



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	113

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Belediyenin Doğrudan Veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar	7
Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	15
Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar.....	15
Tablo 11: Birim Fiyat Sözleşme ile Yapılan Bazı İşlerin Listesi.....	23
Tablo 12: 2023 Yılında Alınan Meclis Kararları ile Belediye Şirketlerine Verilen Kefaletler	33
Tablo 13: Test ve Deney Sonuçları Geçici Kabul Tarihinden Sonra Alınan Yapım İşleri	39
Tablo 14:İdari Para Cezalarına İlişkin İcmal	44
Tablo 15:Ödeme listesi.....	50
Tablo 16:Pazarlık Usulüyle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilen Taşınmazlar	57
Tablo 17: Mal ve Hizmet Alımlarında %10 Sınırının Aşımı Tablosu	60
Tablo 18:Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar.....	68
Tablo 19:Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar.....	69
Tablo 20:İhalesiz ve Süresiz Kullandırılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo	97
Tablo 21:Ön Proje Esas Alınarak İhale Edilen İşler	102
Tablo 22: Görevlendirmeleri Yapılmayan Bazı Yapım İşi İhaleleri.....	106
Tablo 23:Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılan Bazı Yapım İşleri	110

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
ATM	: Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
BEMBİRSEN	: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
EBB	: Erzurum Büyükşehir Belediyesi
EKAP	: Elektronik Kamu Alım Platformu
EKPSS	: Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ESKİ	: Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
kVA	: Kilo-volt-amper
LTD.ŞTİ	: Limited Şirketi
MKE	: Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VERA	: Veri Analiz

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtması
2. Maddi Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Alacak Temliknamelerinin Kabul Edilmesi ve Ödenmesinde Mevzuat Hükümlerine Uygunluğun Sağlanmaması
2. Alt Yapı Yatırım Hesabındaki Tutarların Cari Banka Hesaplarına Aktarılması
3. Alt Yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Borcunun Sorgulanmaması ve Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması
4. Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İle Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme İle Yaptırılması
5. Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının İhalesiz Kullanılması
6. Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması ve Bu Kişilere Huzur Hakkı Ödenmesi
7. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
8. Bütün Riskler Sigorta Primlerinin Ödendiğine ve Sigorta Sözleşmesinin Yürürlükte Olduğuna Dair Sigorta Firmasından Alınacak Belgenin Bulunmaması
9. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
10. Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi
11. Encümen Üyelerinin Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Görevlendirilmesi ve Ödenek Ödenmesi
12. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

13. Fiyat Dışı Unsurun Hesaplama Esaslarına Yönelik Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması
14. Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Yapım İşlerinde Kabulün Yapılması
15. İdareye Ait Kültür Merkezinde Yer Alan Salon İçin Belirlenen Ücret Tarifesinin Uygulanmaması
16. İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
17. İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Rekabeti Sınırlayacak Şekilde Çok Yüksek Belirlenmesi
18. İhalelerde Şirket Ortaklarının Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması
19. İlçe Belediyesine Mevzuata Aykırı Borç Verilmesi ve Bazı İlçe Belediyelerin Kuruma Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi
20. İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkân Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması
21. İş veya Meslek Ahlakına Aykırı Faaliyetlerde Bulunduğu İspat Edilen İsteklilerle Alakalı Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması
22. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
23. Kamu İdaresinin Sorumluluğundaki Toptancı Halinde Aynı Kişiye Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması
24. Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Kiraya Verilmesi
25. Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
26. Mevzuata Aykırı Alt Yüklenici Sözleşmesi İmzalanması
27. Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde ve İdare Onayı Alınmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

28. Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi ve Bu Payların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
29. Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi
30. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
31. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz ve Bedelsiz Olarak Yapılması
32. Sosyal Denge Sözleşmesine Sosyal Denge Tazminatı Aidatı Kesintisine İlişkin Hükümler Konulması
33. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
34. Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması
35. Gençlik ve Spor Kulübü Derneğine Mevzuatta Belirtilen Kurallara Uyulmadan Para Aktarılması
36. Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmamış Olması
37. Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatında Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
38. Taşınmaz Kiralamalarında ve Satışlarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi
39. Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi
40. Ticari Hatlı Araçların Bazılarından Yönetmelik ve Belediye Meclisi Tarafından Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi
41. Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması
42. Toptancı Hal Rüsumlarının Mevzuata Uygun Tahsil Edilmemesi
43. Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması

44. Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

45. Yapım İşİ İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi

46. Yapım İşİ İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Yapılmaması

47. Yapım İşİ Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

48. Yapım İşlerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uymadan Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyesi organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan büyükşehir belediye meclisi, biri büyükşehir belediye başkanı olmak üzere 77 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına göre genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin teşkilat yapısında doğrudan başkana bağlı 6 adet

birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı ve Danışmanlar' dır.

Genel sekretere bağlı 4 genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet biriminin 4'ü doğrudan genel sekretere bağlı çalışmaktayken, 22 birim alan ve amaçlarına göre ilgili genel sekreter yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1:Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1166	389
Sözleşmeli Personel	-	52
Kadrolu İşçi	481	59
Geçici İşçi	-	1
Toplam	1647	501
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalışan Personel	-	2160

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'nın Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ) olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Ayrıca Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan hissedarı olduğu toplam 11 adet şirket ve doğrudan veya dolaylı olarak sahip olduğu 4 ortaklığı bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin

veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Erzurum Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	223.170.000,00	16.599.354,83	239.769.354,83	216.423.926,97	23.345.427,86
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	30.620.000,00	0,00	30.620.000,00	25.588.131,32	5.031.868,68
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	971.095.000,00	749.232.437,94	1.720.327.437,94	1.720.327.437,94	0,00
04	Faiz Giderleri	201.400.000,00	126.054.735,64	327.454.735,64	327.410.064,59	44.671,05
05	Cari Transferler	89.160.000,00	30.572.689,67	119.732.689,67	119.732.295,92	393,75
06	Sermaye Giderleri	2.522.555.000,00	1.292.388.787,92	3.814.943.787,92	3.598.732.246,79	216.211.541,13
07	Sermaye Transferleri	95.000.000,00	152.151.994,00	247.151.994,00	247.151.994,00	0,00
08	Borç Verme	7.000.000,00	-7.000.000,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	360.000.000,00	-360.000.000,00	0,00	0,00	0,00
GENEL TOPLAM		4.500.000.000,00	2.000.000.000,00	6.500.000.000,00	6.255.366.097,53	244.633.902,47

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 4.500.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 2.000.000.000 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 6.500.000.000 TL olmuştur. Yıl içinde 6.255.366.097,53 TL bütçe gideri yapılmış, 244.633.902,47 TL ödenek iptal edilmiştir. Geçen yıldan devreden ödenek ve ertesi yıla devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi ile 6.050.000.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup, gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe ile Tahmin Edilen (TL)	Yıl Tahsilatı (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Tahsilatı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	15.055.000,00	16.583.330,34	185.823,23	16.397.507,11	108,92

03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	390.884.000,00	158.797.686,45	256.309,14	158.541.377,31	40,56
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	15.250.000,00	11.424.819,98	0,00	11.424.819,98	74,92
05-Diğer Gelirler	4.833.461.000,00	3.840.253.711,62	5.855.232,45	3.834.331.719,21	79,33
06-Sermaye Gelirleri	765.700.000,00	698.436.399,64	0,00	698.241.780,55	91,19
08-Alacaklardan Tahsilat	30.100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-RED VE İADELER (-)	450.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	6.050.900.000,00	4.725.495.948,03	6.297.364,82	4.719.198.583,21	77,99

2023 yılında net bütçe geliri %78 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %74, sermaye gelirleri %91, alacaklardan tahsilat %0, diğer gelirler %79 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %40 oranı ile beklenin altında gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %108 oranı ile beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01	Personel Giderleri	239.769.354,83	216.423.926,97	90,26
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	30.620.000,00	25.588.131,32	83,57
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.720.327.437,94	1.720.327.437,94	100,00
04	Faiz Giderleri	327.454.735,64	327.410.064,59	99,99
05	Cari Transferler	119.732.689,67	119.732.295,92	100,00
06	Sermaye Giderleri	3.814.943.787,92	3.598.732.246,79	94,33
07	Sermaye Transferleri	247.151.994,00	247.151.994,00	100,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
GENEL TOPLAM		6.500.000.000,00	6.255.366.097,53	96,24

2023 yılında bütçe giderleri %96 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider bütçesi içerisinde mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye transferleri, faiz giderleri %100 seviyesinde gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve bir önceki yıla göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]

01-Vergi Gelirleri	7.695.256,38	8.623.264,34	16.583.330,34	12,06	92,31
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.137.734,27	69.147.452,15	158.797.686,45	49,87	129,65
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,00	50.000,00	11.424.819,98	0,00	22749,64
05-Diğer Gelirler	1.065.036.557,05	2.143.811.964,28	3.840.253.711,62	101,29	79,13
06-Sermaye Gelirleri	266.276.326,75	193.082.169,65	698.436.399,64	(-)27,49	261,63
08-Alacaklardan Tahsilat	17.185.000,00	17.555.770,37	0,00	2,16	(-)100,00
Toplam	1.402.330.874,45	2.432.270.620,79	4.725.495.948,03	73,44	94,28
09-RED VE İADELER (-)	3.943.916,00	720.819,35	6.297.364,82	(-)81,72	773,64
Net Toplam	1.398.386.958,45	2.431.549.801,44	4.719.198.583,21	73,88	94,08

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %94 oranında artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde %261, vergi gelirlerinde %92, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %129, diğer gelirlerde %79 oranında bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Alacaklardan tahsilatlarda hiçbir tahsilat yapılmadığı görülmektedir.

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

Giderin Türü	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	67.294.651,94	107.897.792,78	216.423.926,97	60,34	100,58
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.488.529,71	15.135.117,08	25.588.131,32	59,51	69,06
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	358.495.779,54	943.969.116,63	1.720.327.437,94	163,31	82,24
Faiz Giderleri	222.205.664,51	180.136.303,22	327.410.064,59	(-)18,93	81,76
Cari Transferler	39.132.484,43	66.064.689,58	119.732.295,92	68,82	81,23
Sermaye Giderleri	627.161.793,63	2.164.914.325,29	3.598.732.246,79	245,19	66,23
Sermaye Transferleri	77.997.507,50	147.909.898,33	247.151.994,00	89,63	67,10
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.401.776.411,26	3.626.027.242,91	6.255.366.097,53	158,67	72,51

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre %72 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin %100, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %69, mal ve hizmet alım giderlerinin %82, cari transferlerin ve faiz giderlerinin %81, sermaye giderlerinin %66 ve sermaye transferlerinin %67 arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı 630 Faaliyet Gideri 4.183.134.405,38TL; 600- Faaliyet Geliri 4.053.195.727,92TL olup, 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 129.938.677,46TL olarak gerçekleşmiştir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan hissedarı olduğu toplam 11 adet şirket

ve doğrudan veya dolaylı olarak sahip olduğu 4 ortaklığı bulunmakta olup bilgisi aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7:Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Hisse Oranı (%)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)
1	ER-TANSA İNŞ.TAAH.SPOR PETROL ÜR.VE GIDA PAZ.LTD.ŞTİ.	16.900.000,00	100	16.900.000,00
2	ER KONUT LTD.ŞTİ.	273.346.504,11	100	273.346.504,11
3	PALANDÖKEN A.Ş.	97.568.205,00	100	97.568.205,00
4	ERZURUM ENERJİ ELEKTRİK ÜRETİM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	130.286.438,00	100	130.286.438,00
5	ERZURUM KÜLTÜR TURİZM EĞİTİM REKLAM VE SANAT ÜRÜN.SAN.TİC.ANONİM ŞİR.	61.927.600,00	100	61.927.600,00
6	ESKER İNŞ.TAAH.ENERJİ HİZ.ALIMI GIDA DERİ MAMÜLLERİ SAN.VE TİC.A.Ş.	5.800.000,00	60	3.480.000,00
7	EJDER KAYAK MERKEZLERİ TUR.İNŞ.DAN.SAN.TİC.A.Ş.	37.260.688,98	100	37.260.688,98
8	KARİYER ORGANİZASYON	1.050.000,00	100	1.050.000,00
9	EBB SİGORTA A.Ş.	1.050.000,00	100	1.050.000,00
10	ERZURUM ÇEVRE TEMİZLİK AĞAÇ PEYZAJ A.Ş.	45.999.999,35	100	45.999.999,35
11	ERZURUM SPOR KÜLTÜR SANAT ETKİNLİKLERİ VE İŞLETMECİLİĞİ TİCARET SANAYİ A.Ş.	2.900.000,00	100	2.900.000,00
	Toplam			671.769.435,44

Tablo 8:Belediyenin Doğrudan Veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar

	Şirketin Adı	Belediyenin Sahip Olduğu Hisse Oranı (%)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)
1	OLTU KALE ÇİMENTO SANAYİ ANONİM ŞİRKETİ	1,00	24.000,00
2	ER-ÇİM-SAN HOLDİNG A.Ş.	17,99	21.595,00
3	PALEN ENERJİ DOĞALGAZ DAĞ.ENDS.TİC.A.Ş.	10,00	2.000.000,00
4	ATA TEKNOKENT A.Ş.	9,00	1.993.973,00
	Toplam		4.039.568,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap

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

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali 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 bütünüdür.

Kamu idaresinin stratejik yönetim, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sistemi, ilgili değerlendirme prosedürleri üzerinden değerlendirilmiştir. Bu bölümde, iç kontrol sisteminin beş bileşenine yönelik olarak aşağıda gösterilen farklı durumlar için değerlendirmeler yer almaktadır.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında Erzurum Büyükşehir 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 belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

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

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla Mali Hizmetler Daire Başkanlığı iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. Ancak diğer birimlerde hazırlanma aşamasındadır. Bu açıdan eksiklikler vardır.

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 ve sorumluları belirlenmemiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, kurulun aktif çalışmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

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

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtması

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

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

Mezkûr Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; yine Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazların, "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların, "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesinde ise maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13.9.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerine göre işlem yapılacağı hususu düzenlenmiştir.

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

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

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulguda belirtilen hususların sağlanması adına ilgili kurumlar ve birimler ile yazışmaların yapıldığı, yazışmalar neticesinde gelen cevaplara istinaden gerekli bilgiler alındıkça ilgili düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 2: Maddi Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için amortisman ayrılmadığı, bir kısım duran varlık için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin bir kısım duran varlık için amortisman ayırmadığı bir kısım duran varlık için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayırdığı tespit edilmiştir.

Amortisman ayrılmamış maddi duran varlıklar ile kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmış maddi duran varlıklara aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)
252.13.00	Ahşap-Kerpiç Binalar	10.047.294,09
252.13.00	Beton, Kagir, Demir ve Çelik Binalar	6.587.786,45
TOPLAM		16.635.080,54

Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252.13.00	Tarımsal Amaçlı Binalar	0,00	2.037.439,84	-2.037.439,84
TOPLAM				2.037.439,84

Amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle bilançoda 257 No.lu Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik, maddi duran varlıkların net değerleri fazla; Faaliyet Sonuçları Tablosunda amortisman giderleri eksik görünmektedir. Ayrıca, amortisman tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı maddi duran varlık tutarından daha fazla amortisman ayrılması bilançoda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 2.037.439,84 TL fazla tutar ile yer almasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle mevzuata uygun olarak amortisman ayrıldığı belirtilmiştir. Ancak, VERA sistemi üzerinden güncel olarak alınan ve yukarıda yer verilen tabloda da görüldüğü üzere mevzuata aykırı amortisman uygulaması devam etmektedir.

Açıklanan nedenlerle amortisman işlemlerinin mevzuata uygun yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Alacak Temliknamelerinin Kabul Edilmesi ve Ödenmesinde Mevzuat Hükümlerine Uygunluğun Sağlanmaması

İdare tarafından mevzuatta belirtilen şartlar yerine getirilmeden alacağın temlik sözleşmeleri düzenlendiği görülmüştür.

Özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak kamu kuruluşlarından alacakların devrine, yasal düzenlemeler ve sözleşmelerle bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kısıtlamalar özetle şunlardır;

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin “Ödemenin kimlere yapılacağı” başlıklı 7’nci maddesinin (g) bendine göre noterce onaylanmış alacak temliknamesinin varlığı halinde ödemenin alacağı temellük eden kişiye yapılması gerekmektedir.

Kamudan olan alacaklar genellikle mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ihalelerinden doğan hakedişlere ilişkin olduğundan söz konusu ihalelere ilişkin sözleşmelerde alacağın temlikini yasaklayan hükümler bulunmaktadır.

Hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin tip sözleşmelerde; “*Yüklenici yapılan işe ilişkin hakediş ve alacaklarını idarenin yazılı izni olmaksızın başkalarına devir veya temlik edemez*” hükmü bulunmaktadır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin de yapım işlerinde kullandığı tip sözleşmelerde “*Yüklenici, her türlü hakediş ve alacaklarını İdarenin yazılı izni olmaksızın başkalarına temlik edemez. Temliknamelerin noter tarafından düzenlenmesi ve İdarece istenilen kayıt ve şartları taşıması gerekir*” ifadeleri bulunmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 35’nci ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 93’üncü madde hükümlerine göre, işçilerin aylık ücretleri ile sigortalılar ve hak sahiplerinin gelir, aylık ve ödenekleri, sağlık hizmeti sunucularının genel sağlık sigortası hükümlerinin uygulanması sonucu kurum nezdinde doğan alacakları, devir ve temlik edilemez.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesinde; “... *Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder*” hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu kanuna istinaden yayımlanan Tahsilat Genel Tebliği’nde (Seri: A Sıra No:

1); “... Diğer taraftan, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmasını gerektiren ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, hak sahibi tarafından yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade edecektir” denilmektedir.

İdare 2023 yılında toplam tutarı 972.266.126,74 TL olan 233 adet alacak temliknamesini kabul etmiştir.

Büyükşehir Belediyesi’nin kabul ettiği temliknamelerin büyük çoğunluğunda yukarıda açıklanan mevzuatta yer alan düzenlenmelerde belirlenen şartların sağlanmadığı görülmüştür. Şöyle ki;

Kabul edilen 233 adet temliknamenin 219’unda noter onayı ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) prim ve vergi borcunun olmadığına ilişkin bir yazı bulunmamaktadır. Alacağın devrinde belediyenin noter onayı aramaması, mükerrer ödemeye yol açabileceğinden kamu zararına sebebiyet verme ihtimali bulunmaktadır.

Alacaklıların, belediyeden alacaklarının kümülatif toplamı olan alacağı temlike konu edilmiştir. Noter onaylı olmayan temlik sözleşmelerinin 35 adedinde temlik edilen alacağa ilişkin faturaların tarih ve numaraları ile tutarlarına yer verilmemiştir. Oysa temlik sözleşmelerinde fatura tarih ve numaraları ile tutarlarına yer verilmesi, söz konusu alacağın idare nezdinde ve muhasebe kayıtlarında yer alıp almadığının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Bu durum belediyenin hangi borcunun ödendiği bilgisini belirsiz hale getirmektedir.

Alacaklı şirketlerin belediyeden alacaklarının kümülatif toplamı üzerinden temlikname düzenlendiği için 320-Bütçe Emanetleri Hesabında kayıtlı borçların ödenme sırası da karışmaktadır. Kamu idarelerinin nakit mevcudunun yeterli olmaması halinde hakedişler faturaların muhasebe kayıtlarına giriş sırasına göre ödendiğinden temlik alan kişinin alacağı ilgili faturaların veya temliknamenin tarihine göre değil, söz konusu faturaların muhasebe kayıtlarına ilk kayıt tarihine göre ödenecektir. Dolayısıyla, alacakların temlik edilmesi alacakların ödeme sırasını değiştiremez. Bütçe emanetlerine alınan tutarların mevzuatta belirtilen sıraya göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

Temlik edilen alacaklardan bir kısmı yapım ve hizmet sözleşmesidir. Sözleşmede alacağın temlik edilebilmesi idarenin yazılı iznine bağlanmıştır.

Temlik edilen alacaklardan bir tanesi de belediyenin Gençlik ve Spor Kulübü Derneği'ne yaptığı nakdi yardıma ilişkindir. Belediyenin derneklere yaptığı nakdi yardımın dernek tarafından temlik edilmesinin hiçbir hukuki altyapısı bulunmamaktadır.

Ayrıca belediye şirketlerinin belediyeden alacaklarının birden fazla alacağın temlikine konu edildiği tespit edilmiştir. Bu durum, üçüncü taraf olarak alacağı temellük eden şirketin, belediyeden başkasının borcunun mahsubunu sağlarken, aynı zamanda temlik sözleşmesine konu olan belediye şirketinden alacağını tahsil etme riskini doğurmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; 2024 yılında düzenlenen alacak temliknamelerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yapıldığı ifade edilmişse de bulgu konusu husus 2023 yılında yapılan temlik işlemlerinin mevzuata aykırılığını konu almaktadır. Dolayısıyla kamu idaresinin cevabı bulguyu karşılamamaktadır. Ayrıca işlemin düzeltildiğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmamıştır.

İdare tarafından yukarıda açıklanan yasal düzenlemelere uygun olan alacak temliknameleri kabul edilmeli, sadece noter onaylı temliknameler ödenmeli ve mükerrer ödemeye yol açmayacak şekilde tedbirler alınmalıdır. Ayrıca, hak sahipleri tarafından söz konusu ödemelere ilişkin olarak devir, temlik ve el değiştirme işlemi yasal çerçevede yapılmış olsa dahi idare tarafından yapılacak ödemelerden alacaklıların SGK ve vergi borçları tutarı kadar kesinti yapılarak ilgili tahsil dairesinin hesabına aktarılmalı ve kalan tutar alacaklıya ödenmelidir.

BULGU 2: Alt Yapı Yatırım Hesabındaki Tutarların Cari Banka Hesaplarına Aktarılması

Alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedellerinin altyapı yatırım hesabından cari banka hesabına aktarıldığı ve bu bedellerin amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin, alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve gelirlerine ilişkin 14'üncü maddesinde; alt yapı yatırım hesabının, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kurumların yapacakları aktarımlar ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı, büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı, bu paraların büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve

kaldırımlarının yapımında kullanılacağı ve bu gelirlerin amacı dışında kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede idare tarafından AYKOME teminat hesabının açıldığı, bu hesaptan cari hesaba aktarımlar yapıldığı tespit edilmiştir.

Örneğin 03.01.2023 tarih 248 No.lu yevmiye ile altyapı yatırım hesabından idarenin kullandığı diğer bir banka hesabına 1.953.000,00 TL'lik aktarım yapılmıştır. Daha düşük tutarlarda farklı örnekler de mevcuttur.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; 2023 yılında ortak programa alınan altyapı hizmeti bulunmadığı için hesapta toplanan zemin tahrip bedellerinin cari hesaplara alınarak asfalt ve kaldırım yapım, bakım ve onarım işlerinde kullanıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin cevabı bulgu konusu edilen hususları karşılamamaktadır. Zira bulgu konusu edilen husus, ilgili hesapta biriken bedellerin mevzuatta belirtilen amaçlarla kullanımını ve kontrolünü sağlamak adına ayrı bir hesapta tutularak asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılması gerektiğidir. İdarenin cevabında ise bu gelirlerin cari hesaplara aktararak yine belirtilen amaçlarla kullanıldığı belirtilmiştir. Bulgu metninde de belirtildiği üzere söz konusu uygulama bu gelirlerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının tespitini imkansız hale getirmektedir.

Anılan Yönetmelik hükümlerinde de belirtildiği üzere alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedelleri alt yapı yatırım hesabında izlenmeli ve sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılmalıdır. Bu gelirlerin cari banka hesabına aktarılmaması gerekmektedir. Söz konusu tutarların cari hesaplara aktarılması yukarıda bahsi geçen amaca uygun kullanılıp kullanılmadığının tespitini imkansız hale getirmektedir.

BULGU 3: Alt Yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Borcunun Sorgulanmaması ve Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

İdare tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde, yüklenici ile alt yüklenici arasında sözleşme imzalandığı, söz konusu sözleşmenin İdareye sunularak onay alındığı ancak Belediyece yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan sözleşmeye ilişkin alt yüklenicinin Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) olan borcunun sorgulanmadığı ve yasaklılık kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Alt Yüklenicinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Borcunun Sorgulanmaması

İdare tarafından alt yüklenicinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulama yapılmadığı tespit edilmiştir.

29.09.2008 tarihli ve 27012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığının üniteye (taşrada sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik merkezlerine) yazı ile soracağı, ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunmadığı hususu idareye bir aylık süre içinde yazı ile bildirileceği, yazı ile bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise, yapılan kesintinin ödeme belgesinde gösterileceği ve on beş gün içerisinde SGK'ye aktarılacağı açıklanmıştır.

Bu düzenlemeler gereğince İdare; yapım işlerine ait hakediş ödemelerini yapmadan önce hem yüklenicilerin hem de alt yüklenicilerinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçları sorgulamak ve varsa borçları hakedişten keserek kurumun hesabına 15 gün içinde yatırmakla mükelleftir.

Yapılan incelemede;

- 2022/753079 ihale kayıt numaralı "Erzurum İli Muhtelif Mahalleleri Bent Yapım İşİ"nde; yüklenici ile alt yüklenici arasında alt yüklenici sözleşmesi imzalanmıştır. Fakat alt yüklenicinin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin mevzuatta belirtildiği şekliyle herhangi bir sorgulama yapılmamıştır.

- 2022/525994 ihale kayıt numaralı "Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama (Ortaköy Grubu) Pazaryolu İlçesi BSK (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ"nde; yüklenici ile iki firmadan oluşan iş ortaklığı niteliğindeki ortak girişim arasında alt yüklenici sözleşmesi

imzalanmıştır. Ortak girişime ait firmalardan bir tanesi için sorgulama yapılmasına rağmen diğer firma için SGK borç sorgulaması yapılmamıştır.

Hakediş ödemelerinin yapılmasında alt yüklenicinin SGK borcunun bulunması durumunda, borçların hakediş ödemesinden kesilerek SGK'ye gönderilmek üzere muhasebe hesaplarına alınması gerekmektedir. Belediyenin hakediş ödemelerinden yapacağı kesintiler kamu alacağının korunması açısından önemlidir. Belediye giderinin yapılmasında görevli olanlar mevzuat hükümleri uyarınca, kesintileri zamanında ve eksiksiz yaparak ilgili kurumlara göndermekle yükümlüdürler.

b) Alt Yükleniciye Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması

Alt yüklenicilerin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53'üncü maddesinin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar. Ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren istekliler bu işte alt yüklenici olamazlar. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortakları da alt yüklenici olarak çalıştırılmazlar" hükmü yer almaktadır.

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun; 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası ve uyarınca ihale dışı bırakılacak, 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak, 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı, 53'üncü maddesinin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlardan olup olmadığının sorgulanması ve ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerden olup olmadığının, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılıp çalıştırılmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

- 2022/753079 ihale kayıt numaralı Erzurum İli Muhtelif Mahalleleri Bent Yapım İşi ile 2022/525994 İhale kayıt numaralı Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama (Ortaköy Grubu) Pazaryolu İlçesi BSK (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşi' nde alt yüklenicilerin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığına ilişkin mevzuatta belirtildiği şekliyle herhangi bir sorgulama yapılmamıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu hususla ilgili gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmünde 'ihalelere katılmaktan yasaklı olmama' yapım işlerinde alt yüklenici olabilmenin şartları arasında sayılmıştır. Bu nedenle, alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen yapım işi ihalelerinde işin asıl yüklenicisi gibi, alt yüklenicilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir.

BULGU 4: Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İle Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme İle Yaptırılması

Uygulama projesi yapılarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmesi gereken bazı yapım işlerinin ön-kesin projeler üzerinden birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre; ön proje, belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi; kesin proje, belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Uygulama projesi ise belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "İdarenin Uyması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde; uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle

uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanmasıdır. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise anahtar teslim götürü bedel teklifi alınarak ihale edilmesi zorunludur. Madde metninde tahdidi olarak sayılan hallerde, uygulama projesi hazırlanması zorunluluğuna istisnalar getirilmiştir. Fakat istisnai hallerde dahi bina işleri için uygulama projesi hazırlanması şartı korunmuştur. Bununla birlikte, bir yapım işinin Kanun'da sayılan sebeplerden ötürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının ancak karma sözleşmeler marifetiyle birim fiyat teklif alınarak ihale edilebileceği açıklanmıştır.

Kamu İhale Kurulu da uygulama projesine dayalı anahtar teslim götürü bedel yerine birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinin iptal edilmesi gerektiğine dair birçok emsal karar almıştır. (2005/UY. Z-1240 sayılı Karar, 2004/UY. Z-1335 sayılı Karar)

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da detayı verilen işlere ait sözleşmelerin ekinde (ihale dokümanını oluşturan belgeler) ön-kesin projelerin yer aldığı dolayısıyla uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmesi gereken işlerde birim fiyatlı sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Tablo 11: Birim Fiyat Sözleşme ile Yapılan Bazı İşlerin Listesi

Sıra No	İhale Kayıt Numarası	İhale Konusu	Sözleşme Bedeli (TL)
1	2023/498248	Erzurum Tapu Kadastro VIII. Bölge Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşİ	103.360.867,51
2	2023/487823	Erzurum İl Merkezi ve İlçelerinde Sosyal Tesis İdari Bina Okul Cami Taziye Evi İmam Evi ve WC Yapımı ve Onarımı	77.651.085,00
3	2022/339878	Erzurum İl Geneli Muhtelif Yerlerde Cami Taziye Evi İmam Evi WC Sosyal Tesis ve İdari Bina Onarım ve Yapımı	63.850.000,00
4	2022/263060	Gürcükapı Kent Meydanı ve Yeraltı Otoparkı Yapım İşİ	62.900.000,00

5	2022/713239	Yakutiye Palandöken Aziziye İlçelerinde Bilgi Evi Sosyal Tesis Taziye Evi ve Kuran Kursu Yapım İşi	49.141.270,50
6	2021/175241	Erzurum İli ve İlçelerinde Cami Köy Konağı Taziye Evi İmam Evi ve Hizmet Binası Yapım ve Onarımı	38.449.497,98
7	2023/511779	Abdurrahman Gazi Mahallesi TOKİ Konutları Bilgi Evi ve Ticari Alan Yapımı	16.030.415,96

4734 sayılı Kanun'un temel amaçlarından birisi de idarelerin tam ve sağlıklı hazırlanan dokümanlar ile ihaleye çıkması, isteklilerin ihale dokümanını ve eki projeleri ilan süresi içerisinde incelemesi, ihale süreci içerisinde teklif alınmadan önce eksik ve hataların giderilmesi, eksiklik ve hatalar giderildikten sonra teklif alınmasıdır. Bu husus, Kanun'un "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde, ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmamasının esas olduğu vurgulanmış ve değişiklik yapılması zorunlu olursa, nasıl yapılacağı kurallara bağlanmıştır.

Ayrıca, ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanı ve tekliflerin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra değişikliklerin yapılması, idarelerce proje ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlenmesine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi için ihale dokümanlarının Kanun'da belirtilen hükümlere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; belediyenin tüm sosyal ihtiyaçlara anında cevap verebilmesi ve aniden ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesi amacıyla uygulama projeleri üzerinden değil kesin proje ve birim fiyat teklif usulüyle ihaleye çıktığı; bundan sonraki süreçte ise bulguda belirtilen hususlara uyulması adına gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşme aşamasında ve uygulamada sorunlarla karşılaşılması için ihale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması yerinde olacaktır.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının İhalesiz Kullanılması

Belediye sınırları içinde bulunan ATM alanları 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken bu taşınmazların ecrimisil karşılığında protokol düzenlenerek kullanıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü bulunmaktadır.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde de; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarenin ATM alanlarının işletilmesi işinin mezkûr Kanun hükümlerine göre ihaleyle kiralanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idarenin 30 adet ATM alanının kullanımı için çeşitli bankalarla protokol imzaladığı fakat 31.12.2023 tarihi itibarıyla yalnızca 3 ATM alanının kullanımına ilişkin protokolün yürürlükte olduğu, kalan 27 adet ATM alanına ilişkin protokolün yürürlük süresinin dolduğu buna karşın süresi dolmuş mevcut protokol üzerinden işlemlere devam edildiği ve bu alanların tamamının ihale yapılmaksızın ecrimisil alınmak suretiyle bankaların kullanımına verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; ATM alanlarının kadastro boşluğunda bulunduğu ve mülkiyetinin belediyeye ait olmadığı gerekçeleriyle Devlet İhale Kanunu'na göre

kira ihalesinin yapılmasının mümkün olmadığı dolayısıyla bu alanlardan ecrimisil tahsil edildiği belirtilmiştir.

Belediyelerin taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanmaktadır. Bu Kanun'a göre belediyelerin taşınmaz kiralaması için taşınmazın mülkiyetine sahip olması şart değildir. Belediye, mülkiyetine sahip olduğu taşınmazlar dışında, kullanım hakkı veya tasarruf yetkisine sahip olduğu taşınmazları da kiraya verebilir.

Diğer yandan geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanarak bu taşınmazlardan ecrimisil alınması, bu taşınmazların işgaline meşruiyet kazandırmamaktadır. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını da vermemektedir. Dolayısıyla ecrimisil, kamu malının geleceğe yönelik kiralanması yöntemi değildir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır ve mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Söz konusu uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu itibarla, ATM alanlarının tam olarak belirlenerek ecrimisil karşılığında kullanılması yerine 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilerek kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması ve Bu Kişilere Huzur Hakkı Ödenmesi

Belediye iştiraki olan şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerine mevzuata aykırı görevlendirmeler yapıldığı tespit edilmiştir.

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

kurullarında görev alabileceği hususu düzenlenmiştir.

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre büyükşehir belediyelerine ait anonim şirketlerin yönetim kurullarında görevlendirilecek personelin büyükşehir belediyesi personeli olması ve yöneticilik sıfatına haiz olması şartlarını birlikte taşıması gerekmektedir. Yani belediye bünyesinde yöneticilik sıfatına haiz olmayan personellerin söz konusu şirketlerde yönetim kurullarında görevlendirilmeleri mümkün olmadığı gibi, buna bağlı olarak görevlendirilenlere huzur hakkı ücreti ödenmesi hukuken mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede Erzurum Büyükşehir Belediyesi'ne ait şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerinde yöneticilik sıfatına haiz olmayan kişilerin görevlendirildiği, böylece huzur hakkı ücreti alması hukuken mümkün olmayan bu kişilerin her ay düzenli olarak söz konusu şirketlerden huzur hakkı ücreti aldığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda;

- Palandöken Yatırım İnşaat Taahhüt Turizm Mobilya Petrol Ürünleri Sanayi Ticaret A.Ş.'nin 22.04.2015 tarihli Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen bir kişinin halihazırda Belediye "başkan danışmanı" olarak görev yaptığı,

- Palandöken Yatırım İnşaat Taahhüt Turizm Mobilya Petrol Ürünleri Sanayi Ticaret A.Ş.'nin 31.05.2019 tarihli Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen bir kişinin halihazırda Belediye bünyesinde "mühendis" olarak görev yaptığı,

- Erzurum Çevre Temizlik Ağaç Peyzaj ve Enerji Ticaret Sanayi A.Ş.'nin 31.12.2020 tarihli Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen bir kişinin halihazırda Belediye bünyesinde "mühendis" olarak görev yaptığı,

- Erzurum Enerji Elektrik Üretim Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin 25.03.2021 tarihli Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen bir kişinin halihazırda Belediye bünyesinde "tekniker" olarak görev yaptığı,

- Ejder Kayak Merkezleri Turizm İnşaat Taahhüt Danışmanlık Organizasyon Fuarcılık Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin 23.02.2023 tarihli Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak

görevlendirilen bir kişinin halihazırda Belediye bünyesinde "mühendis" olarak görev yaptığı tespit edilmiş, bu kişilerin yöneticilik vasfına haiz olmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulguda belirtilen hususları sağlamak adına iştirak şirketlerinin yönetim kurullarında mevzuata uygun olarak görevlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Yasal mevzuat gereği söz konusu şirketlerin yönetim kurulu üyeliklerine, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin yöneticilik sıfatına haiz personelinden görevlendirme yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

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

gerçekleşmesi sırasında 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların, bu hesaba alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; emanet hesabında yer alan tutarların kurumun mali durumu gözetilerek ödendiği ifade edilmişse de mevzuat hükmü açıktır ve idarenin savunması mevzuata aykırı davranılmasına gerekçe oluşturmamaktadır.

Ödemelerin yapılmasında mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir. Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Bütün Riskler Sigorta Primlerinin Ödendiğine ve Sigorta Sözleşmesinin Yürürlükte Olduğuna Dair Sigorta Firmasından Alınacak Belgenin Bulunmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarının poliçe primlerinin ödemesinin taksite bağlandığı ancak söz konusu sigorta primlerinin yüklenici tarafından ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınması gereken belgelerin hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce İdareye sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin, 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 sorumlu olduğu hususu düzenlenmiştir.

Aynı fıkranın devamında yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 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 zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise; ilk hakediş raporunun tahakkuka bağlanmasından önce poliçenin, her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce ise sigortalara ilişkin poliçelerin primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak belgenin idareye sunulması zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ihale edilen ve yüklenicileri tarafından bütün riskler (all risk) sigortası poliçe primlerinin ödemesinin taksite bağlandığı yapım işlerinde; hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınması ve İdareye teslim edilmesi gereken belgelerin İdareye teslim edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; devam eden ve yapılacak işlerde bulgu konusu edilen hususa uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Yapım işlerinde oluşabilecek risklere karşı bütün riskler (all risk) sigortasının yapılması zorunlu olup ilk hakediş raporunun tahakkuka bağlanmasından önce poliçenin diğer hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce ise sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak belgenin idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından işlettirilmek veya kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirlerinin %50'sinin nüfusları oranında ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek işlerinin büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu belirtilmiş; "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrasında ise: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine

ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın İller Bankası tarafından yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, mülkiyetindeki otoparkları kendisi işletmek yerine üçüncü kişilere işletme hakkını kiraya vermek suretiyle işlettirebilir. Dolayısıyla söz konusu otoparkların işletme hakkının üçüncü kişilere kiralanmasından elde edilen gelirin belediye açısından otopark geliri olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim idare otoparkların işletme hakkını şirketine devretmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2023 yılında kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirinin toplam 1.084.237,12 TL olduğu ve söz konusu gelirin yarısının nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; Belediye tarafından gelir elde edilen tüm otoparklar yalnızca Yakutiye Belediyesi sınırlarında bulunduğu için bu belediyeye nüfus oranına göre pay aktarıldığı, diğer ilçe belediyeleri sınırlarında herhangi bir otopark bulunmadığı için pay aktarılmadığı; mevcut otopark yerlerinin ise tamamının belediyenin özkaynakları kullanılarak yapılıp Belediye şirketi tarafından işletilerek kiraya verildiği ve dolayısıyla ilçe belediyelerinden toplanan harçların otopark yapımında kullanılmadığı ifade edilmiştir.

İdarenin şirketi tarafından işletilmek üzere kiraya verdiği ve buradan elde ettiği kira gelirleri özü itibarıyla otopark olarak kullanılan alanlardan otopark geliri elde edilmesi olduğundan bu alanların kiraya verilmesinden elde edilen gelir otopark geliri olarak değerlendirilmelidir.

Diğer yandan Kanun hükmünde otopark gelirlerinin dağıtımında 'ilçe belediyesinin sınırlarında yer almak' gibi bir kritere yer verilmemiş, bu gelirlerin tüm belediyelere nüfusları göz önüne alınarak dağıtılacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla idarenin cevabında "diğer ilçe belediyeleri sınırlarında herhangi bir otopark bulunmadığı için pay aktarılmadığı" savunması mevzuata ve bulgu konusu edilen hususa uygun düşmemektedir.

Ayrıca idare tarafından Yakutiye Belediyesine pay aktarıldığı ifade edilse de pay aktarımı yapıldığına ilişkin tarafımıza herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmamıştır.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin faiz ve diğer yaptırımlarla karşılaşmaması adına yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine uygun hareket ederek otoparklardan elde etmiş olduğu gelirin %50'sini ilçe belediyelerine göndermesi gerekmektedir.

BULGU 10: Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi

İdare tarafından meclis kararları ile ortağı olduğu şirketlere kredi kullanımı için kefalet verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 70'inci maddesinde, belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; "*Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek*" belediye meclisinin yetki ve görevleri arasında sayılmıştır.

Öte yandan, aynı Kanun'un "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde; belediye ve belediye şirketlerinin borçlanma esasları düzenlenmiş, bu maddeden belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabileceği, şirket borçlanmaları konusunda ise tanınan yetkinin sadece belediye meclisinin karar vermesi ile sınırlı olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kefalet sözleşmesinin tanımını yapan 581'inci maddesinde ise; kefalet sözleşmesi, kefilin alacaklıya karşı, borçlunun borcunu ifa etmemesinin sonuçlarından kişisel olarak sorumlu olmayı üstlendiği sözleşme olarak ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan, belediyelerin borçlanmaları konusunda ilgili mevzuatta ayrıntılı düzenlemeler yapıldığı ancak belediyelerin kefalet sözleşmeleri yapmalarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bundan başka da mevzuatımızda belediyelerin belediye şirketlerine borç verebileceği ya da kefil olabileceği yönünde bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak yapılan incelemede, detayları aşağıdaki tabloda da belirtildiği üzere, 2023 yılında alınan meclis kararları ile belediyeye ait şirketlere kefil olmak üzere toplam 481.850.000,00 TL tutar için, iller bankası ve bazı özel bankalardan teminat mektubu alındığı bu kapsamda belediye başkanına borçlanma yapabilmesi için yetki verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 12: 2023 Yılında Alınan Meclis Kararları ile Belediye Şirketlerine Verilen Kefaletler

Meclis Kararı Tarihi	Meclis Kararı Numarası	Kefil Olunan Şirket	Kefalet Tutarı (TL)
14.11.2023	779	EBB Sigorta AŞ	2.500.000,00
17.08.2023	542	Er Konut AŞ	15.000.000,00
17.08.2023	540	Er Tansa AŞ	10.000.000,00
17.08.2023	539	Palandöken AŞ	20.000.000,00
14.06.2023	375	ESKER AŞ	600.000,00
10.04.2023	237	Er Konut AŞ	250.000.000,00
14.03.2023	172	Palandöken AŞ	3.750.000,00
20.09.2023	665	Er Konut AŞ	165.000.000,00
14.11.2023	795	Er Konut AŞ	15.000.000,00
TOPLAM			481.850.000,00

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; mevzuatta Belediyenin kefil olamayacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı ve bu doğrultuda işlem yapılmasının belediyenin takdirinde olduğu değerlendirilerek kefil olunduğu ifade edilmiştir.

Mahalli idareler hukuku, idare hukukunun bir alt dalıdır. İdare hukukunda ise idarenin, işlem ve eylemlerini yerine getirirken bağlı kalmak zorunda olduğu temel ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkelerden biri de ‘İdarenin Kanuniliği’ ilkesidir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin hem eylemlerinde hem kuruluş ve teşkilatlarında hem de belirli konularda faaliyette bulunmasında kanuni yetkiye sahip olması gerektiğini, yasal dayanağı olmayan hiçbir işlem veya eylem yapamayacağını, mevzuatta yer alan görev ve yetkileri doğrultusunda hareket etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu ilke genel olarak Anayasa’nın 2’nci maddesinin belirtilen Cumhuriyetin niteliklerinden olan “Hukuk Devleti”nden başlayarak Anayasa’nın 13’üncü maddesi, 123’üncü maddesi, 124’üncü maddesi ve daha devamında birçok Anayasa, Kanun, Yönetmelik vb. mevzuat hükümlerini ihtiva etmektedir.

Belediye Kanununda idarenin görev, yetki ve sorumlulukları saymak suretiyle düzenlenmekle birlikte mevzuatın hiçbir yerinde belediyelerin şirketlerine kefil olabileceği yönünde bir düzenlemeye yer verilmemiştir. İdarenin düzenleme bulunmayan bir alanda kendi

yetkisi dahilinde değerlendirmesi yaparak iştiraklerine kefil olması idarenin kanuniliği ilkesi ile bağdaşmayacaktır.

Diğer yandan yerel yönetimlerin mali sürdürülebilirliği, yerelde kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi noktasında büyük öneme sahiptir. İdarenin mevcut mali durumu da göz önüne alındığında şirketleri lehine kefalet vermesi mali denge üzerinde bir takım belirsizlikler ve riskler oluşturacağı için mali yapının sürdürülebilirliği üzerinde olumsuz etki yaratma riski bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve açıklamalar gereğince İdarenin, meclis kararı ile şirketlerine kefil olmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Encümen Üyelerinin Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Görevlendirilmesi ve Ödenek Ödenmesi

Encümen üyelerinin birim amirleri arasından görevlendirilmesi gereken üyelerinin genel sekreter yardımcılarında görevlendirildiği ve bu kişilere mevzuata aykırı şekilde ödenek ödendiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye encümeni" başlıklı 16'ncı maddesinde;

"Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12000) gösterge rakamının devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir" denilmektedir.

"Büyükşehir belediyesi teşkilâtı" başlıklı 21'inci maddesinde ise;

"Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır” denilmektedir.

Yukarıya alınan madde hükmüne göre büyükşehir belediyesi teşkilatındaki birimler, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Teşkilatlanma yapısında genel sekreter yardımcıları birim amiri olmayıp, hizmetlerin yürütülmesinde genel sekretere yardım eden görevlilerdir. Anılan Kanunun 16’ncı maddesinde geçen “birim amiri” tanımına girmemektedirler. Encümen üyeleri 21’inci maddede sayılan birim amirleri arasından görevlendirilmelidir.

Diğer taraftan İdarenin 2019-2023 yılları iş ve işlemlerinin incelendiği İçişleri Bakanlığı Teftiş Raporu’nda “seçilmiş üyeler dışındaki encümen üyelerinin birim amirlerinden oluşturulması sağlanmalıdır” denilmektedir.

Kurum tarafından verilen cevapta özetle; *belediye başkanının seçimi ve bu konudaki emir ve direktifleri doğrultusunda, kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi amacına matuf olarak belediye encümen üyeliğine seçilen genel sekreter yardımcılarının kasıt, kusur veya ihmali bulunmadığı gibi, encümen üyesi sıfatı ile yapmış oldukları görevlerinden dolayı kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri de bulunmamaktadır. Encümen toplantılarına katıldıkları kararlar ve işlemler sonucunda kamu kaynaklarında artışa engel veya azalışa neden de olmadıkları, encümen üyeliği nedeni ile ödenen ödenek kamu zararı niteliği taşımamakta olup, icra edilen kamu hizmetinin karşılığıdır. Kaldı ki, Anayasamıza göre; “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.” (T.C. Anayasası m.18) İcra ettikleri Encümen üyeliğinden dolayı 5018 Sayılı Kanun'un 71’inci maddesinde düzenlenen kamu zararı da oluşmamıştır. Nisan 2024 tarihinde 3 encümen üyeliğine genel sekreter yardımcıları yerine birim amirleri arasından atama yapıldığı bildirilmiştir.*

Yöneticilerin yapacakları atamalarda yürürlükteki mevzuata uymaları gerekmektedir. Dolayısıyla encümen üyeliklerine genel sekreter yardımcıları arasından yapılan atamalar mevzuata aykırı olup, mevzuata aykırı atama nedeniyle alınan encümen ödenekleri de kamu zararı niteliği taşımaktadır. Bu göreve atanan kişiler mevzuata aykırı atama işlemi nedeniyle bu görevi kabul etmek zorunda değildirlir. Nisan 2024 tarihinde encümen üyeliğine genel sekreter yardımcıları yerine birim amirleri arasından atama yapıldığı, ancak 2023 yılı içerisinde mevzuata aykırı atamaların devam ettirildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, encümen üyelerinin birim amirleri arasından görevlendirilmesi gereken üyelerinin genel sekreter yardımcılarında görevlendirilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla, seçilmiş üyeler dışındaki encümen üyelerinin birim amirlerinden oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 12: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

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

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

Anılan Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre; engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, yurtdışı teşkilatı hariç, toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı, ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edebilecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı (EKPS) sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlanmasının esas olacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, idare tarafından memur kadrolarında istihdam edilen 389 personel ve memur kadroları karşılığı çalışan 52 sözleşmeli personel olmak üzere toplam 441 dolu kadro

sayısının %3 oranına tekabül eden 13 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken 2 engelli memur çalıştırıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 13: Fiyat Dışı Unsurun Hesaplama Esaslarına Yönelik Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması

İdare tarafından yapılan ihalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceğine ilişkin düzenlemeler yapıldığı, ancak ihale yetkilileri tarafından fiyat dışı unsurun nev'i, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinde; ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde bırakılacağı ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme" başlıklı 62'nci maddesi gereğince fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesine eklenmesi gerekmektedir.

Ancak idare tarafından fiyat dışı unsura yer verilmek suretiyle ihale edilen yapım işlerinde, ihale yetkilileri tarafından fiyat dışı unsurun nev'i, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım işlerinde fiyat dışı unsurun öngörülmesindeki amaç, 4734 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinde düzenlenen fiyat dışı unsurun, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini ve özellikle yapım işleri ihalelerinde işin erken tasfiye edilmesi suretiyle kaynakların verimli kullanılması ilkesinin muhtemel ihlallerini engelleyecek şekilde etkin kullanımını sağlamaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususta devam eden süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla kamu ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan saydamlık ilkesine uygunluğu da teminen fiyat dışı unsurun nevi, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Geçici Kabul Şartlarını Taşımayan Yapım İşlerinde Kabulün Yapılması

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde işin bünyesinde kullanılan imalatların test ve deney sonuçları alınmadan geçici kabul işlemlerinin tamamlandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'inci maddesine göre; taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunur. Yapılan işlerin; işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunup bulunmadığı yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanır ve akabinde idare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturulur. İş, kabule hazır değilse, eksik ve kusurlu işleri gösteren ön inceleme tutanağı yapı denetim görevlisinin işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini tespit eden görüşleriyle birlikte en geç üç gün içerisinde idareye gönderilir.

Daha sonrasında yükleniciye 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, kusur ve eksiklerin giderilmesi için yapı denetim görevlisinin belirttiği yaklaşık bitim tarihi de dikkate alınarak, en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarda bulunacağı, kabul komisyonu gerçekleştirilen işlerin nevi, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceleyerek işi kabule uygun bulmadığı takdirde, mevcut durumu ve işin kabule hazır hale gelmesi bakımından yaklaşık bitim tarihini bir tutanakla tespit ederek ve idareye bildireceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri" başlıklı 5'inci maddesinde; geçici kabul komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 42'nci maddesine göre inceleyip muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların

işletme ve çalışma deneylerini yaparak geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, geçici kabulün işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığının yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeden geçirilerek tutanağa bağlanacağı ve akabinde İdarenin geçici kabul komisyonunu oluşturarak, işi sözleşme ve şartname hükümlerine göre inceleyeceği, inceleme sonucunda eksikliklerin olup olmadığını tespit ederek imalatın uygunluğuna göre karar vereceği belirtilmektedir.

Aşağıdaki işlere ilişkin hazırlanan teknik şartnamede; *“Polietilen boruların muayene ve kabullerinde ilgili şartnamede belirtilmiş olan standartlara göre masrafi yüklenici firma tarafından karşılanmak üzere Türk Akreditasyon Kurumu tarafından ilgili alanda akredite edilmiş idarenin onayladığı laboratuvarlarda yaptırılacaktır”* ifadelerine yer verilerek işin bünyesinde kullanılacak imalat kalemlerinin standartlara uygun olmasının sağlanması adına test ve analizlerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

İdare tarafından yapılan yapım işlerinin bir kısmında işin bünyesinde kullanılacak ve işe ilişkin yayımlanan şartnameler uyarınca yapılması gereken imalat testlerinin hakedişler düzenlendikten sonra yapıldığı ve hatta detayları aşağıdaki tabloda da verilen iki adet yapım işinde teknik şartname gereği yapılması gereken imalat testlerinin işin geçici kabulü yapıldıktan sonra yaptırıldığı, geçici kabul tutanağından ise testlerin gecikmesine ilişkin herhangi bir kesinti yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 13: Test ve Deney Sonuçları Geçici Kabul Tarihinden Sonra Alınan Yapım İşleri

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı	İhale Tarihi	Geçici Kabul Tarihi	İşin Bünyesinde Kullanılacak İmalatların Test Sonuçlarının Tarihi
2022/798732	Erzurum İli Narman İlçesi Alacayar Mahallesi Sulama Tesisleri Yapım İşleri	01.09.2022	21.08.2023	06.09.2023
2022/1368785	Erzurum İli Oltu İlçesi Çatalsöğüt ve Ünlükaya Mahalleleri Hayvan İçme Suyu Hattı Yapımı İşleri	05.01.2023	11.05.2023	21.06.2023

İmalat bedellerinin hakediş raporlarına geçirilerek bedelinin ödenebilmesi için sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olması gerekir. Dolayısıyla bu işlere ilişkin hakedişlerin düzenlenmesi idare tarafından bu imalatların sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olduğunun tasdik edilmesi anlamına gelmektedir. Fakat işin bünyesinde kullanılacak imatlara ilişkin testler yapılmadan hakediş düzenlenmesi halinde bu imalatların sözleşme ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun nitelikte olup olmadığı kontrol edilmeden bedeli ödenmiş olacaktır.

Geçici kabul işlemi ise sözleşme ile taahhüt altına alınan işin sözleşme, sözleşme eki, projeler, detaylar, teknik şartnameler, birim fiyat tarifleri, analizler, standartlar ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi ve nihayetinde yapılan işin belirtilen hususlara uygun biçimde eksiksiz ve kusursuz olarak tamamlandığının idare tarafından tasdiklenmesi anlamına gelmektedir.

Bilindiği üzere, geçici kabul yapılması yükleniciden kesilen teminatların iade edilmesi, yapı ile ilgili sorumluluk süresinin başlaması, ihtiyat kesintilerinin iadesi gibi çeşitli sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla yapım ihalelerinin en önemli süreçlerinden biri olan geçici kabul işlemlerinin işin bünyesinde kullanılan ve ana imalat kalemlerinin test ve deneyleri yapılmadan işin hakedişlerinin ödenmesi ve kabullerinin yapılması idare için yukarıda sayılan hususlar açısından önemli sorunları beraberinde getirecektir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; devam eden süreçte bulgu konusu edilen hususta gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu sebeple kabul komisyonlarının kabul işlemlerini yerine getirirken özen yükümlülüğüne uyması gerekmekte olup idare tarafından sözleşmede yer alan hükümlere göre testlerin olumlu olması halinde hakedişlerin ödenmesi ve geçici kabul işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: İdareye Ait Kültür Merkezinde Yer Alan Salon İçin Belirlenen Ücret Tarifesinin Uygulanmaması

İdareye ait kültür merkezindeki salonların kullanımına ilişkin tarife belirlenmiş olmasına rağmen bu salonların konser, tiyatro ve gösteri tarzı etkinlikler için ücretsiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un diğer fıkralarında birinci fıkra hükmünün istisna ve muafiyetleri tek tek sayılmış, altıncı fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Belediye meclisi tarafından alınan kararlar yürürlüğe konulan 2023 yılı gelir tarife cetvelinde salon kullanım ücret tarifeleri belirlenmiştir. Söz konusu gelir tarife cetvelinde herhangi bir muafiyet ya da indirim de söz konusu değildir.

Yapılan incelemelerde, idareye ait kültür merkezindeki salonların kullanımına ilişkin tarife belirlenmiş olmasına rağmen bu salonların konser, tiyatro ve gösteri tarzı etkinlikler için ücretsiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; 2022 yılı gelir tarifesinde bahsi geçen kültür merkezinin bir kısım etkinlikler için ücretsiz tahsil edileceği ifade edildiğinden 2022 yılında plana alınarak 2023 yılında gerçekleştirilen etkinlikler kapsamında kültür merkezinin kullanımından ücret alınmadığı ifade edilmiştir.

Fakat 2022 tarifesinin açıklamalar kısmında yer alan 3'üncü maddede aynen; *"Bu ücret tarifesi 01.01.2022-31.12.2022 tarihler arası geçerlidir."* ibaresi yer almaktadır. Bulgu konusu ise 2023 yılında belirlenen tarifenin uygulanmayarak bu salonların ücretsiz kullandırılmasıdır.

Dolayısıyla idarenin, 2022 yılına ilişkin gelir tarifesini gerekçe göstererek yaptığı savunma bulgu konusu hususu karşılamamaktadır.

Kanunlarda haklarında muafiyet hükmü bulunmayan, Cumhurbaşkanı tarafından da muafiyet tanınmayan kişi ve kurumlara İdareye ait bir salonun ne amaçla olursa olsun ücretsiz veya indirimli tarife üzerinden kullandırılması/tahsisi mümkün değildir.

BULGU 16: İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

İdari para cezalarının tahsiline yönelik gerekli yasal işlemlerin idare tarafından yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Belediyeler tarafından idari para cezaları; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur. Şöyle ki;

Kanun'un "Genel kanun niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Zaman bakımından uygulama" başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un 20'nci maddesinde "Soruşturma zamanaşımı" ve 21'inci maddesinde ise "Yerine getirme zamanaşımı" başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belirlenen zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 62'nci maddesinde "Haciz", 63'üncü maddesinde "Diğer hakların paraya çevrilmesi" ve 64'üncü maddesinde ise "Haciz varakası" başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, tüm kamu tüzel kişilerin verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır.

İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esası geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesine göre bir ay içinde ödenmesi gerekecektir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, idarenin 31.12.2023 tarihi itibarıyla tahsil edilmesi gereken idari para cezasından kaynaklı 682.697,41 TL tutarında alacağının bulunduğu, bu cezaların tahsilini sağlamak adına son dört yıldır herhangi bir haciz işlemine başlanmadığı, nitekim idare tarafından tahsilat için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda Belediyenin son 5 yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 14: İdari Para Cezalarına İlişkin İcmal

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2019	50	57	0	24	0	5.539,00
2020	24	25	0	0	17	402.080,84
2021	20	25	0	0	17	30.827,14
2022	35	37	0	0	26	38.224,34
2023	0	0	64	0	64	206.026,09
TOPLAM	129	144	64	24	124	682.697,41

Kamu idaresi cevabında özetle, 2019 ile 2023 yılları arasında tahakkuk eden idari para cezasından %89 oranında tahsilat yapıldığı; mükelleflerin bir kısmının dava yoluna başvurduğu, bir kısmının alacaklarının yapılandırıldığı dolayısıyla tahsilat süreçlerinin uzadığı; bazı alacaklar için tapu kayıtlarına bloke işlemi uygulandığı; pandemi döneminde icra yoluna başvurulmasında esnek davranıldığı nitekim tahsilat işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

İdare, tahsilatların yapılması adına idari işlemlerin başlatıldığını ifade etmişse de bulgu metninde de yer verildiği üzere idare tarafından ödeme emri gönderilmiş fakat tahsilatın devamını sağlamak adına haciz işlemlerine başlanmamıştır. Ödeme emrini göndererek idari işlemi başlatmak tahsilatı sağlamayacaktır. Zira önemli olan tahsilatın sağlanması adına bu süreçlerin (haciz dahil) nihayete erdirilmesidir.

Diğer yandan idare tarafından savunma metninde yer alan yapılandırılmış, yargıya intikal etmiş ve bloke işlemi uygulanmış alacaklar kapsamında yalnızca 4 borçlu bulunmaktadır. Fakat bulgu metninde yer alan tabloda da görüldüğü üzere haciz işlemi başlatılması gerektiği halde başlatılmayan 124 adet borçlu bulunmaktadır. Dolayısıyla savunma konusu edilen ve gerekçe gösterilen kısım bulgunun yalnızca %3'lük bir kısmını oluşturmaktadır.

Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 17: İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Rekabeti Sınırlayacak Şekilde Çok “Yüksek Belirlenmesi

İhale sözleşmelerinde hakediş tutarlarına göre 500 güne varan çok yüksek ödeme süreleri belirlenmesine karşın ödemelerin çok daha kısa sürelerde yapılması nedeniyle rekabetin sınırlandırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, 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 sorumlu olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Tip sözleşmeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerce yapılacak sözleşmelerin tip sözleşme hükümleri esas alınarak düzenleneceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhale Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin Geçici hakediş raporları başlıklı 39'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasının (f) bendinde; hakediş raporunun, tahakkuka bağlandığı tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin bir diğer eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin Ödeme yeri ve şartları başlıklı 11.2 maddesinde; hakediş raporlarının tahakkuka bağlanması sonrasında on beş gün içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ancak Tip Sözleşmenin 12.1'inci dipnotunda; "*Ödeme süresi için on beş günden farklı bir süre belirlenmesi öngörülmüyor ise, öngörülen süre "on beş" ifadesi yerine yazılır*" düzenlemesine yer verilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihale sözleşmelerinin 11'inci maddelerinde;

"Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım işleri Genel Şartnamesinde düzenlenen esaslar çerçevesinde, kanuni kesintiler de yapılarak her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir. Hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak hakediş miktarına göre;

Hakediş yapılip ödeme emri mali hizmetler daire başkanlığı kayıtlarına alındığı tarihten itibaren ödeme süreleri aşağıdaki gibi olacaktır.

-Hakediş miktarı 0 ile 100.000 TL arası olan ödemeler 150 gün içinde,

- Hakediş miktarı 100.000 ile 250.000 TL arası olan ödemeler 200 gün içinde,
 - Hakediş miktarı 250.000 ile 500.000 TL arası olan ödemeler 300 gün içinde,
 - Hakediş miktarı 500.000 ile 1.000.000 TL arası olan ödemeler 350 gün içinde,
 - Hakediş miktarı 1.000.000 TL üzeri olan ödemeler 500 gün içinde,
- ödemesi yapılacaktır” düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre yapım işlerinde hakediş ödeme süreleri tip sözleşmeye uygun olarak ihale sözleşmesinde belirlenmesi gerekmektedir. Tip sözleşmede ise idare tarafından 15 günden farklı bir süre öngörülmesi durumunda bunun sözleşmede belirtilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin yapım işi ihale sözleşmelerinin tamamında 15 gün yerine, ödeme tutarlarına göre farklı ödeme süreleri belirlendiği görülmüştür. Yukarıda yer verilen mevzuata göre idarenin ödeme tutarlarına göre farklı süreler belirleme yetkisi bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hükmü yer almaktadır. İhale sözleşmelerinde tutarlara göre farklı ödeme süreleri belirlemesi, bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sıralamasına göre ödenmemesine neden olacaktır. Bu nedenle ihale sözleşmelerinde tutarlara göre farklı ödeme süreleri belirlenmemesi gerekmektedir.

İdarenin yapım işi hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde; hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından sonra genellikle ilk 30 gün içerisinde ödemelerin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

2023 yılına ilişkin idareden temin edilen veriler esas alındığında; 60 adet yapım işi ihalesinden 35'inde ihaleye geçerli tek teklif verildiği tespit edilmiştir. İdarenin yapmış olduğu ihalelere katılımın sınırlı kalmasının, sözleşmelerde ödeme sürelerinin çok uzun belirlenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Hakediş ödeme sürelerinin ihale sözleşmelerinde gerçekleşen ödeme sürelerinden çok daha uzun (500 güne varan) gösterilmesi temel ilkelere iki yönden aykırılık teşkil etmektedir;

- 1- Ödeme süresinin kabul edilebilir olmadığını düşünen istekli olabilecekler ihalelere katılmayabileceklerdir. Bu durum ihalelerde rekabetin sınırlandırılması demektir.
- 2- İstekliler bu çok uzun ödeme sürelerini dikkate alarak teklif bedellerini yüksek tutacak, ihaleler piyasa rayiçlerine göre yüksek bedellerle gerçekleşecek ve kaynakların verimli kullanılması ilkesi ihlal edilecektir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; 2023 yılı son üç ay içerisinde ihalelere ödeme süresi eklenmediği, eklenmeyen dönemde idareye çok sayıda ihtarname ve icra takibi yazısı ulaştığı belirtilmiş olup enflasyonist bir ortamda bulunulması ve nakit yetersizliği nedeniyle ödeme sürelerinin bulunmasının pratik açısından doğru olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından nakit yetersizliği gerekçe gösterilmişse de bulgu metninde de belirtildiği üzere hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından sonra genellikle ilk 30 gün içerisinde ödemelerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bu uygulama ihale mevzuatının temel ilkelerini ihlal etmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesi açıktır ve mevzuata tabi tüm kurumlar bu ilkelere uymak zorundadır. İdarenin sunduğu gerekçelerle yaptığı uygulama yapılan işlemi mevzuata uygun hale getirmemektedir.

İhalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, ihale dokümanında hakediş ödeme sürelerinin gerçeğe uygun olarak düzenlenmesi ve ihalelerde Kanun'un temel ilkelerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 18: İhalelerde Şirket Ortaklarının Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerden teklif veren şirketin ve teklifi imzalayan yetkililerin yasaklılık sorgulaması yapılırken, söz konusu şirketin ortaklarına yönelik yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılmayacak olanlar" başlıklı 11'inci maddesinde, doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılmayacak olanlara ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan Kanun'un 17'nci maddesinde yasak fiil ve davranışlar; 59'uncu maddesinde ise isteklilerin ceza sorumluluğu düzenlenmiştir.

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 ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, idare tarafından gerçekleştirilen ihalelerden teklif veren şirketin ve teklifi imzalayan yetkililerin yasaklılık sorgulaması yapılırken, söz konusu şirketin ortaklarına yönelik yasaklılık sorgulaması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına sonraki dönemde gerçekleştirilen ihalelerde yasaklılık sorgulamalarının yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, İdare tarafından bununla ilgili hiçbir evrak sunulmamıştır.

Gerekli yasaklılık sorgulamalarının yapılmaması durumunda firmaların ihaleye katılma yeterlilik ve koşullarına sahip olmadığı halde, idarenin gerçekleştirdiği ihalelere katılımını mümkün hale getirmektedir. Belirtilen risklerin giderilmesi için, yasaklılık sorgulamasının mevzuatta uygun olarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: İlçe Belediyesine Mevzuata Aykırı Borç Verilmesi ve Bazı İlçe Belediyelerin Kuruma Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi

Mevzuatta belediye giderleri arasında sayılmamasına rağmen Narman İlçe Belediyesine borç verildiği, borcun vadesinin dolmasına rağmen tahsil edilmediği, ayrıca Aziziye İlçe Belediyesi ile Yakutiye İlçe Belediyesinin kuruma ödemeleri gereken borçlarının tahsil edilmediği görülmüştür.

Yapılan incelemede;

a- Narman Belediyesince 28.04.2014 tarihinde personeline maaş ödemesinde bulunmak için Erzurum Büyükşehir Belediyesinden 40 ay eşit taksitle ödenmek şartıyla 1.000.000.-TL nakdi borç istendiği, idare tarafından 14.05.2014 tarihinde Narman İlçe Belediyesine 40 ay eşit taksitler halinde geri ödemeli 1.000.000.-TL borç verildiği, 2017 yılında borcun vadesinin dolmuş olmasına rağmen 2023 yılsonu itibariyle söz konusu borçtan kalan 563.346,09.-TL'nin hala tahsil edilmediği,

b- Yakutiye İlçe Belediyesine ait; 2009 yılında 5747 Sayılı Kanun ile kapanıp hem gelirleri hem de borçları ile Yakutiye İlçe Belediyesine devir edilen Kazımkarabekir Belediyesi, Dadaşköy Belediyesi ve Dumlu Belediyesine ait Büyükşehir Belediyesince verilen toplamda 1.236.824,00-TL borcun hala tahsil edilmediği,

c- Aziziye İlçe Belediyesine ait; 2009 yılında 5747 Sayılı Kanun ile kapanıp hem gelirleri hem de borçları ile Aziziye İlçe Belediyesine devir edilen Dadaşkent Belediyesi ile Ilıca Belediyesine ait Büyükşehir Belediyesince verilen borç tutarlarının ve 2016 yılında Aziziye İlçe Belediyesine Asfalt Malzemesi olarak verilen toplamda 1.004.494,90-TL tutarından 373.990,30-TL ödenmiş olup kalan 630.504,60-TL tutarın hala tahsil edilmediği,

Görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ncı maddesinde belediyenin giderleri sayılmıştır. Söz konusu giderler arasında ilçe belediyelerine borç verme yer almamaktadır. 5393 sayılı Kanun çerçevesinde, belediyelerin diğer belediyelere veya başka herhangi bir kişi veya kuruma faizli veya faizsiz olarak borç vermesi mümkün değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesinde ise; büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarının, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilecekleri ve bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre de büyükşehir belediyesi sadece bağlı idaresine nakit borç verebilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde ayrıca; *“Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilir”* denilmektedir.

Anılan madde hükmüne göre büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ile ortak projeler gerçekleştirebilir ve yatırım yapabilir. Ancak bunun için projenin ilçe belediyesinin yatırım programında yer alması, büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclis kararının olması gerekir. Kurumca ilçe belediyelerine yapılan söz konusu ödemelerin ilçe belediyelerinin yatırım programında yer alanı ortak proje olmadığı görülmüştür. Ödeme listesi aşağıdadır;

Tablo 15:Ödeme listesi

Hesap Kod	Hesap Adı	Ekod4	Borç Toplam
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabi (Yakutiye Beld.)	01	1.236.824,00
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabi (Aziziye Beld.)	02	630.504,69
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabi (Narman Bld.)	03	563.346,09
	TOPLAM		2.430.674,78

Kurum cevabında; *Yakutiye İlçe Belediyesi ile Aziziye İlçe Belediyesi'ne ait, 2009 yılında 5747 Sayılı Kanun ile kapanan belediyelerden kalan borçlarla ilgili söz konusu belediyelerle sürekli yazışma yapılmakta olup, borç tutarlarının kurum hesaplarına yatırılması istenmektedir. Ancak ilgili belediyeler kapanan belediyelerden gelen borcun kaynağını kabul etmemekte ve zamanaşımını ileri sürmektedir. 2024 yılında yapılan yazışmalarda borcun tahsil edilmemesi durumunda ilgili belediyelere yasal yollara başvurulacağı bildirilmiştir.*

Narman Belediye Başkanlığı'na geri alınmak üzere verilen borçla ilgili olarak ise; 2024 yılında yapılan yazışmayla tahsilattan kalan 563.346,09 TL'nin faiziyle birlikte kurum hesaplarına yatırması gerektiğini, aksi takdirde yasal yollara başvurulacağı bildirilmiştir. Söz konusu kurum alacaklarının hala tahsil edilemediği anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerine borç vermesi mevzuat hükümlerine uygun değildir. Kurum alacaklarının faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkân Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması

Yapım işlerine ilişkin olarak, yüklenici tarafından hazırlanıp mevzuatta belirtilen süre içerisinde idareye sunulması gereken iş programının idare tarafından teslim alınmasında mevzuata uygun davranılmadığı için mevzuat gereği yerine getirilmesi gereken kontrollerin yapılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş programı” başlıklı 17’nci maddesinde; “*yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklere, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. Süresinde teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması halinde uygun bulunmama gerekçeleri yükleniciye bildirilerek, bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulamaksızın, beş gün süre*

verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanır” ifadesine yer verilmiştir.

Aynı maddenin yedinci fıkrasında; “İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır” denilmektedir.

Yine Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin “İş programı” başlıklı 12'nci maddesinde ise; yüklenicinin iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım süreleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle, gün bazında yapılması gereken iş tutarlarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlayacağı ve programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla yüklenici, tarafından yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim etmelidir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanacaktır. Yine belirli sebeplerle revize iş programına ihtiyaç duyulması halinde yüklenicinin bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorunda olduğu, revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler dikkate alınarak gecikme cezası uygulanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde hem asıl hem de revize iş programlarının üzerinde bu programların idare tarafından ne zaman teslim alındığına ilişkin herhangi bir emare

bulunmadığı gibi idare tarafından bu programlar teslim alındığında herhangi bir tutanak da düzenlenmediğinden mevzuatın gereği olarak yapılması gereken kontroller yapılamamaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususta gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yüklenicinin taahhüdünü yerine getirip getirmediği iş programı ile ölçüleceğinden ve iş programında meydana gelen önemli gecikmeler sözleşmenin feshine neden olacağından, işin niteliğine uygun olarak iş programı yüklenici tarafından hazırlanarak öngörülen sürede idarenin onayına sunulmalı, idare tarafından ise iş programının zamanında sunulmasının kontrol edilmesini teminen iş programı ve revize iş programlarının teslimlerinin kayıt altına alınması ve bu kayıtlarda tarih belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: İş veya Meslek Ahlakına Aykırı Faaliyetlerde Bulunduğu İspat Edilen İsteklilerle Alakalı Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması

Kuruma yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu ispat edilen isteklilerle ilgili herhangi bir iç kontrol mekanizmasının kurulmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılımda yeterlik kuralları" başlıklı 10'uncu maddesine göre ihale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen isteklilerin ihale dışı bırakılması idareler açısından yasal bir zorunluluktur.

Mezkûr mevzuat hükmüne göre kanun kapsamındaki idarelerin her ihalede, katılan tüm isteklilerin ihale tarihinden önceki beş yıl içinde idareye yaptıkları işler sırasında ispatlı şekilde iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunup bulunmadığını araştırması ve böyle bir durumun varlığı halinde bu isteklileri ihale dışı bırakması gerekmektedir.

Yapılan incelemede idarece bu kanun kapsamındaki ihalelerde, katılan tüm isteklilerin ihale tarihinden önceki beş yıl içinde idareye yaptıkları işler sırasında ispatlı şekilde iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesini sağlayacak bir mekanizmanın kurulmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun yerine getirilmesi adına ilgili birimlerin bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'u kapsamındaki ihalelerde, katılan tüm isteklilerin ihale tarihinden önceki beş yıl içinde idareye yaptıkları işler sırasında ispatlı şekilde iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunup bulunmadığına ilişkin kontrol edilmesini sağlayacak bir mekanizmanın kurulması gerekmektedir.

BULGU 22: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

Aynı kanunun 103'üncü maddesinde ise; yıllık ücretli izni bu kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683TL) 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 60 işçiden 4'ünün 200 günden, 14'ünün 100 günden ve 17'sinin ise 60 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun yerine getirilmesi adına gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 23: Kamu İdaresinin Sorumluluğundaki Toptancı Halinde Aynı Kişiye Birden Fazla İş Yerinin Kiralanması

Kamu idaresi yönetiminde bulunan sebze ve meyve toptancı halinde aynı kişiye dolaylı olarak birden fazla işyerinin kiralandığı görülmüştür.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Kiralama ve satış" başlıklı 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, toptancı halindeki işyerlerinin, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanabileceği, aynı toptancı halinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabileceği, işyerlerinin adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamayacağı belirtilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında da, aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini

kullanan adi şirketler/ortaklıkların ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişilerin, durumlarının 01.07.2015 tarihine kadar 28'inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediyeye ait toptancı halinde yer alan bazı iş yerlerini kiralayanların dolaylı olarak aynı kişiler olduğu, dolayısıyla aynı kişiye birden fazla iş yerinin kiralandığı tespit edilmiştir.

Toptancı hallerinde esnafın korunması amacıyla yapılmış olan bu düzenleme ile hal esnafında çeşitlilik yaratarak tekelleşmenin önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Böylece oluşabilecek fiyat belirleme gücünün belirli kişilerin elinde toplanması önlenerek hal piyasasında rekabetin sürdürülmesi amaçlanmıştır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; dükkanların farklı kişilere kiralandığı, bazı komisyoncu veya tüccarların şirket olmalarından dolayı kiracılıkları ayrı kişiler olmasına rağmen şirket ortaklıkları bulunduğu ifade edilmiştir.

Hal Şube Müdürlüğü'nden temin edilen belgelerde, aynı işletmenin farklı isimleri kullanarak yaptığı kiralama işlemlerinin olduğu görülmektedir.

Dükkanları kiralayan bazı gerçek kişilerin diğer dükkanları kiralayan bazı gerçek-tüzel kişilerin ortağı-yakını olması dolayısıyla işletme ismi aynı olmasına rağmen aynı kişiye dolaylı olarak birden fazla dükkânın kiralandığı anlaşılmaktadır. Bulguda da bahsedilen mevzuat hükümlerine göre aynı toptancı halinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak birden fazla kiralama yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasına uygun olarak, sebze ve meyve hallerinde faaliyet gösteren kişi ve ortaklıkların durumlarının mevzuata uygun hale getirilmeleri sağlanmalıdır.

BULGU 24: Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Kiraya Verilmesi

Kurumun mülkiyetindeki taşınmazların belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

“Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’a göre yapılacağı,

“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; idarenin, ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

“İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu” başlıklı 36’ncı maddesinde ise; 1’inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 3’üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun’a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak ‘idare’ olarak tanımlanmış ve bu ifade kanunun birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler kanunun 51’inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde; *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,”* işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı kanunun diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (f) bendinde) kanuna tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde *“idarelerin özel mülkiyetinde”* kavramı yerine *“Devletin özel mülkiyetinde”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan”* kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun’un “Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler” başlıklı 74’üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç, hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak Yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde ise; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır" hükmü getirilmiştir. Bu şekilde bir hüküm getirilmediği sürece 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin belediyeler için uygulanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararı'nda; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmıştır.

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanunla yapılan atıf, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemelerde kurumun mülkiyetindeki taşınmazların belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Bu kapsamdaki taşınmazlara ilişkin detaylı bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 16:Pazarlık Usulüyle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilen Taşınmazlar

Sıra No	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Alan (m ²)	Kiracı	2023 Yıllık Kira Bedeli (TL)
---------	------	---------	-----	--------	------------------------	--------	------------------------------

1	Palandöken	Şehitler	12948	4	80.754,85	ÇETAŞ	152.717,22
2	Yakutiye	Çiftlik	11251	2	28.329,65	ÇETAŞ	116.127,64
3	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	ESKER A.Ş.	37.200,00
4	Yakutiye	Ilıca	3175	149	850	ESKER A.Ş.	43.077,50
5	Yakutiye	Kuloğlu	582	3	396	ESKER A.Ş.	31.877,35
6	Yakutiye	Şeyhler	12874	1	3.397,57	Enerji A.Ş.	448.006,00
7	Palandöken	Osman Gazi	203	42	170	Enerji A.Ş.	68.007,31
8	Palandöken	Osman Gazi	203	42	2.405,74	Enerji A.Ş.	494.598,62
9	Yakutiye	Caferiye	12444	8	38	Kültür A.Ş.	27.900,00
10	Yakutiye	Caferiye	12444	8	38	Kültür A.Ş.	27.900,00
11	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
12	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
13	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
14	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
15	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
16	Yakutiye	Caferiye	12444	8	258,38	Kültür A.Ş.	99.600,00
17	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
18	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	37.200,00
19	Yakutiye	Caferiye	12444	8	27,5	Kültür A.Ş.	21.750,00
20	Yakutiye	Caferiye	12444	8	27,5	Kültür A.Ş.	21.750,00

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; belediyenin 2886 Sayılı kanun kapsamında olmasından mütevellit söz konusu kiralama işlemleri

belediyenin tüm hisselerine sahip olduğu şirketlere yapıldığı için rekabeti ortadan kaldırmadığı ifade edilmiştir.

İdarenin cevabında belirtilen, 'belediyenin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu değerlendirmesi yapılarak ilgili kiralamaların yapılması' bulgu konusu hususu karşılamamaktadır. Bulgu metninde de ifade edildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/(g) maddesindeki pazarlık usulü ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir. 5393 sayılı Kanun hükümlerine göre belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu yüzden de belediyenin mülkiyetindeki taşınmazları devletin mülkiyetindeki taşınmaz olarak kabul etmek mümkün değildir.

Ayrıca bulguda konusu edilen husus belediyenin bu Kanun kapsamında olup olmaması değil belediyelerin taşınmazlarını kendi şirketlerine pazarlık usulüyle kiraya verip veremediğidir.

Diğer yandan idarenin cevabında yer alan 'kendi şirketlerine kiralandığı ve rekabeti etkilemediği' hususu bulgu konusu edilen hususla bağdaşmamaktadır. Zira bulgu konusu edilen husus idarenin bu işlemi tesis etmede yetkisinin olmamasıdır. Yetkisiz tesis edilen işlemde ise kiralayanın sıfatının ne olduğu ve kiralamanın rekabeti engellemediği savunması yapılan işlemi mevzuata uygun hale getirmeyecektir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini, dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan malları kiraya vermesinin veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesinin açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu sebeple kiralama işlemlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

İdare tarafından yapılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen mal alımları ile hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının,

2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde; Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarını dikkate alacağı, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılacak mal, hizmet alımı ve yapım işi harcamaları yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacaktır.

Yapılan incelemede; 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımı ile hizmet alımı harcamalarının, detayları aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 17: Mal ve Hizmet Alımlarında %10 Sınırının Aşımı Tablosu

Harcama Kalemleri	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek'in %10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	Sınırı Aşan Tutar/Sınır (D/B) (%)
Mal Alımı	668.263.956,13	66.826.395,61	79.994.551,87	13.168.156,26	19,89
Hizmet Alımı	56.618.128,92	5.661.812,89	9.014.208,60	3.352.395,71	30,20

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; devam eden süreçte bulgu konusu edilen hususun yerine getirilmesi adına gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. İdarenin iş ve işlemlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Mevzuata Aykırı Alt Yüklenici Sözleşmesi İmzalanması

Yüklenici tarafından kamu ihale mevzuatına aykırı olarak hangi imalat kalemlerinin nevi itibarıyla devredildiği belirtilmeksizin yalnızca belirli bir tutar esas alınarak alt yüklenici sözleşmesi imzalandığı ve bu sözleşmenin idare tarafından onaylandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Alt yükleniciler" başlıklı 15'inci maddesinde; ihale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmelerinin istenebileceği ancak bu durumun yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir.

Yapım işleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde alt yüklenicinin, sözleşme konusu işin nevi itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede idare tarafından 36.159.355,00 TL bedel ile imzalanan 2022/753079 ihale kayıt numaralı "Erzurum İli Muhtelif Mahalleleri Bent Yapım İşİ"nde idarenin de onayladığı alt yüklenici sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmede işin %30'una tekabül eden 10.847.806,50 TL bedelli kısmı alt yüklenicinin yapacağı belirtilmiş, fakat nevi itibarıyla hangi işlerin alt yükleniciye devredildiğine ilişkin herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

Yapım işleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde alt yüklenicinin tanımı yapılırken; "*Sözleşme konusu işin nevi itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişiyi*" ibaresinde geçen '*nevi itibarıyla*' lafzı, alt yüklenici sözleşmesinin devrinde alt yükleniciye devredilen imalat kalemlerinin belirtilmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

Yüklenici ve alt yüklenicinin yapacağı işlerin nevi itibarıyla ayrı ayrı belirlenmemesi halinde, alt yüklenici iş bitirme belgelerine ilişkin usul ve esasların belirtildiği Yapım İşleri

İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 47'nci maddesinin üçüncü fıkrasında aranan şartların sağlanıp sağlanmadığının tespiti mümkün olamayacak ve yine aynı şekilde sözleşmenin yürütülmesi sırasında ortaya çıkması muhtemel iş artışı, iş eksilişi, hatalı, kusurlu, eksik işlerin olması ve benzeri durumlarda da ihtilaf çıkacaktır.

Kamu İhale Kurulu'nun 17.08.2012 tarih 2012/UY.II-3362 numaralı kararında aynen; *“Başvuruya konu ihalede isteklilerin alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri yalnızca nevi itibarıyla belirtebilecekleri, herhangi bir iş kısmına ilişkin belirli bir miktarın esas yüklenici tarafından, geriye kalan kısmının ise alt yüklenici tarafından gerçekleştirilmesinin yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde kamu ihale mevzuatına uygun olmadığı anlaşılmıştır”* şekliyle yer alan ifadelerde de yüklenicinin alt yükleniciye yaptırmayı düşündüğü işleri yalnızca bedel belirterek devredemeyeceği yönünde karar alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuatta, yüklenicilerin alt yüklenicilere yaptıracakları işleri nev'i itibarıyla belirtmeleri gerektiği açık olarak düzenlenmekle birlikte mevzuatta nevi itibarıyla belirlenen bu işlerin üzerinden yalnızca tutar belirtilerek belirleme yapılabilmesine imkân tanınmamıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; sonraki süreçte yapılacak ihalelerde bulgu konusu hususa uyulması adına gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İsteklilerin alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri nev'i itibarıyla belirtmeksizin yalnızca tutar üzerinden devretmesinin kamu ihale mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde ve İdare Onayı Alınmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne ve ihale sözleşmesine aykırı olarak işin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı ve aynı işte mevzuata uygun şekilde idare onayı alınmaksızın alt yüklenici sözleşmesi imzalandığı tespit edilmiştir.

A. Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Alt Yüklenici Çalıştırılması

İdare tarafından 2022/525994 ihale kayıt numaralı “Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ”nde mevzuatta belirlenen sınırın üzerinde alt yüklenici çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

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

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde;

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

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

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

Söz konusu ihaleye ilişkin sözleşmenin 15'inci maddesinde; ihale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı ve alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022/525994 ihale kayıt numaralı "Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşi"nde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne ve ihale sözleşmesine aykırı olarak işin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı tespit edilmiştir.

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

B. İdarenin Onayı Alınmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

Kurum tarafından ihale edilen 2022/525994 ihale kayıt numaralı “Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ”nde idare onayı alınmaksızın alt yüklenici sözleşmesi imzalandığı, böylece mevzuatta öngörülmüş olan birtakım yükümlülüklerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde;

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

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

İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı,

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

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yapım işi ihalelerinde idare onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılmayacağı, bu onay olmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda ise idarece yerine getirilmesi gereken bir takım hukuki yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, 2022/525994 ihale kayıt numaralı "Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İş'i"nde; 09.11.2022 tarihinde ihaleyi kazanan esas yüklenici ve alt yüklenici arasında alt yüklenici sözleşmesinin imzalandığı, anılan sözleşmenin 10.11.2022 tarihinde yüklenici firma tarafından idarenin onayına sunulduğu, idare tarafından ise sözleşmenin imzalanmasından 34 gün sonra yani 13.12.2022 tarihinde alt yüklenici devir sözleşmesine onay verildiği görülmüştür. Dolayısıyla idare onayı alınmaksızın alt yüklenici devir sözleşmesi imzalanmıştır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; bulguya konu edilen hususa ilişkin olarak sonraki dönemde yapılacak ihalelerde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Yüklenicilerin alt yüklenici çalıştırmaları durumunda aralarında imzaladıkları sözleşmeleri mevzuata uygun olarak idareye sunmaları gerekmektedir.

BULGU 28: Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi ve Bu Payların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan müzelerin giriş ücretlerinden elde edilen paylardan ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken tutarların gönderilmediği ve bu payların hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

A. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde; Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere belediye ve mücavir alan sınırları içindeki gerçek ve tüzel

kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin yüzde 5'inin belediye payı olarak ayrılacağı, ayrılan bu payın tahsilini takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu büyükşehir belediyesine ödeneceği ve büyükşehir belediyelerince tahsil edilen bu payın yüzde 75'inin de nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır. Yapılan incelemede 2023 yıl sonu itibarıyla 55.737,80 TL gelir elde edildiği, elde edilen gelirden ilgili ilçe belediyelerine pay gönderilmediği tespit edilmiştir.

B. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu idareleri payları hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yapılan incelemede ilçe belediyelerine gönderilmek üzere ayrılıp 363 Kamu idare payları hesabında muhasebeleştirilmesi gereken müze paylarının doğrudan bütçe geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince büyükşehir belediyesi tarafından gönderilmesi gereken müze giriş ücret paylarının düzenli ve eksiksiz bir şekilde ilgili ilçe belediyelerinin hesaplarına aktarılması ve ayrılacak bu payların mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi

Organize Sanayi Bölgesi (OSB) tarafından tahsil edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin harçlardan büyükşehir belediyesine gönderilmeyen tutarlara ilişkin takibin yapılmadığı görülmüştür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "Yer seçimi, kuruluş ve planlama" başlıklı 4'üncü maddesinin on dördüncü fıkrasında; işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Organize Sanayi Bölgesi tarafından verileceği ve denetleneceği, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçların Organize Sanayi Bölgesi tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Organize Sanayi Bölgesi tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili olarak 31.12.2023 tarihi itibarıyla harç tahsilatlarından Erzurum Büyükşehir Belediyesi'ne herhangi bir gönderme yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen harçların tahsilatını sağlamak adına ilgili kuruluşlara resmi yazı yazıldığı ve buna binaen gerekli hesap ve tespitlerin yapıldığı; bu harçların bir kısmı için de tahsilat sağlandığı ifade edilmiştir.

Görev, yetki ve sorumlulukları son derece geniş olan ve yerel kamu hizmeti sunan belediyeler için kamu hizmetinin devamlılığının sağlanabilmesi adına her türlü gelir kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması önemli bir olgudur. Bu nedenle gelir kaynaklarının takibi ile gelirlerinin tahsili bu kurumların dikkatle üzerinde durmaları gereken bir husustur. Dolayısıyla Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin de bu kapsamda Organize Sanayi Bölgesinden olan alacaklarını takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

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

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

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

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

temin edilmesi gerekmektedir.

22.5.1.2. Ayrıca, 4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanunda bu özel hallerden biri olarak “Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...” şeklinde belirtilmiştir. (2023 yılında Büyükşehir Belediyeleri için söz konusu limit tutarı 431.810,00 TL’dir).

Yapılan incelemeler neticesinde; aynı tarihte aynı daire başkanlığı tarafından aynı mahiyette ve aynı yükleniciden yapılan birçok alımın Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken kısımlara bölünerek yine aynı Kanunda özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin usulü ile yapıldığı görülmüştür.

Tespiti yapılan uygulamalardan bazılarının aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 18:Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

(Aynı Tarihlerde)

Alım Yapan Daire Başkanlığı	Ödeme Emri Tarihi	Piyasa Fiyat Araştırması Tutanak Tarihi	Alım Konusu	Tutar (KDV Hariç) (TL)
Bilgi İşlem Daire Başkanlığı	04.04.2023	21.03.2023	Toner Alımı	186.493,00
	14.04.2023	21.03.2023	Yazıcı ve Fotokopi Yedek Parça Malzeme Alımı	324.513,00
	01.08.2023	21.03.2023	Fotokopi Makinesi Alımı	430.280,00
Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı	15.05.2023	4.04.2023	Tortum İlçesi Kaleboynu Mahallesi İstinat Duvarı Yapım İşİ	428.527,80

	15.05.2023	4.04.2023	Tortum İlçesi Çakıllı Mahallesi Menfez Yapım İşİ	428.410,71
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	07.07.2023	17.05.2023	Elbise Alım İşİ	392.000,00
	07.07.2023	17.05.2023	Elbise Alım İşİ	320.250,00
Makine İkmal Daire Başkanlığı	01.06.2023	13.03.2023	Madeni Yağ	330.000,00
	01.06.2023	13.03.2023	Madeni Yağ	190.000,00

Tablo 19:Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar**(Farklı Tarihlerde)**

Alım Yapan Daire Başkanlığı	Ödeme Emri Tarihi	Piyasa Fiyat Araştırması Tutanak Tarihi	Alım Konusu	Tutar (KDV Hariç) (TL)
Makine İkmal Daire Başkanlığı	01.06.2023	17.02.2022	Madeni Yağ	98.000,00
	01.06.2023	13.03.2023	Madeni Yağ	330.000,00
	01.06.2023	13.03.2023	Madeni Yağ	190.000,00
Bilgi İşlem Daire Başkanlığı	01.08.2023	21.03.2023	Fotokopi Makinesi Alımı	430.280,00
	01.08.2023	26.04.2023	Fotokopi Makinesi Alımı	110.500,00
Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı	03.05.2023	13.02.2023	Erzurum İli Oltu İlçesi Çanakpınar Mahallesi Korkuluk Yapım İşİ	429.512,41
	03.05.2023	27.02.2023	Erzurum İli Oltu İlçesi Kayaaltı Ayvalı Arası Onarım İşİ	429.793,50
	03.05.2023	13.03.2023	Erzurum İli Oltu İlçesi Anzav Dere Mevkii Yol Onarım İşİ	428.040,00
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	07.07.2023	11.04.2023	Yazlık İşçi Elbisesi Alım İşİ	107.900,00
	07.07.2023	17.05.2023	Elbise Alım İşİ	392.000,00
	07.07.2023	17.05.2023	Elbise Alım İşİ	320.250,00

Ek olarak Makine İkmal Daire Başkanlığı tarafından 2023 yılı içinde “Yedek parça” alımı için toplamda 1611 adet ödeme emri düzenlenerek KDV hariç 79.326.179,53TL tutarında

doğrudan temin kapsamında alım yapıldığı ve yine bu alımların da birçoğunun piyasa fiyat araştırmasının aynı gün olduğu dolayısıyla bu alımların da kanuni sınırın altında kalmak amacıyla bölündüğü tespit edilmiştir.

Süreklilik gösteren alımlarda, önceki yıllar alım miktarları ve tutarları dikkate alınmak suretiyle her yılbaşında ihtiyaç planlaması yapılarak tespit edilen ihtiyacın yaklaşık maliyetine göre Kanunda yer alan ihale usullerinin uygulanması ve istisnai olarak öngörülen doğrudan temin yöntemine yalnızca şartları gerçekleştiğinde başvurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle bulgu konusu edilen husus hakkında devam eden dönemde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Doğrudan temin usulü, kanuni limitler dâhilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. Aksi halde ihaleden kaçınmak için süreklilik kazanmış standart bir uygulama haline gelecektir. Bir ihtiyaç gündeme geldiğinde, limit dâhilinde ise doğrudan temin yöntemiyle eğer limitin üzerinde ise işin parçalara bölünmeden temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir. İhale yoluyla edinilmesi gereken söz konusu alımların kısımlara bölünmesi sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkeleri de ihlal edilmektedir.

BULGU 31: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz ve Bedelsiz Olarak Yapılması

Kurum ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz ve bedelsiz olarak düzenlendiği görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerin kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK'nın 126'ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen ek madde 20 ile, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi

olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gördürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak imzalanacak sözleşmenin süresine değinilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nun “Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler” başlıklı 28’inci maddesinin son fıkrasında; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresinin üç yıl olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak işin süresi ve niteliğinden kaynaklanan zorunlu hallerde bu süre gerekçesi gösterilmek koşuluyla ve üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sürekli nitelikteki hizmet alımı olması nedeniyle sözleşme süresi belirlenirken yukarıdaki mevzuat hükümlerinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.

Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde ise Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yaklaşık maliyetin belirlenmesi hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu usul ve esaslarda hüküm bulunmayan hallerde adı geçen yönetmelik ile eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bahsedilen mevzuatlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dayanak alınarak hazırlanmış olup 4735 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde ise sözleşmenin bedeli, süresi ve türünün sözleşmede yer alması gereken zorunlu unsurlardan olduğu belirtilmiştir. Yönetmeliğin eklerinden Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme’nin 6’ncı maddesinin dipnotunda; sözleşme türü ve bedelinin nasıl belirleneceği açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla sözleşmenin bedel içermesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde kurum ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz ve bedelsiz olarak imzalandığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bahse konu personel faaliyetleri ile ilgilenen belediye şirketi Kariyer A.Ş. tarafından yapılan hizmet alımı sözleşmelerinde süre ve bedel belirtilmesine dikkat edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, idare tarafından bununla ilgili herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmadığı gibi yapılan incelemelerde de görüldüğü ve bulgu konusu edildiği üzere söz konusu sözleşmede süre ve bedel belirlenmemiştir.

Dolayısıyla kurum ile personel alımının yapıldığı şirket arasında imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süre ve bedel içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Sosyal Denge Sözleşmesine Sosyal Denge Tazminatı Aidatı Kesintisine İlişkin Hükümler Konulması

Kurum ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde sendika aidatına ek olarak mevzuata aykırı bir şekilde sendika üyesi olmayan personel de dahil tüm personelden toplu sözleşme aidatı adı altında kesinti yapılacağına dair düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, bu maddede toplu sözleşme aidatına ilişkin bir düzenlemeye ise yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise sendika tüzüğüne üyelik ödentisi

dışında her ne ad altında olursa olsun üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde;

“BEM-BİR-SEN Tüzüğü'nün 49' uncu maddesine istinaden kendi üyelerinden kesilen taban aylığın %1'i kadar sendika aidatına ilaveten iş bu toplu sözleşme ile de taban aylığın %2'si daha ilave aidat kesilir. Ayrıca sosyal denge sözleşmesi imzalandığı tarihte 4688 sayılı Sendika Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği konumu itibari ile sendika üyesi olmayanlardan da taban aylığın %2'si kadar sözleşme aidatı kesilir” denilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine Kanun'un 25'inci maddesinde sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümlerin konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022-2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında “*Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır”* denilse de, yine Danıştay 12'nci Dairesi'nin 02.03.2022 tarihli ve 2021/6335 esas No.lu Kararı'nda sosyal denge sözleşmesi aidatı düzenlemesine ilişkin yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Dolayısıyla 6. Dönem Toplu Sözleşmesi'nde sosyal denge sözleşmesi aidatı kesintisi yapılacağına dair maddenin de Danıştay kararı sonrasında uygulanma imkânı kalmamıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yasal düzenlemelere aykırı olacak şekilde sosyal denge sözleşmelerinde dayanışma aidatı veya toplu sözleşme aidatı alınmasına yönelik hükümler yer almaması gerekmektedir.

BULGU 33: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında imzalanmış olan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin bazı hükümlerinin mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı olduğu tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

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

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık

tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir” denilmektedir.

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

Bu bağlamda; belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi olmakla beraber tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge tazminatının belirlenmesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi bir düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde, idare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde; “sosyal çalışmalarda yardımcı olmak”, “çalışanlarla ilgili genelge ve yayınlar”, “işyerine geliş-gidiş için toplu taşıma hakkı verilmesi”, “çalışanların eğitimi” gibi hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun’un 28 ve 29’uncu maddelerine göre dönemler itibariyle akdedilen toplu sözleşmelerdir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen toplu sözleşmeler ile çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin sözleşmede yer alması hukuki açıdan mümkün değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen toplu sözleşmelere aykırıdır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen husus doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 34: Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması

Bazı hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan borç sorgulamasının yapılmayarak ödemede bulunduğu görülmüştür.

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

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

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

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin içeriğinin ücret gideri olduğu belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile dir. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri, sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan

borçlarına ilişkin sorgulama yapılması hukuki bir zorunluluktur. Öte yandan içinde bulunulan ekonomik şartlar nedeniyle de Şirket bünyesinde görev yapan personellerin mağduriyet yaşamaması adına bu Şirket'e yalnızca personel net maaş ödemesi kadar hakediş ödemesi yapıldığı ifade edilmişse de bu durumun söz konusu ödemelerin mahiyetini değiştirmedığı açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması söz konusu sorgulamanın yapılmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ileride İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılması önem arz etmektedir.

Diğer yandan mevcut SGK borçlarının yapılandırma ve arsa mahsuplaşması yoluyla ödendiği ifade edilmişse bulgu konusu edilen husus bu borçların ödenmemesi değildir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçların olup olmadığı sorgulaması yapıldıktan sonra hakediş ödemesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 35: Gençlik ve Spor Kulübü Derneğine Mevzuatta Belirtilen Kurallara Uyulmadan Para Aktarılması

Belediye ve “. . . Gençlik ve Spor Kulübü Derneği” arasında mevzuata göre;

a- İdare ile dernek arasında bir protokolün yapılması gerektiği halde protokol yapılmadığı,

b- Yapılan yardım tutarına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporunun takip eden yılın ilk ayı içerisinde dernek tarafından idareye gönderilmesi gerektiği halde gönderilmediği, idarece de istenmediği,

c- Yardımın amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığına ilişkin idarenin yapması gereken kontrol ve denetimin idarece yapılmadığı,

d- İdarenin yardım yapılan derneğin ismini, bilgilerini, yardımın amacını, konusunu ve yapılan yardım tutarını izleyen yılın Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklaması gerekirken kamuoyuna hiçbir açıklamanın yapılmadığı,

Görölmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' nun "*Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları*" başlıklı 7' nci maddesinin birinci fıkrasının m) bendinde;

"m) Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek" denilmektedir.

17/7/2006 tarih ve 26231 no.lu Resmi Gazetede yayımlanan "*Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik*" in "*Yardım Yapılabilme Şartları*" başlıklı 5' inci maddesinin ç) bendinde;

"İdarelerce teşekküllere yardım yapılabilmesi için teşekkül ile yardım yapacak idare arasında protokol yapılması" denilmek suretiyle, yardım yapılmadan önce idare ve dernek arasında bir protokol yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin "*Yardımların kullanılması, izlenmesi ve denetlenmesi*" başlıklı 7' nci maddesinde ise;

"Madde 7 - Teşekküller, yardımları kamu yararı gözeterek verilış amacına uygun olarak kullanmak zorundadır.

Yardım alan teşekküller, yardımın amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporlarını, faaliyetin bitimini müteakip bir ay içinde veya devam eden faaliyetlerine ilişkin bilgi, belge ve raporlarını takip eden yılın ilk ayı içerisinde yardım yapan idareye göndermek zorundadır.

Yardım yapan idareler, yapılan yardımla sınırlı olmak üzere gerekli gördüğü her türlü inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkilidir. Denetim sırasında görevli memur tarafından istenecek bilgi, belge ve kayıtların gösterilmesi, verilmesi, sorulan soruların yazılı ve/veya sözlü olarak cevaplandırılması zorunludur” denilmek suretiyle, yapılan yardımların amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığının idarece belge ve kayıtlar üzerinden denetlenmesi ve dernek faaliyet raporunun idareye verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin “*Yardımların kamuoyuna açıklanması*” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

“Madde 8 - İdareler, yardım yapılan teşekküllerin isim listesini, teşekküllere ilişkin bilgileri, yardımın amacını, konusunu ve yapılan yardım tutarlarını, izleyen yılın Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklar” denilmek suretiyle yapılan yardımların kamuoyuna açıklanması gerektiği belirtilmiştir.

Belediye tarafından 5216 sayılı Kanun'a istinaden kurum tarafından “... *Gençlik ve Spor Kulübü Derneği*” ne son beş yılda aşağıda görülen tutarlarda para aktarıldığı görülmüştür.

2019 yılında: 1.900.000.-TL

2020 “ : 4.200.000.-TL

2021 “ : 5.000.000.-TL

2022 “ : 7.000.000.-TL

2023 “ : 8.000.000.-TL

Yapılan incelemede; anılan yönetmelik hükümlerine uyulmadığı, dernekle protokol yapılmadığı, yapılan yardım tutarına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporunun dernekçe idareye verilmediği, idarece inceleme ve denetlemenin yapılmadığı, yapılan yardımlarla ilgili bilgilerin kamuoyuna açıklanmadığı görülmüştür.

Kurum cevabında; 2024 yılında yapılacak olan yardımların mevzuata uygun bir şekilde yapılacağı, 2023 yılında kesilmesi gereken damga vergisi tutarının 2024 yılında yapılan ödeme emri belgesinden kesildiği belirtilmiştir.

Ancak; 2023 yılında yapılan tüm işlemlerin mevzuatına aykırı olduğu görülmektedir. Belirtilen mevzuat çerçevesinde uygulamanın yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmamış Olması

Büyükşehir belediyesinin tasarrufu altında olan ve il sınırları içerisinde yer alan tüm taksi duraklarının ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Aynı kanunun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddede ise; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda idarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde geçmişe yönelik alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi kanunun amir hükmüdür ve kanun koyucu burada bir takdir yetkisine izin vermemiştir. Aksi bir durum yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Ayrıca, bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Zira bu durum Anayasa'nın 2'nci maddesindeki hukuk devleti ilkesiyle ve hukuki durumları aynı veya benzer olan kişiler arasında farklı muamelelerde bulunmaya olanak tanınması sebebiyle Anayasa'nın 10'uncu maddesindeki yasa önünde eşitlik

ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde bu ilkeyi gözetmek zorunda oldukları mezkûr maddenin amir hükmüdür.

31.12.2023 tarihi itibarıyla Büyükşehir Belediyesinin tasarrufu altında olan ve il sınırları içerisinde yer alan toplam 75 adet taksi durağı bulunmaktadır. Bu durakların tamamının ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; devam eden süreçte yapılan kentsel dönüşüm programları kapsamında oluşturulacak taksi duraklarının ihale yoluyla kiraya verileceği ifade edilmiştir.

İdareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunan taksi duraklarının ihale yapılmaksızın işgal bedeli karşılığında kullandırılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu alanlara ilişkin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatında Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

Yapılan incelemelerde taşınır işlemlerine ilişkin olarak mevzuatında belirlenen aşağıda belirtilen bazı yükümlülüklerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

A. Bazı Taşınırların Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması

İdare tarafından bazı taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde hurdanın ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırlar ile üretim sırasında elde edilen kırıntı, döküntü ve artık parçalar olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27'nci maddesinde ise tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşının ölmesi

halinde “Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi” düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı hususları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede kurum mülkiyetindeki 954 araçtan 77 tanesinin ekonomik ömrünü tamamlamış veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanım imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmemeyerek hizmet dışı bırakılan nitelikte olduğu fakat bahsi geçen 77 taşıtın hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı, böylece her biri birer kamu kaynağı olan bahse konu taşınırın hurda ambarına gönderilmemesi sonucu değer kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

B. Hurdaya Ayrılan Taşınırın Satış İşlemlerinin Tamamlanmaması

İdare tarafından hizmet dışı bırakılan hurdaların satış işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un “Görev ve yetki” başlıklı 4’üncü maddesinin 4’üncü fıkrasında şirketin ikili veya çok taraflı anlaşmalar gereği yabancı ülkeler tarafından Türkiye’de bırakılanlar ile kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve sermayesinin en az yüzde ellisi kamuya ait olan bağlı ortaklıklarca ihtiyaç fazlası ve kullanım dışı bırakılan veya niteliğini kaybetmiş olan her türlü hava, deniz ve kara taşıtlarını, makine ve teçhizat ile tehlikeli veya tehlikesiz metal/metal bileşim atıklarını, ekonomik değer taşıyan metal dışı (evsel nitelikte olmayan) mal ve malzemeleri; birinci fıkrada belirtilen faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli olan malzemelerin üretilmesinde ham madde olarak kullanmak ve gerektiğinde piyasada değerlendirmek üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen birim fiyatlarından satın alabileceği veya devralabileceği hususu düzenlenmiştir.

Ayrıca 20.03.1971 tarihli 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda resmî daire ve idareler ve iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait müessese ve iştiraklerinin malik oldukları her çeşit maden hurdaları ile bunların hurda halindeki halitalarının ve kullanılmayacak hale gelmiş bulunan muharrrik ve müteharrrik araçlarının kendi ihtiyaçlarından fazlalarının Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi (MKE AŞ) tarafından 6 ayda bir piyasa etütlerine dayanarak yapacağı tespit ve teklif ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca kabul edilecek fiyatlarla adı geçen Şirket’e satış suretiyle devirleri öngörülmüştür. Konuya ilişkin olarak Başbakanlık tarafından yayımlanan 19.03.2001 tarihli 2001/15 sayılı Genelge’de de MKE AŞ’nin adı geçen Bakanlar Kurulu Kararnamesi kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardan, her türlü hurda malzemeyi toplama ve değerlendirme göreviyle yükümlü kılındığı belirtildikten

sonra her türlü hurda malzemenin, kamu kurum ve kuruluşlarınca MKE AŞ'ye satış suretiyle devrinin temini hususunda gereğinin yapılması istenmiştir.

Yapılan incelemede önceki yıllarda ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanım imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmemeyerek hizmet dışı bırakılan hurdaların MKE AŞ'ye satış suretiyle devrinin yapılmadığı, böylece her biri birer kamu kaynağı olan bu hurdaların mevzuatta belirtilen zorunlu hükümlere rağmen ülke ekonomisine kazandırılmadığı tespit edilmiştir.

C. Harcama Birimlerinde Taşınır Kontrol Yetkilisinin Görevlendirilmemesi

İdare tarafından harcama birimlerinde taşınır kontrol yetkilisinin görevlendirilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılardan veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği hususu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede harcama birimlerinde taşınır kontrol yetkilisinin görevlendirilmediği, böylece taşınır kayıt yetkilisi olarak görevlendirilen kişilerin yapmış olduğu kayıt ve işlemlerin kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

D. Taşınır Kayıt Yetkililerinden Kefalet Aidatı Kesilmemesi

İdare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür.

06.06.1934 Tarih ve 2720 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2489 sayılı Kefalet Kanunu'nun 1'inci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulünün kabul edildiği ve bu maksatla Kefalet Sandığı kurulduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise; bu Kanun dışında kalan belediyeler dâhil devlet teşekkülleri için gerekirse bu Kanunda yazılı esaslar dâhilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurulabileceği ve bu konuda bir düzenleme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu amaçla 16.02.1935 tarih ve 2931 Sayılı Resmî Gazete’de Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili Nizamname’nin 1’inci maddesinde, özel idare ve belediyelerde para ve menkul kıymetleri alıp veren ve elinde tutan memur ve müstahdemler için müteselsil kefalet uygulamak amacıyla İçişleri Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir.

Aynı Nizamname’nin 11’inci maddesinde ise kefalete bağlı olanlar sayılmıştır. Buna göre il özel idareleri ve belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar, tahsildar, ambar ve tevzi memurlarının müteselsil kefalete tabi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca 03.12.2009 tarih ve 27421 sayılı Resme Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No:30) “Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kefalete bağlanması” başlıklı 3’üncü bölümünde; kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt yetkililerinin de kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanun’un değişik 2’nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınır kayıt yetkilileri idarenin harcama birimince edinilen taşınırları teslim alıp sorumlulukları altındaki ambarlarda muhafaza ettikleri için Kefalet Kanunu’na göre kefalete tabi olacaklardır. Kefalet aidatı olan miktar yukarıdaki belirtilen madde uyarınca tespit edilerek her ay maaşlarından kesilip kurumlarınca kefalet sandıklarına yatırılacaktır.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür. Devam eden süreçte belirtilen hükümler gereği kefalet aidatı tutarının miktarı tespit edilerek kesintilerin yapılması ve kefalet sandıklarına yatırılması gerekmektedir.

E. Tesis Kapsamında Yer Alan Taşınırların Sanal Ambarda İzlenmemesi

Belediye hesaplarında yer alan ve tesis kapsamında değerlendirilen kameralı güvenlik sistemleri, ses ve görüntü iletim araçları ve jeneratörlerin izlenmesi için sanal ambar oluşturulmadığı görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin (i) bendinde; tesis kapsamındaki taşınırların yalnızca elektronik ortamda takip edilebilmesi amacıyla oluşturulan ambar, denilerek sanal ambarın tanımı yapılmıştır. Aynı maddenin (s) bendinde; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya

cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen sistemler denilerek tesis kapsamına giren taşınırların tanımı yapılmıştır.

Ayrıca 31.12.2014 tarih ve 29222 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No: 39) “Taşınır mal kapsamındaki tesisler” başlıklı 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; taşınır mal kapsamındaki tesislerin tebliğle belirlenen taşınır detay kodlarına kaydedileceği, bunların kişiler üzerine zimmetlenmeyeceği, kullanılmaz hale gelene kadar idarelerin kullandıkları envanter kayıt sistemlerinde açılacak sanal ambar kayıtlarında takip edileceği ifade edilmiştir. Tebliğde belirtilen taşınırların örneğin 253 kodunda takip edilen demirbaşlar gibi fiziki bir ambarda muhafazaları söz konusu fiilen mümkün olmadığından bunların sanal ambar oluşturularak elektronik ortamda takip edilmesi sağlanacaktır.

Taşınır Mal Yönetmeliği ile anılan Tebliğin ilgili maddeleri uyarınca ‘Tesis’ kapsamına giren taşınırların yalnızca elektronik ortamda takip edilmesi amacıyla sanal ambar oluşturulması ve kapsama giren taşınırların sanal ambarda izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Belediye tarafından binada kurulu kameralı güvenlik sistemleri, ses ve görüntü iletim araçları ve jeneratörlerin izlenmesi için sanal ambar oluşturulmadığı görülmüştür.

Kişilerin üzerine zimmetlenemeyen bu taşınırların takibi fiilen mümkün olmadığından bunların sanal ambar oluşturularak elektronik ortamda takip edilmesi sağlanmalıdır.

F. Taşınır Kayıt Yetkililerinin Görevlerinden Ayrılmaları/Görev Değişimleri Halinde Düzenlenmesi Gereken Ambar Devir ve Teslim Tutanaklarının Düzenlenmemesi

İdarede yıl içinde değişen taşınır kayıt yetkilisi bulunmasına rağmen bu değişimlere ilişkin devir teslim tutanaklarının düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesine göre; “*Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.*” ifadeleriyle taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmaları halinde taşınır sayımının yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik’in “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinde ise taşınır kayıt yetkilileri arasındaki ambar devir ve teslim alma işlemlerinde ambar devir ve teslim tutanağının düzenleneceği ifade edilmiştir.

Yine Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrası ve "Devir işlemleri" başlıklı 33'üncü maddeleri gereği taşınır kayıt yetkilileri, sorumlulukları altındaki ambarlarda bulunan taşınırları ve bunlara ilişkin kayıt ve belgeleri, yerlerine görevlendirilenlere devretmeden görevlerinden ayrılamazlar. Yeni görevlendirilen taşınır kayıt yetkilileri de söz konusu kayıt ve belgeleri aramak ve almak zorundadırlar.

Ambar devir ve teslim tutanakları taşınır kayıt yetkililerinin ambarları birbirlerinden devir ve teslim alma işlemlerinde düzenlenir. Taşınırlar tutanağa kodları itibarıyla kaydedilir. Kayıtlara göre ambarlarda bulunması gereken taşınırlar ile sayımda fiilen bulunan miktarlar varsa fazla ve noksanlar tutanakla gösterilir. Üç nüsha halinde düzenlenen tutanağın birer nüshası devreden ve devir alana verilir, üçüncü nüshası ise dosyasında saklanır.

Yapılan incelemelerde; İdarede yıl içinde değişen taşınır kayıt yetkilisi bulunmasına rağmen bu değişimlere ilişkin devir teslim tutanaklarının düzenlenmediği görülmüştür.

İleride doğacak hukuki sorunların önlenmesi için bu belgelerin devir ve teslim alma işlemlerinde düzenlenmesi gerekir. Aksi takdirde eksik taşınırdan öncelikle taşınırı devreden taşınır kayıt yetkilisinden teslim alan ya da göreve başlayan sorumlu olacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususların bir kısmını düzeltmenin mümkün olmadığı, bir kısmını ise düzeltmek adına gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Kullanılmasında yarar görülmeyle hizmet dışı bırakılan bütün taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin yapılması, önceki yıllarda ortaya çıkmış taşınır hurdalarının MKE AŞ'ye satış suretiyle devrinin yapılması, mevzuata uygun olarak taşınır kontrol yetkilisinin görevlendirilmesi, taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintilerinin yapılması, tesis kapsamında yer alan taşınırların sanal ambarda izlenmesi ve taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmaları/görev değişimleri halinde düzenlenmesi gereken ambar devir ve teslim tutanaklarının düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 38: Taşınmaz Kiralamalarında ve Satışlarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi

Belediyeye ait taşınmazların kiralanması ve satışı ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Genel bütçeye ve özel bütçeye dâhil kamu idareleri ile özel idare ve belediyelere ait taşınmazların kiraya verilmesine yönelik işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda

düzenlenmiştir. Buna göre taşınmaz kiralamalarında ve satışlarında tahmin edilen bedelin anılan kanun hükümlerine istinaden belirlenmesi esastır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'ncü maddesine göre; *"tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir"* hükmü yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede; taşınmaz kiralama işlemlerinin tamamında kıymet takdir komisyonu görevlendirildiği, ancak kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak bir tahmin edilen bedel bulunduğu tespit edilmiştir.

Örneğin; Erzurum İli Yakutiye İlçesi Caferiye Mahallesi 12944 ada 8 No.lu parselin kıymet takdir komisyonu raporunda; tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmaksızın yalnızca arsanın bulunduğu mahallede daha önce idare tarafından yapılan kamulaştırma işlemi için bilirkişi raporunda takdir edilen bedel üzerinden TÜFE oranı kadar güncelleme yapılarak m² başına bir bedel belirlendiği fakat belirlenen bedel, "emsal parsel ile aralarındaki mesafenin 100 metre olduğu, emsal parselin üstün özellikleri (araç ve yaya sirkülasyonu ile ana caddeye olan cephe hattı vb.) göz önüne alındığında değerlemesi yapılan parselin değerinin emsal parseli göre %60 değerinin daha az olduğu" gerekçeleriyle mevcut parselin değeri emsal alınan taşınmazın değerinin %60 altında kıymet takdiri yapılmıştır.

Yine başka bir örnekte; Erzurum İli Yakutiye İlçesi Hasani Basri Mahallesi 12458 ada 2 No.lu parselin satışına ilişkin kıymet takdir komisyonu raporunda; tahmin edilen bedel tespiti

İçin ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmaksızın yalnızca arsanın bulunduğu ilçede, idarenin daha önce kendi iştirakine aynı sermaye olarak aktardığı taşınmaz için mahkeme tarafından takdir edilen bedel üzerinden m² başına bir bedel belirlendiği fakat belirlenen bedel, “emsal katsayısının 1,00 ve sosyal tesis alanı olması da göz önünde bulundurularak emsale nazaran %50 daha değersiz olacağı” gerekçeleriyle mevcut parselin değeri emsal alınan taşınmazın değerinin %50 altında kıymet takdiri yapılmıştır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; kanunun gerektirdiği gibi birçok farklı kaynaktan emsal fiyat alındığı ve nihayetinde kıymet takdiri yapıldığı belirtilerek örnekler iletilmişse de verilen bu örnekler nispeten idarece doğru yapılan azınlık bir kısmı oluşturmaktadır.

Yapılan incelemelerden de tespit edildiği üzere tahmin edilen bedelin hatalı belirlendiği dosyalar çoğunluktadır. Nitekim idare, yaptığı savunmada bulgu metninde yer verilen örnek dosyalar ile ilgili herhangi bir açıklama da göndermemiştir.

Bu şekilde tahmin edilen bedelin ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs görüş alınmaksızın tespit edilmesi ve somut kıstas ve objektif kriter olmaksızın değerinin düşürülmesi, taşınmazların kiralanması için yapılan ihalelerde tahmin edilen bedelin hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun’un 9’ncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür ihalelerde tahmin edilen bedelin hatalı belirlenmesi varlıkların rayiç bedeli (gerçek değeri) üzerinden kiraya verilememesine yol açabileceğinden Belediye taşınmazlarının kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmesi ve idarenin gelir kaybına uğramasının önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 39: Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun’a göre

yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

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

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın kira sözleşmesinde belirtilen sürenin sonunda 10 yıllık uzama süresinin de tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare mülkiyetinde tamamı iş yeri niteliğinde bulunan 117 adet taşınmazın kira başlangıç tarihlerinden itibaren 10 yıllık süre dolmuştur.

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

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; encümen kararı ile kira sözleşmelerinin süresinin 1 yıl uzatıldığı ve uzatılanlara TÜFE esas alınarak kira zammı uygulandığı; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15/p-3 maddesi hükmü ve yargı kararlarında belirtildiği üzere 'kira sözleşmesi bitmesine rağmen işgal devam ediyorsa ve sözleşmede bu hususta aksi bir

hüküm bulunmuyorsa kiracının fuzuli şağil kabul edilerek ecrimisil alınacağı' ifade edilerek idare tarafından bu hükme istinaden kira süresinin uzatıldığı ifade edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Kira Sözleşmesi" başlıklı dördüncü bölümünün "Konut ve çatılı işyeri kiralari" başlıklı ikinci ayırımının "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde; "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm Devlet İhale Kanunu'ndan sonraki bir tarihte kabul edilmiştir. Dolayısıyla kanun koyucu, Türk Borçlar Kanunu'nda getirdiği bu düzenleme ile önceki tarihli Devlet İhale Kanunu'ndaki hükümleri konut ve çatılı işyeri kiralari açısından kaldırmıştır. Bu düzenlemenin amacı, bir kamu tüzel kişinin tamamen özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olan kira sözleşmesi yapması durumunda, özel hukuk normlarına tabi olmasını sağlamaktır.

Diğer yandan geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanarak bu taşınmazlardan ecrimisil alınması, bu taşınmazların işgaline meşruiyet kazandırmamaktadır. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını da vermemektedir. Dolayısıyla ecrimisil, kamu malının geleceğe yönelik kiralanması yöntemi değildir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazların yukarıda belirtilen gerekçelerle 6098 sayılı Türk Borçlar Kanun esas alınarak mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır ve mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

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

BULGU 40: Ticari Hatlı Araçların Bazılarından Yönetmelik ve Belediye Meclisi Tarafından Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi

Ticari hatlı araçlardan vize ve uygunluk belgesi ücretlerinin bir kısmının tahsil edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinde; belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler ve diğer gelirler belediyenin gelirleri arasında sayılmıştır. Aynı zamanda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'ncü maddesinin (m) bendinde, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler de belediye gelirleri arasında sayılmıştır.

15.09.2015 tarihinde Erzurum Büyükşehir Belediye Meclisi'nin onayı ile yürürlüğe giren "Erzurum Büyükşehir Belediyesi Ticari Hatlı Minibüslerin (M Plaka) Çalışma Yönetmeliği" nde ticari hatlar için vize ücreti ve uygunluk belgesi ücreti belirlenmiştir.

İlgili Yönetmeliğin "Alım, Satım ve Devir" başlıklı 5'nci maddesinde; M Plakalı hatlı minibüs sahiplerinin her yıl Belediye Meclisince kabul edilen yıllık vize ücretlerini Ocak, Şubat ve Mart ayları sonuna kadar 3 eşit taksitte ödemek zorunda olduğu belirtilmiştir. Yönetmelik'in 8'nci maddesinin (a) bendinde gerekli şartları taşıyan minibüsler için her yıl uygunluk belgesi düzenleneceği; (b) bendinde ise, ticari araç uygunluk kontrol ücretinin Belediye Meclis kararı ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Anılan düzenlemelere uygun olarak; çeşitli sınıflandırmalarla, ticari araçlara ilişkin vize ve uygunluk belgeleri ücretleri, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2023 mali yılı gelir tarifelerinde gösterilmiştir.

Yapılan incelemede idarenin;

- Öğrenci ve personel taşımacılığı hizmeti veren (S plaka) 545 adet aracın; uygunluk belgesinden doğan toplam 50.410,00 TL alacağının olduğu,

- Merkez ilçelerde yolcu taşımacılığı yapan (M plaka) 95 adet aracın; uygunluk belgesinden doğan toplam 1.940,00 TL; vize belgesinden doğan ise toplam 7.000,00 TL alacağının olduğu,

- Merkez ilçelerinde ticari taksi olarak çalışan (TT plaka) 647 adet aracın; uygunluk belgesinden doğan toplam 54.505,00 TL alacağının olduğu,

- Taşra ilçelerinde ticari taksi olarak çalışan (T plaka) 174 adet aracın; vize belgesinden doğan toplam 17.950,00 TL alacağının olduğu,

- İlçe-şehir arası özel halk otobüsü (BB plaka) olarak çalışan 48 adet aracın; uygunluk belgesinden toplam 3.510,00 TL; vize belgesinden doğan toplam 4.680,00 TL alacağının olduğu,

- İlçe içinde görev yapan (J plaka) 4 adet minibüsün; uygunluk belgesinden doğan toplam 160,00 TL; vize belgesinden doğan toplam 300,00 TL alacağının olduğu,

- İlçe-mahalle arası çalışan (K plaka) 25 adet aracın; uygunluk belgesinden toplam 2.250,00 TL; vize belgesinden toplam 2.450,00 TL alacağının olduğu ve bu tutarların 31.12.2023 tarihi itibarıyla tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Bu alacakların mevcudiyeti aynı zamanda plaka sahipleri tarafından mevzuat gereği zorunlu olarak temin edilmesi gereken araç uygunluk belgesi ile belli dönemlerde yapılması zorunlu olan vize işlemlerinin yapılmadığını göstermektedir. Zira idare tarafından alacaklar tahsil edilmeden ilgili belgeler düzenlenmemektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; ticari araç işleticilerden yasal ücretler tahsil edilmeden işlem yapılmadığı, toplama oranla düşük bir tutar olan bu bedellerin tahsilatını sağlamak adına gerekli çalışmalar yapıldığı ancak daha çok ekonomik sebeplerle tahsilatta güçlük yaşandığı, tahsil edilemeyen kısım için ise gerekli çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Kentiçi toplu taşıma hizmetleri belediyelerin yerine getirmekle görevli ve yetkili buldukları en önemli alanlardan biridir. Hizmetten yararlanan tüm bireylere, toplu taşıma hizmetinin güvenli ve sağlıklı olarak ulaşabilecekleri şekilde sunulması gerekmektedir. Bunu sağlamanın en önemli yollarından biri de bu taşıtların mevzuat gereği almak zorunda oldukları araç uygunluk belgeleridir. Zira araç uygunluk belgesi; toplu taşıma araçlarının Yönetmelikte belirlenen standartlara uygunluğunu kanıtlamak adına Belediye tarafından düzenlenen belgedir.

Bulgu metninde de belirtildiği üzere bu alacakların mevcudiyeti plaka sahipleri tarafından mevzuat gereği zorunlu olarak temin edilmesi gereken araç uygunluk belgesi ile belli dönemlerde yapılması zorunlu olan vize işlemlerinin yerine getirilmediğini göstermektedir.

Dolayısıyla idarenin ‘bu tutarların toplam içinde düşük olduğu’ savunması yaparak yalnızca tutar bazında değerlendirmesi yukarıda bahsedilen sebepler gözönüne alındığında bulgu konusu edilen hususun ruhuna uygun olmayacaktır.

Sonuç olarak bu belgelerin alınmadan şehir içi toplu ulaşım hizmeti verilmesinin ortaya çıkarabileceği riskler göz önüne alındığında İdarece gerekli hassasiyetin gösterilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalara uygun olarak, idare tarafından bu araçlardan mevzuatın öngördüğü ücretlerin tahsil edilmesi ve böylece araç uygunluk belgesi ile vize işlemlerine ilişkin olarak mevzuatla tanımlanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 41: Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullanılması

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ticari nitelikteki plakaların İl Trafik Komisyonu kararları ve UKOME kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “İl ve ilçe trafik komisyonları” başlıklı 12’nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu kanuna dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar”ın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar’ın 3’üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar’ın 5’inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit

edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

Bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) ve (p) bendinde toplu taşıma hizmetlerinde Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinin olduğu, "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise Büyükşehir belediyesinin bu yetkileri ve il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılma ile birlikte belediyelere ait olan bu hakkın kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre; Kanun'un yürürlüğe girdiği 23/7/2004 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararlar'ında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

-Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

-Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

-Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

-İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararı'nda; “..., *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.*” denilmiştir. Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir.

Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; *"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."*

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; İl Trafik Komisyonu kararı ile ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin "iyi yönetim" ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkân sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il ve ilçe trafik komisyonları tarafından minibüs, otobüs, dolmuş ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede, detayları aşağıdaki tabloda da verilen ticari plakaların İl Trafik Komisyonu Kararları ve UKOME Kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 20:İhalesiz ve Süresiz Kullandırılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo

Plaka	Çalışma Statüsü	İhalesiz ve Süresiz Verilen Plaka Sayısı	Plakaların Verilme Usulü	Kullanım Süresi
M	Minibüs	95	2004 önce İl Trafik Komisyonu kararları ile verilmiştir.	Süresiz
T ve TT	Taksi	820	UKOME Kararı ile Belediye Gelir Tarifesinde yazan ücret alınarak satılmıştır.	Süresiz
S	Servis	545	2008 sonrasında UKOME Kararı ile Belediye Gelir Tarifesinde yazan ücret alınarak satılmıştır.	Süresiz
D	Minibüs/Otobüs	278	2004 önce İl Trafik Komisyonu kararları ile verilmiştir.	Süresiz
K	İlçe-Mahalle arası Minibüs/Otobüs	23	UKOME kararları ile verilmiştir.	Süresiz

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan yukarıda belirtilen ticari plakaların, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 42: Toptancı Hal Rüsumlarının Mevzuata Uygun Tahsil Edilmemesi

Toptancı hal rüsum alacaklarının süresinde tahsil edilemediği, süresinde tahsil edilemeyen rüsum alacakları için gecikme bedeli tahsilatı yapılmadığı tespit edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde hal rüsumunun malları satın alanlarca toptan satış bedeli üzerinden ödenen meblağı ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hal rüsumu" başlıklı 8'inci maddesinde; toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında hal rüsumu tahsil edileceği belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Hal rüsumu" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yine yukarıdaki kanun maddesinde geçen düzenlemelere yer verilmiş olup ek olarak maddenin 9'uncu fıkrasında, hal rüsumunun malları satın alanlarca beş iş günü içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin “Bildirim” başlıklı 41’inci maddesinin on dördüncü fıkrasında; bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunun beş iş günü içinde ödenmemesi halinde, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin hal rüsumunu süresi içinde ödemeyen bildircilerin hal kayıt sistemi üzerinden bildirimlerini kapatma yetkisi bulunmaktadır. Bu sayede belediyelerin hal rüsum alacaklarını eksiksiz ve zamanında tahsil edebilmesi sağlanacaktır.

Yönetmelik’in “Hal rüsumunun paylaşımı” başlıklı 45’inci maddesinde ise süresinde ödenmeyen hal rüsum alacaklarına ilişkin bilgilerin Bakanlık tarafından belediyelere bildirileceği, rüsum alacaklarının tahsilatının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından 16.11.2020 tarih 590521S8 sayılı yazı ile, belediyenin alacaklısı olduğu tespit edilen ödenmemiş rüsum bedellerini ve borçlu kişilerin bilgilerini içeren liste gönderilmiş olup, listede yer alan ödenmemiş hal rüsumu bedellerinin 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca belediye tarafından tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin tesis edilmesi istenmiştir.

Yapılan incelemelerden ve bakanlık tarafından gönderilen yazıdan da görüldüğü üzere, belediyenin beş iş günü süre dolmasına karşın tahsil edilmemiş hal rüsumu alacaklarının bulunduğu, süresinde tahsil edilmeyen hal rüsum alacakları için ise 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmadığı buna rağmen Yönetmeliğin 41’inci maddesi gereğince ilgililerin hal rüsumunu süresinde ödemeyen bildircilerin hal kayıt sistemi üzerinden bildirimlerini kapatma yetkisini yeterince kullanmadıkları tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; ödenmeyen hal rüsumu bulunduğu sistemin kapatıldığı ifade edilmiş ve son 3 yılda idare hesabına yatan hal rüsumlarını gösterir tablo gönderilmiştir.

Hal kayıt sistemi üzerinden yapılan incelemelerde de görüldüğü üzere idarenin rüsum alacaklarının bulunduğu ve bu alacakların beş iş günü süre dolmasına rağmen tahsil edilmediği, tahsilatların etkin yapılamama nedeninin ise idarenin borcu olanların bildirimlerini kapatmadığından kaynaklandığı görülmektedir. Nitekim bu hususların yerine getirilmesi, Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından 16.11.2020 tarih 590521S8 sayılı yazı ile de Belediyeden istenmiştir.

Diğer yandan idarenin gönderdiği tahsilat tablosu bulgu konusu edilen hususu karşılamamaktadır. Zira bulgu konusu edilen husus tahsil edilemeyen kısımlar ve tahsilatta yapılan mevzuata aykırı uygulamalardır.

İdareyi gelir kaybına uğratan bu durumun önüne geçmek adına ilgili birimin yönetmelikte belirtilen yetkisini etkili bir şekilde kullanması ve böylece süresinde tahsilatın sağlanması, süresinde tahsil edilemeyen alacaklarda ise yönetmelikte de belirttiği şekilde 6183 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 43: Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranmadan Ödeme Yapılması

Hakediş ödemelerinin bazılarında vadesi geçmiş vergi borcu sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesine göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanının yetkili olacağı belirtilmiştir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" bölümünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000 TL'nin üzerinde yapacakları ödemeler

sırasında hak sahiplerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede kuruma ait personel şirketine yapılan hakediş ödemeleri sırasında şirketin vergi dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılmadan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin içeriğinin ücret gideri olduğu belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile dir. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri, sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması hukuki bir zorunluluktur. Öte yandan içinde bulunulan ekonomik şartlar nedeniyle de Şirket bünyesinde görev yapan personellerin mağduriyet yaşamaması adına bu Şirket'e yalnızca personel net maaş ödemesi kadar hakediş ödemesi yapıldığı ifade edilmişse de bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmedığı açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması vergi borcu sorgulanmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ileride İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcunun bulunmadığına ilişkin belgenin aranılması önem arz etmektedir.

Söz konusu hak sahibine yapılacak ödemeler sırasında diğer hak sahiplerine yapıldığı gibi vergi dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

BULGU 44: Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde yaklaşık maliyet hesabına esas iş miktarlarının tespitinin mevzuatta öngörülen şekilde yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ön proje belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre, gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren proje olarak tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu, ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde, ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır" denilmektedir.

Anılan hükümler uyarınca, uygulama projesi yapılmadan birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde ön veya kesin projeler ile bunlara ilişkin mahal listelerinin hazırlanması, yaklaşık maliyetin bu belgeler esas alınarak hesaplanması ve isteklilerin tekliflerine esas olacak şekilde ihale dokümanına konulması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da bu belgelerin tarafları bağlayıcı bir unsur olarak sözleşme ekinde yer alması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda detayları verilen yol yapım işleri, kesin proje üzerinden ihale edilmesi gerektiği halde ön proje esas alınarak ihale edilmiş olup hazırlanan ön projenin ise yalnızca işe ait krokiden ibaret olduğu dolayısıyla idare tarafından ön proje olarak nitelendirilen belgelerin, ön proje şartlarını taşımadığı ayrıca bu işlere ilişkin mahal listelerinin de hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 21:Ön Proje Esas Alınarak İhale Edilen İşler

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı	Sözleşme Bedeli
2022/525994	Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama (Ortaköy Grubu) Pazaryolu İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ	86.850.412,50
2022/540531	Erzurum İli İspir İlçesi Devedağı Yol Grubu Silindirle Sıkıştırılmış Beton Yol Yapımı	58.832.225,60
2022/641816	Erzurum İli Tekman İlçesi Gökoğlan ve Koçyayla Grup Yolları Bitümlü Sıcak Karışımve Sathi Kaplama Yapımı	51.257.490,00
2022/866817	Erzurum İli Karaçoban Erenler-Kurupınar ve Çatalgöl Mahalle Yollarında Sathi Kapalama Yapım İşİ	10.944.648,50

Söz konusu belgelerden ön veya kesin projeler, içerdiği bilgiler açısından birim fiyat ihale edilen yapım işlerinin ön proje seviyesini karşılamadığından, mahal listeleri de bulunmadığından mevzuatın proje ve mahal listelerine ilişkin getirdiği zorunluluğu karşılamamaktadır ve bu nedenle birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde proje ve mahal listelerine ilişkin yapılan uygulama anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

İhale edilen işlerde istekliler, projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal

listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dahil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; mülkiyet sorunları, işin yapımının detaylı proje gerektirmemesi ve işin yapımı sırasında iş değişikliklerinin (yol güzergâhı, platform genişliği, sulama kanalının güzergâhı vb.) olma ihtimalleri gibi gerekçelerle işlerin ön/kesin projelerle ihale edildiği; ihale yapan birim tarafından uygulama projesi esas alınarak anahtar teslim ihale yöntemi kullanılmadığı ifade edilmiştir.

İhale mevzuatında yapılan işlerin projelendirilmesi hususunda idarelere belirli istisnalar tanınarak gerekli kolaylık sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat idarenin savunduğu gerekçelerle ihale dosyasında asgari düzeyde bulunması gereken projelerin hazırlanması ve mahal listelerinin oluşturulması hususunda mevzuatta herhangi bir istisna bulunmamaktadır.

Bu itibarla, birim fiyatlı ihale edilen yapım işlerinde kanuni bir gereklilik olan ön veya kesin projelerle mahal listelerinin mevzuata uygun olarak hazırlanarak ihaleye çıkılması ve bu suretle isteklilerin tekliflerinin daha sıhhatli ve gerçekçi olarak hazırlanmasının sağlanması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da tarafları bağlayıcı bir unsur olarak mevzuata uygun hazırlanan bu belgelerin sözleşme ekinde yer alması gerekmektedir.

BULGU 45: Yapım İşi İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, all risk sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtildiği üzere fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve İşyerinin Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde, yapım işlerinde yüklenicinin işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. 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 uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece ihale edilen yapım işlerinde ödenen toplam hakediş tutarları, fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen sigorta poliçelerinin revize edilmediği tespit edilmiştir. Örneğin;

- 2022/525994 ihale kayıt numaralı "Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama (Ortaköy Grubu) Pazaryolu İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ" 86.850.412,50 TL sözleşme bedeli ile imzalanmıştır. Aynı tutarda all risk sigortası yaptırılmıştır. Fakat işin 4. hakedişiyle beraber toplam hakediş bedeli 127.407.702,36 TL'ye ulaşmıştır.

- 2022/540531 ihale kayıt numaralı "Erzurum İli İspir İlçesi Devedağı Yol Grubu Silindirle Sıkıştırılmış Beton Yol Yapımı işİ" 58.832.225,60 TL sözleşme bedeli ile imzalanmıştır. Aynı tutarda all risk sigortası yaptırılmıştır. Fakat işin 5. hakedişiyle beraber toplam hakediş bedeli 93.850.325,60 TL'ye ulaşmıştır.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde idarenin olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve idarenin zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulguda örnek olarak verilen mevzuata aykırı ihale dosyalarına ilişkin gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Fakat yapılan incelemelerde, bulgu konusu edilen hususun dosyaların geneline sirayet ettiği bulgu metninde yer alan ve idarenin cevabında düzelttiğini ifade ettiği ihale dosyalarının ise örnek teşkil etmesi adına metne eklendiği yine metnin içeriğinde yer almaktadır.

Dolayısıyla yapım işlerine ait poliçelerdeki sigorta bedellerinin aşılması durumunda, zeyilname ile bu bedellerin mevzuata uygun olarak revize edilmesi gerekmektedir.

BULGU 46: Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Yapılmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde iş sağlığı ve güvenliğine dair görevlendirmelerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

6331 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu'nun "İşverenin genel yükümlülüğü" başlıklı 4'üncü maddesi ile İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği'nin "İşverenin katılım sağlama ve bilgilendirme yükümlülüğü" başlıklı 6'ncı maddesinde işverenlerin genel yükümlülükleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Yine aynı Kanun'un "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" başlıklı 6'ncı maddesinde işverenin çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personelini görevlendireceği; çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde ise, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde çalışanların sağlık ve güvenliğine ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. İlgili maddede yüklenici, bütün giderleri kendisine ait olmak üzere, sözleşme konusu işin yürütülmesi sırasında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca alınması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 29'uncü maddesinde ise aynen;

"Yüklenici, tüm giderleri kendisine ait olmak üzere çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede; çalışanların iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve zorunlu olması halinde diğer sağlık personeli tarafından sunulan hizmetlerden yararlanması, çalışanların sağlık gözetiminin yapılması, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hâle getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınması zorunlu tedbirler yüklenicinin sorumluluğundadır" denilerek yapım işlerinde yüklenicilerin sorumluluklarına dair ifadelere yer verilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin incelenmesi neticesinde; detayı aşağıda da örnek olarak verilen yapım işlerinde, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere istihdam edilen işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı görevlendirmelerinin yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 22: Görevlendirmeleri Yapılmayan Bazı Yapım İşi İhaleleri

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı
2023/1195853	Erzurum İli Pasinler, Köprüköy ve Narman İlçeleri Mahallelerinde Bent Yapımı
2023/1141215	Erzurum İli Çat İlçesi Karaşeyh ve Palandöken Lazkom Mahalleleri Sulama Tesisi Yapımı
2022/753079	Erzurum İli Muhtelif Mahalleleri Bent Yapım İşi
2022/794036	Erzurum İli Palandöken İlçesi Tekederesi Yk.Yenice Sığırlı ve Tuzcu Mahalleleri Sulama Tesisi Yapım İşi
2022/798732	Erzurum İli Narman İlçesi Alacayar Mahallesi Sulama Tesisi Yapım İşi
2022/876001	Erzurum İli Pasinler İlçesi Muhtelif Mahalleler Hayvan İçme Suyu Hattı Yapım İşi
2022/813150	Erzurum İli Köprüköy İlçesi Yapağlı Mahallesi Sulama Tesisi Yapım İşi
2022/1368785	Erzurum İli Oltu İlçesi Çatalsöğüt ve Ünlükaya Mahalleleri Hayvan İçme Suyu Hattı Yapımı İşi
2022/1370356	Erzurum İli Horasan İlçesi Azap Mahallesi Hayvan İçme Suyu Hattı Yapım İşi
2023/662447	Erzurum İli ve İlçelerinde Kilit Parke Asfalt Yama ve Asfalt Kaplama Yapımı
2022/525994	Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama(Ortaköy Grubu)Pazaryolu İlçesi Bsk (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşi
2022/540531	Erzurum İli İspir İlçesi Devedağı Yol Grubu Silindirle Sıkıştırılmış Beton (Ssb) Yol Yapımı
2022/641816	Erzurum İli Tekman İlçesi Gökoğlan ve Koçyayla Grup Yolları Bsk ve Sathi Kaplama Yapımı
2022/866817	3.Kısım: Erzurum İli Karaçoban Erenler-Kurupınar ve Çatalgül Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşi

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususa ilişkin olarak devam eden süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İşverenler, işle ilgili her konuda çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Yapım işlerinde kurumun ve yüklenicilerin, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yükümlülüklerini yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmeleri, işin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak görevlendirmelerin zamanında yapılması işyerlerinde sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesini sağlayacağı gibi ileride kurum açısından doğması muhtemel risklerin de önlenmesine katkı sağlayacaktır.

BULGU 47: Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işi kapsamındaki imalat kalemlerinden bazılarının niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde; belediyelerin de dâhil olduğu madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı; (2) numaralı alt bendinde ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

"Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder."

78.1.3'üncü maddesinde ise;

"Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara"

bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

İfade edilmiştir.

İdare tarafından iki kısımlı olarak 05.10.2022 tarihinde ihalesi yapılan 500 gün süreli ve toplam yaklaşık maliyeti 105.794.975,43 TL olan 2022/911496 ihale kayıt numaralı “Erzurum İli ve İlçelerinde Rulo Çim Temini Serilmesi ve Otomatik Sulama Sistemi Yapım ile Park ve Mesire Alanlarının Bakım Onarım ve Yapım İşleri”nin konusu, ihale ilanında “*Toplamda 300.000 m² rulo çim, 300.000 m² otomatik sulama, 8.000 Kg korkuluk, 2.000.000 m² çim biçme, 3.500 m² kauçuk döşeme, 80 m² Betonarme yapı, 250 m² andezit döşeme, 250 m andezit bordür Park bahçe mesire alanlarının bakım ve onarımı*” şeklinde ifade edilmiştir. Söz konusu işlerin bir kısmı Kamu İhale Genel Tebliği’nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; devam eden süreçte bulgu konusu edilen hususa ilişkin mevzuata uygun davranılacağı ifade edilmiştir.

Mevzuatta belirtilen düzenlemeler uyarınca, kapsama dahil idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına sınırlama getirildiğinden, niteliği itibariyle bu sonucu doğuracak alımların yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 48: Yapım İşlerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uymadan Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması

İdare tarafından yapım işlerine yönelik ihalelerin Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmaksızın ön proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde; yapım işlerinde kural olarak uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı ancak madde metninde yer verilen istisnai durumların varlığı halinde ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Bahse konu mevzuat hükmü irdelendiğinde uygulama projesi yapılmasının istisnası olarak üç durumdan bahsedilmektedir.

- İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması (ön veya kesin proje)
- İşin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi (kesin proje)
- Uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması (kesin proje)

Burada dikkat edilmesi gereken husus bu durumlardan yalnızca ilkinde yani ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması halinde ön proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiş olup diğer iki durum gerçekleşse bile ön projenin kullanılamayacağı açıktır. Diğer istisnai durumlarda ise kesin proje kullanılarak ihaleye çıkılabilecektir.

4734 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ise; yapım işlerinde, idarelerce yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön proje ile ihaleye çıkılması nedeniyle yatırım maliyetleri gerçekçi bir şekilde belirlenmediğinden, işlerin öngörülen bedellerin üzerinde ve daha uzun sürede tamamlandığı, bunu önlemek amacıyla, doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmesi nedeniyle ihale öncesinde uygulama projesi yapılamayanlar hariç, yapım işlerinin uygulama projeleri yapılarak ihale edilme zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından ihale edilen yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde ihalelerin bir kısmının kamu ihale prensiplerine aykırı olacak şekilde ön proje üzerinden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Örneğin aşağıda bilgileri verilen bazı yol ve asfalt yapımına ilişkin yapım işlerinin ihalesi ön proje esas alınarak yapılmıştır.

Tablo 23:Ön Proje Üzerinden İhaleye Çıkkılan Bazı Yapım İşleri

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı
2022/525994	Erzurum İli İspir İlçesi Sathi Kaplama(Ortaköy Grubu)Pazaryolu İlçesi Bsk (Göztepe-Gölyanı-Pamukludağ) Beton Yol (Sergenkaya-Korkutköy) ve Muhtelif Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ
2022/540531	Erzurum İli İspir İlçesi Devedağı Yol Grubu Silindirle Sıkıştırılmış Beton (Ssb) Yol Yapımı
2022/641816	Erzurum İli Tekman İlçesi Gökoğlan ve Koçyayla Grup Yolları Bsk ve Sathi Kaplama Yapımı
2022/866817	Erzurum İli Karaçoban Erenler-Kurupınar ve Çatalgül Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşİ

Erzurum ilinde yapılacak karayolu yol boyu mühendislik yapılarının afete karşı dayanıklı olacak şekilde projelendirilmesi, imal edilmesi, mevcut yapıların ise afete karşı korunması ve güçlendirilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması için kesin proje veya uygulama projesi esas alınarak ihale edilmesi gerekmektedir.

Asfalt yapım işlerinin sözleşme konusu bölgede elektrik, su, kanalizasyon ve telekomünikasyon gibi kuruluşların altyapı çalışmasının olup olmadığının belirlenmesi, yol altyapısında zemin iyileştirmesi gerekip gerekmediğinin tespit edilmesi için kesin veya uygulama projesi esas alınarak ihale işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ncı maddesinde ihale sürecinde görev alan ilgililerin ceza sorumluluğu düzenlenmiş olup maddenin son fıkrasında; 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında bu maddede yer alan cezai müeyyidelerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; mülkiyet sorunları, işin yapımının detaylı proje gerektirmemesi ve işin yapımı sırasında iş değişikliklerinin (yol güzergâhı, platform genişliği, sulama kanalının güzergâhı vb.) olma ihtimalleri gibi gerekçelerle işlerin

ön/kesin projelerle ihale edildiği; ihale yapan birim tarafından uygulama projesi esas alınarak anahtar teslim ihale yöntemi kullanılmadığı ifade edilmiştir.

İhale mevzuatında yapılan işlerin projelendirilmesi hususunda idarelere belirli istisnalar tanınarak gerekli kolaylık sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat idarenin savunduğu gerekçelerle ihale dosyasında asgari düzeyde bulunması gereken projelerin hazırlanması hususunda mevzuatta herhangi bir istisna bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, kurum ihalelerinde işin niteliğine göre kesin proje ve uygulama projesinden en uygun olanının tercih edilmesi; uygulama projesi yapılması mümkün değilse vaziyet planı, kat planları, çatı planı, asma tavan planları, kesitler, görünüşler ve detay listesi gibi bazı tespitlerin yapılarak kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ön projenin kanunda belirtilen istisnalar haricinde kullanılmaması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 7
Mevzuatta Belirlenen Sınır Üzerinde Alt Yüklenici Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 27
Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 27
Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 30
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 25
Araç Uygunluk Belgesi Verilmeden Minibüs Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 40 (Başlık değiştirilerek yeniden düzenlendi)
Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 41
Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 14
İdareye Ait Personel Şirketine Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 43
İdareye Ait Personel Şirketine Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan Ödemede Bulunulması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 34
Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Alımlarının Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi ve Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 4 ve 5

Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 39
Belediyeye Ait Şirketlerin Yönetim Kurullarında Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular: 6
Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular: 12
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular: 22
Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün dayanağı Bulgular: 1
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün dayanağı Bulgular: 2