözleşmesinden yararlanan her sendikalı personelin taban aylığının %1 oranında, sendikasız personelden taban aylığının %1 oranında çalışanın sosyal denge tazminatı ödemesinden kesinti yapılarak Türk Yerel Hizmet-Sen'e aktarır.*” denilmektedir.

İdarenin personel harcamalarının incelemesi neticesinde, yetkili sendika üyesi personele sosyal denge tazminatı ödemelerinden taban aylığın %1'i oranında kesinti yapıldığı görülmüştür.

Konuya ilişkin Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin E:2021/6541, K:2021/10867 sayılı ve 24/6/2021 tarihli kararında; “*Sosyal denge sözleşmelerinde, bu sözleşmenin tarafı davalı*

*sendikanın üyelerinden ayrıca sosyal denge tazminatı için sendika yararına aidat kesintisi yapılmasına karar verilmiş ise de; kesintinin yasal dayanağına 6289 sayılı Kanun'un 33. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 15. maddede, 4688 Sayılı Kanun'da ya da bu kanunda düzenleme olmayan hallerde uygulanabilecek olan Mülga 2821 Sayılı Kanun ile halen yürürlükte olan 6356 Sayılı Kanun'da rastlanılmamaktadır. Aksine, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 25. maddesinin 3. fıkrasında "Sendika Tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamaz" düzenlemesine yer verilmiştir. Sözü edilen düzenleme emredici mahiyettedir. Düzenlemeye göre kanun koyucu üyelere yalnızca üyelik ödentisi kesilmesini öngörmüştür. Kanunda, Sendika Tüzüğüne dahi konulması yasaklanan hükümlerin davalı Sendika ile davacının çalıştığı Belediye arasında bağitlanan Sosyal Denge Sözleşmelerine konulması mümkün olmayıp 4688 Sayılı Kanun'un 25/3 maddesine aykırı sözleşme yapılamaz." hükmü verilmiştir.*

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 05.08.2022 tarih, E-53773008-622.02-4219893 sayı ve Sosyal Denge Sözleşme Aidatı Kesilmesi konulu görüş yazısında; Belediyede yetkili sendika üyesi olmayan kamu personelinden sosyal denge sözleşme hükümlerinden yararlanmak isteyenlerden "sosyal denge sözleşmesi aidatı" alınmasının gerektiği, yetkili sendika üyelerinden mevzuat hükümleri gereği sadece sendika üyeliği aidatının kesilebileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre sosyal denge sözleşmesini imza eden yetkili sendika üyelerinden; yalnızca sendika üyeliği aidatı kesilebileceği ve sosyal denge sözleşmesine göre yapılacak tazminat ödemelerinden ayrıca bir kesinti yapılamayacağı anlaşılmaktadır. Yer verilen Yargıtay kararı ve Bakanlık görüşü de bu yöndedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından yetkili sendika ile ek protokol yapılarak sosyal denge sözleşmesi aidatının yalnızca yetkili sendika üyesi olmayan perselden kesilmesini sağlayacak şekilde değiştirildiği ve yetkili sendika üyesi personelden kesilen aidatın iadesi için çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesine, yetkili sendika üyesi olan personelden üyelik aidatına ek olarak bir aidat kesintisi yapılacağına ilişkin madde koyulamaması ve yapılan kesintilerin personele iade edilmesi gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 16: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması**

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek



tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede idarede görev alan kadrolu 92 işçiden 4'ünün 500 günden, 18'inin 400 günden, 16'sının 300 günden, 17'sinin 200 günden ve 21'inin 100 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca işçi başına kullanılmayan ortalama 261 gün yıllık izin bulunduğu hesaplanmıştır. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, yıllık ücretli izinlerinin mevzuata uygun olarak zamanında ve düzenli olarak kullanılacağı ifade edilmiştir.

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

### **BULGU 17: Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması**

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

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

Anılan Kanun'un "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem

tazminatlarının son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği ifade edilmiştir.

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

1475 sayılı mülga İş Kanunu'nun yürürlüğü devam eden "Kıdem Tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde işçilerin kıdemlerinin hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise işyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdeminin, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanacağı, işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işverenin birlikte sorumlu olduğu ancak işyerini devreden işverenlerin bu sorumluluklarının işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlı olduğu, işyeri devrolmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmişse devir mukavelesinde aksine bir hüküm yoksa işlemiş kıdem tazminatlarından yeni işverenin sorumlu olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

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

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

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, her işçi için yapılan kıdem tazminatı ödemelerinin tespiti ile rücu esas olmak üzere, ödeme evraklarının Hukuk

İşleri Müdürlüğüne gönderileceği, Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından yasal işlemlere ivedilikle başvurulacağı belirtilmiştir.

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

### **BULGU 18: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması**

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

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinde yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle herhangi bir zarar ortaya çıktığında, yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilebilmesi için, bu zararın kesin

kabul onay tarihinden itibaren on beş yıllık süre içerisinde meydana gelip gelmediğinin tespit edilebilmesini sağlamak üzere bir iç kontrol mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinin kesin kabul tarihlerinin tespitini sağlayacak bir ekip oluşturulacağı belirtilmiştir.

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

### **BULGU 19: Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Yasaklılık Teyitlerinin Hatalı Yapılması**

Sermaye şirketi niteliğindeki isteklilere ilişkin yasaklılık teyitlerinin eksik yapıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.2'nci maddesinde yasaklılık teyidi yapılırken aday ve istekliler ile bunların şahıs şirketi olmaları halinde tüm ortaklarının, sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortakları ile başvuru veya teklifi ya da sözleşmeyi imzalayanın, başka bir ifade ile ihaleye katılan vekil ve temsilcilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanacağı ve Kamu İhale Kurumundan teyit ettirileceği hususu düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükmüne göre idarelerce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında isteklilerin sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmış olan ihalelerde, sermaye şirketi niteliğinde olan isteklilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip

ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının yasaklılık teyidinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bundan sonraki ihalelerde bulguda belirtildiği şekilde yasaklılık teyidinin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki isteklilerden sermaye şirketi niteliğinde bulunanların sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının da yasaklılık teyidinin yapılması 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>