



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	35



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	3
Tablo 2:Belediyenin Doğrudan Hissedar Olduğu Şirketler .....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 5: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 8:Denizli Büyükşehir Belediyesi 01.01.2023-31.12.2023 Tarihli Detay Hesap Mizanı	15



## KISALTMALAR

- DESKİ** : Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
- GEKA** : Güney Ege Kalkınma Ajansı
- KDV** : Katma Değer Vergisi Kanunu
- KTŞ** : Karayolları Teknik Şartnamesi
- SBM** : Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi
- SOGEP** : Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programı
- TEKNOKENT**: Pamukkale Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici A.Ş.
- TSB** : Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi
2. Proje Özel Hesabına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

### B. Diğer Bulgular

1. Belediyeye Ait Kaynakların Özel Bankaların Yatırım Hesaplarına Bağlı Vadesiz Hesaplarda Tutulması
2. Yangın Sigortası Primi Tahsil Edilen Poliçeler Üzerinden Ödenmesi Gereken Yangın Sigortası Vergilerinin Eksik Beyan Edilmesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
3. Kurumun Envanterinde Bulunan Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Tamamlanmaması
4. İdare Tarafından Temin Edilip Stoklanarak Kullanıma Sunulan Kilitli Parke Taşı, Agregası ve Bitüm Alımlarının Taşınır Kayıtlarının Yapılmaması
5. Hafriyat ve İnşaat Atıkları Döküm Sahasının Belirlenmemesi
6. Şehir İçi Toplu Taşıma Hizmeti Sağlanan Hatlarda İşletim Hakkının İhalesiz ve Süresiz Bir Şekilde Tanınması
7. Alt Yapı Kazı Çalışmaları Nedeniyle Doğan Zemin Tahrip Bedellerinin Hatalı Tahakkuk Ettirilmesi, Tahsilatlarının Peşin Yapılmaması, Kazı Sonrası Üst Yapı İşlerinin İlçe Belediyelerince Yapıldığı Mahallere İlişkin Kayıtların Tutulmaması ve Gerekli Aktarımların Yapılmaması
8. Baraj Kenarı Çevre Yolu Yapım İşleri Kapsamında Kontrol İşlemlerindeki Zafiyet Nedeniyle İş Kapsamında Yaptırılan İmalatlarda Şartnameye Aykırılıklar Bulunması

## 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.

Denizli 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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

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

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

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

hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde 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 Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 73 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlardan ikisi; Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetler Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ile Zabıta Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, 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	2362	839
Sözleşmeli Personel	101	11
Kadrolu İşçi	664	95
Geçici İşçi	0	0
<b>Toplam</b>	<b>3127</b>	<b>945</b>
<b>696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel</b>	<b>-</b>	<b>2130</b>

Denizli Büyükşehir Belediye Başkanlığının tek bağlı kuruluşu, Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür (DESKİ).

DESKİ, Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 adet şirketi bulunmaktadır.

**Tablo 2:Belediyenin Doğrudan Hissedar Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (ULAŞIM AŞ)	497.050.000,00	497.050.000,00	%100
2	Denizli Büyükşehir Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BELTAŞ)	12.284.467,00	12.284.467,00	%100
3	Denizli Büyükşehir Belediyesi Kültür Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (KÜLTÜR AŞ)	6.050.000,00	6.050.000,00	%100
4	Denizli Büyükşehir Belediyesi Personel Temizlik Ulaşım Sanayi Ticaret Anonim Şirketi (PERAŞ)	50.000,00	49.500,00	%99 Denizli Büyükşehir Belediyesi, %1 DESKİ
5	Denizli Büyükşehir Belediyesi Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (DENİZLİ ENERJİ AŞ)	100.000,00	100.000,00	%100

### 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 Denizli Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

**Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe (Başlangıç) İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	2023 Yılı Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	242.176.000,00	161.521.800,00	101.005.950,00	79.332.000,00	425.371.750,00	342.716.955,35	82.654.794,65
2	SGK Prim Giderleri	36.834.000,00	14.076.200,00	7.211.600,00	5.434.600,00	52.687.200,00	37.738.471,14	14.948.728,86

3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	842.023.000,00	268.957.000,00	272.886.280,00	113.186.585,00	1.270.679.695,00	1.138.448.214,67	132.231.480,33
4	Faiz Giderleri	74.000.000,00	2.000.000,00	7.087.000,00	87.000,00	83.000.000,00	81.312.200,22	1.687.799,78
5	Cari Transferler	225.106.000,00	41.480.000,00	36.528.050,00	4.956.000,00	298.158.050,00	279.105.387,46	19.052.662,54
6	Sermaye Giderleri	2.438.351.000,00	1.034.928.000,00	461.528.115,00	478.056.860,00	3.456.750.255,00	2.942.425.919,60	514.324.335,40
7	Sermaye Transferleri	120.010.000,00	0,00	127.000.000,00	10.000,00	247.000.000,00	246.837.500,00	162.500,00
8	Borç Verme	10.000.000,00	2.000.000.000,00	50.000.000,00	0,00	2.060.000.000,00	843.152.833,53	1.216.847.166,47
9	Yedek Ödenekler	211.500.000,00	177.037.000,00	0,00	382.183.950,00	6.353.050,00	0,00	6.353.050,00
<b>TOPLAM</b>		<b>4.200.000.000,00</b>	<b>3.700.000.000,00</b>	<b>1.063.246.995,00</b>	<b>1.063.246.995,00</b>	<b>7.900.000.000,00</b>	<b>5.911.737.481,97</b>	<b>1.988.262.518,03</b>

Denizli Büyükşehir Belediyesinin önceki yıldan devreden ödeneği bulunmamaktadır. 2023 yılı başlangıç bütçesi ile 4.200.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde tahsis edilen 3.700.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 mali yılı ödenek toplamı 7.900.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 5.911.737.481,97 TL Bütçe Gideri yapılmış ve 1.988.262.518,03 TL ödenek iptal edilmiş olup 2024 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	15.098.000,00	17.434.165,09	226.913,56	17.207.251,53	115,47
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	802.613.000,00	443.382.945,40	110.228.604,31	333.154.341,09	55,24
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	98.200.000,00	161.057.413,51	92.795,74	160.964.617,77	164,01
05- Diğer Gelirler	3.157.579.000,00	3.623.815.910,69	1.594.965,57	3.622.220.945,12	114,77
06- Sermaye Gelirleri	1.803.224.000,00	2.035.668.041,83	1.330,32	2.035.666.711,51	112,89
08-Alacaklardan Tahsilat	50.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler (-)	-714.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>5.926.000.000,00</b>	<b>6.281.358.476,52</b>	<b>112.144.609,50</b>	<b>6.169.213.867,02</b>	<b>106,00</b>

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere 2023 yılında net bütçe geliri (%106) seviyesinde gerçekleşmiş olup bütçe gelirleri tahmin edilenin üstünde gerçekleşmiştir.

Vergi Gelirleri (%115,47), Alınan Bağış ve Yardımlar (%164,01), Diğer Gelirler (%114,77) ve Sermaye Gelirleri (%112,89) beklenenin üzerinde; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (55,24) ve Alacaklardan Tahsilat (%0,00) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 5: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek Ödenek	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	2023 Yılı Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	242.176.000,00	161.521.800,00	101.005.950,00	79.332.000,00	425.371.750,00	342.716.955,35	80,87
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	36.834.000,00	14.076.200,00	7.211.600,00	5.434.600,00	52.687.200,00	37.738.471,14	71,63
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	842.023.000,00	268.957.000,00	272.886.280,00	113.186.585,00	1.270.679.695,00	1.138.448.214,67	89,59
04- Faiz Gideri	74.000.000,00	2.000.000,00	7.087.000,00	87.000,00	83.000.000,00	81.312.200,22	97,97
05- Cari Transferler	225.106.000,00	41.480.000,00	36.528.050,00	4.956.000,00	298.158.050,00	279.105.387,46	93,61
06- Sermaye Giderleri	2.438.351.000,00	1.034.928.000,00	461.528.115,00	478.056.860,00	3.456.750.255,00	2.942.425.919,60	85,12
07- Sermaye Transferleri	120.010.000,00	0,00	127.000.000,00	10.000,00	247.000.000,00	246.837.500,00	99,93
08- Borç Verme	10.000.000,00	2.000.000.000,00	50.000.000,00	0,00	2.060.000.000,00	843.152.833,53	40,93
09- Yedek Ödenekler	211.500.000,00	177.037.000,00	0,00	382.183.950,00	6.353.050,00	0,00	
<b>Toplam</b>	<b>4.200.000.000,00</b>	<b>3.700.000.000,00</b>	<b>1.063.246.995,00</b>	<b>1.063.246.995,00</b>	<b>7.900.000.000,00</b>	<b>5.911.737.481,97</b>	<b>74,83</b>

2023 yılı başlangıç bütçesi ile 4.200.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde tahsis edilen 3.700.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 mali yılı ödenek toplamı 7.900.000.000,00 TL olmuştur.

Kurumun 2023 yılı toplam ödenek tutarları dikkate alındığında 2023 yılında bütçe gideri %74,83 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderleri kalemlerine bakıldığında, tüm gider kalemlerinin beklenene yakın düzeyde ama beklenenin altında gerçekleştiği görülmektedir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2021-2022 Değişim Oranı (%)	2022-2023 Değişim Oranı (%)
	(A)	(B)	(C)	[D=(B-A)/A]	[E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	10.762.563,52	15.361.247,69	17.434.165,09	42,73	13,49
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	89.347.540,10	303.198.090,36	443.382.945,40	239,35	46,24

Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	8.388.926,39	54.170.548,36	161.057.413,51	545,74	197,32
Diğer Gelirler	1.011.158.538,17	1.898.230.971,45	3.623.815.910,69	87,73	90,90
Sermaye Gelirleri	113.487.773,33	125.394.065,48	2.035.668.041,83	10,49	1.523,42
<b>Toplam</b>	<b>1.233.145.341,51</b>	<b>2.396.354.923,34</b>	<b>6.281.358.476,52</b>	<b>94,33</b>	<b>162,12</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-5.408.812,11	-19.036.223,65	112.144.609,50	251,95	489,11
<b>Net Toplam</b>	<b>1.227.736.529,40</b>	<b>2.377.318.699,69</b>	<b>6.169.213.867,02</b>	<b>93,63</b>	<b>159,50</b>

Tablodaki verilere göre, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre (%159,50) oranında artış göstermiştir. Bu çerçevede; özellikle Sermaye Gelirlerinde (%1.523,42) oranında ve Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde (%197,32) oranında artış olmuş ve bu artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

2023 Yılı Gelirindeki artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artmasından kaynaklandığı görülmüştür.

**Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
	(A)	(B)	(C)		
Personel Giderleri	65.652.660,39	137.893.510,69	342.716.955,35	110,03	148,54
SGK Devlet Prim Giderleri	10.411.392,85	21.101.947,37	37.738.471,14	102,68	78,84
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	318.446.859,48	674.740.933,37	1.138.448.214,67	111,88	68,72
Faiz Giderleri	115.059.650,08	94.280.852,30	81.312.200,22	-18,06	-13,76
Cari Transferler	51.262.889,49	125.913.655,63	279.105.387,46	145,62	121,66
Sermaye Giderleri	272.126.653,71	1.147.871.816,19	2.942.425.919,60	321,82	156,34
Sermaye Transferleri	55.037.500,00	139.787.500,00	246.837.500,00	153,99	76,58
Borç Verme	0	50.000.000,00	843.152.833,53	0,00	1.586,31
<b>Toplam</b>	<b>887.997.606,00</b>	<b>2.391.590.215,55</b>	<b>5.911.737.481,97</b>	<b>169,32</b>	<b>147,19</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamının 2023 yılında 2022 yılına göre 3.520.147.266,42 TL (%147,19) oranında arttığı görülmüştür.

Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında Personel Giderlerinin (%148,54), Cari Transferler Giderlerinin (%121,66), Sermaye Giderlerinin (%156,34) ve Borç Verme Giderlerinin (%1.586,31) oranında arttığı görülmüştür.

Gider kalemlerinde en çok artış Borç Verme kaleminde mevcut olup bunun nedeni



DESKİ Genel Müdürlüğü tarafından yükleniciye ihale edilen Güneş Enerji Sistemi (GES) projesi için DESKİ'ye verilen finansmandan kaynaklanmaktadır. Diğer gider kalemlerindeki artışlar da başta enflasyona bağlı maliyet artışları olmak üzere kurumun yatırım harcamalarının ve personel giderlerinin artmasından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 4.866.266.061,98 TL ve Faaliyet Geliri 7.509.839.390,57 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.643.573.328,59 TL olarak gerçekleşmiştir.

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

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

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

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

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş ve denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- 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.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

### Kontrol Ortamı Standartları

1. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.
2. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.
3. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
4. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

### Risk Değerlendirme Standartları

5. Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.
7. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

### Kontrol Faaliyetleri Standartları

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.
10. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.
11. İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.
12. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.
13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur
14. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.
16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

17. İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.
18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur.
19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi**

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için envanter çalışmalarının tamamlandığı ancak taşınmazların kaydına ilişkin kayıt formlarının hazırlanmadığı ve bu formlar esas alınarak düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte, içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "tapuda kayıtlı olan taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Maddenin devamında, taşınmazların rayiç değerinin, maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce, tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma

izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazlar için “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu”nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik’in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir. 2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde “(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.” denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik’in 188 ile 193’üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanter işlemlerinin tamamlandığı, tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için Yönetmelik ekinde yer alan kayıt formlarına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı, kayıt formlarının düzenlenmesine ilişkin çalışmaların tamamlanmaması nedeniyle Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin de hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin bulguya katıldığı, belediyenin muhasebe, gelir, taşınır ve taşınmaz kayıt işlemlerinin yürütüldüğü E-Belediye Sisteminin Taşınmaz Modülü henüz tam manasıyla tamamlanmamış olduğundan, modülün tüm detayları ile çalışmadığı, konu ile ilgili İçişleri

Bakanlığına talep yazıldığı, öneri doğrultusunda uygun bir taşınmaz kayıt ve raporlama sisteminin tesis edilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2023 yılı Bilançosu, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

## **BULGU 2: Proje Özel Hesabına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması**

Kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan ve bu amaçlar için kurum adına açılan banka hesaplarında bulunan hibe niteliğindeki Nitelikli Genç Güçlü Denizli Projesinin 104 Proje Özel Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Proje Ortakları; Acıpayam Belediyesi ve Pamukkale Üniversitesi Teknoloji Transfer Ofisi (TEKNOKENT) ile iştirakçileri Çalışma ve İş Kurumu Denizli İl Müdürlüğü, Denizli İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile yürütülen Projenin toplam bütçesi 1.460.227 TL olup bu bütçenin %68,48'i SOGEP Projesi kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından GEKA koordinasyonundan destek almaktadır. GEKA'nın amacı tekstil ve giyim eşyaları, makine imalatı, gıda ve içecek imalatı sektörlerinde faaliyet gösteren işletmelerde kurumsallaşma, dijitalleşme, yenilik ve temiz üretimin sağlanmasıdır. Bu projenin %25,69 oranlık kısmı ise eş finansman olarak Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanmaktadır. Geriye kalan %5,83 oranlı desteği de proje ortağı olan Acıpayam Belediyesi tarafından karşılanmaktadır.

İdare tarafından 104 Proje Hesabına ilişkin olarak 31.12.2023 tarihi itibarıyla yapılan kayıtların mizanda yer alan tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 8:Denizli Büyükşehir Belediyesi 01.01.2023-31.12.2023 Tarihli Detay Hesap Mizanı**

Hesap Kodu	Hesap Adı	Toplam Borç	Toplam Alacak	Borç Farkı	Alacak Farkı
104	Proje Özel Hesabı	916.580,79	901.033,31	15.547,48	0,00
104.01	Dış Finansman Kaynağından Sağlanan Krediler	772.157,96	772.157,96	0,00	0,00
104.01.09	GEKA Nitelikli Genç, Güçlü Denizli Hesabı 07000167	772.157,96	772.157,96	0,00	0,00
104.02	AB Ve Uluslararası Kuruluşlardan Proje Karşılığı Alınan Hibeler	144.422,83	128.875,35	15.547,48	0,00
104.02.01	AB Hibeleri	144.422,83	128.875,35	15.547,48	0,00



104.02.01.02	Smartenvi Erasmus-Açık Çöplüklerin Rehabilitesi (Halkbankası 58000417)	144.422,83	128.875,35	15.547,48	0,00
--------------	--	------------	------------	-----------	------

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 104 Proje Özel Hesabı bölümünün “Hesabın niteliği” başlıklı 61’inci maddesinde;

*“Bu hesap, dış finansman kaynağından dış proje kredisi olarak, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarlar, bu tutarlardan yapılan giderler, verilen avanslar, açtırılan akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için kullanılır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 62’nci maddesinde de; dış finansman kaynağından, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen bankalar nezdindeki proje özel hesaplarına yapılan aktarım üzerine bu hesaba ve dış mali borçlar hesabına kayıt yapılacağı, dış finansman kaynağıyla yapılan anlaşma gereği özel hesaplara yapılan aktarım tutarlarının, aktarım tarihindeki T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden hesaplara kaydedileceği, dış proje kredilerinin kullanımından önce 05.07.2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre bütçeleştirme işleminin yapılması zorunlu olduğu, bu hesaptan yapılan ödemelerde “103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı” veya “106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı” kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan 30213 sayılı ve 17.10.2017 tarihli Resmi Gazete yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik’in 6’ncı maddesinin 3’üncü ve 4’üncü fıkralarında diğer kaynaklardan özel hesaba aktarılan tutarların nasıl kaydedileceği düzenlenmiştir. Buna göre diğer kaynaklardan özel hesaba aktarılan tutarların 102 Banka Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi, özel hesaptan yapılan kullanımların ise 630 Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak Nitelikli Genç Güçlü Denizli Projesinin Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak 104 Proje Özel Hesabında takip edilmesi İdarenin mali tablolarında hatalara neden olmaktadır.

Kamu idaresi bulguya katılmış olup, cevabında 104 hesabın kullanımının sonlandırılmış olduğu, mevcut durumda ilgili 104 hesabın bakiyesinin bulunmadığı, sonraki işlemlerde 102 hesabın kullanımına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak diğer kaynaklardan özel hesaba aktarılan tutarların 102 Banka Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi, özel hesaptan yapılan kullanımların ise 630 Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediyeye Ait Kaynakların Özel Bankaların Yatırım Hesaplarına Bağlı Vadesiz Hesaplarda Tutulması**

Belediyeye ait kaynaklardan bir kısmının mevzuata aykırı biçimde özel bankalarda yatırım hesaplarına bağlı olarak vadesiz hesaplarda işlem gördüğü tespit edilmiştir.

Mali kaynakların etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesini teminen 08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde Kamu sermayeli bankalar; T.C. Merkez Bankası ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O. ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankaları olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik’in “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinde ise genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idareleri, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü oldukları belirtilerek;

“a) TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,

b) Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,

c) İhale, doğrudan satış, ihale öncesi rekabetçi olmayan teklif ya da ikincil piyasadan doğrudan ya da ters repo yoluyla temin etmek suretiyle 4749 sayılı Kanun kapsamında Bakanlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri ve/veya kira sertifikaları uyarınca kamu sermayeli katılım bankalarının kaynak kuruluş/fon kullanıcı olarak yer aldığı kira sertifikaları ihracı ve katılım bankacılığı prensiplerine uygun piyasalarda emtia alım satımına dayalı katılım bankacılığı prensiplerine uygun finansman yöntemleri,

d) Kamu sermayeli bankalar tarafından ihraç edilen borçlanma araçları ile 07.06.2013 tarih ve 28670 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kira Sertifikaları Tebliği (III-61.1) uyarınca kamu sermayeli katılım bankalarının kaynak kuruluş/fon kullanıcı olarak yer aldığı kira sertifikaları ihracı ve katılım bankacılığı prensiplerine uygun piyasalarda emtia alım satımına dayalı katılım bankacılığı prensiplerine uygun finansman yöntemleri ile değerlendirebilecekleri tek tek sayılmıştır.

Belediyeler de anılan Yönetmelik kapsamında bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin de ellerindeki mali kaynaklarını Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği hükümlerine göre değerlendirmeleri gerekmektedir.

Oysa belediyenin bazı mali kaynaklarının ICBC Turkey Yatırım Menkul Değerler AŞ’de yatırım hesabı açılarak hisse senedi ve fon alım satımı yapılarak değerlendirildiği, bunun da Belediyenin mali tablolarında banka hesabında gösterildiği anlaşılmaktadır. Belediyelerin mali kaynaklarını Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nde belirtilen hususların dışında değerlendirmeleri mümkün değildir.

Kamu idaresi bulguya katılmış olup, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’ne istinaden hisse satış işlemlerinde kamu bankalarına geçiş işlemlerinin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Belediyelerin mali kaynaklarının yatırım hesabı açılarak hisse senedi ve fon alım satımı suretiyle değerlendirilmesi yasal olarak öngörülmediğinden, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde bu tür hisse senedi ve fon alım satım işlemlerinin kaydedilebileceği herhangi bir hesap da bulunmamaktadır.

Sonuç olarak Belediyenin mali kaynaklarının ICBC Turkey Yatırım Menkul Değerler AŞ yerine kamu sermayeli bankalarda ve Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nde belirtilen yöntemlerle değerlendirilmesinin sağlanması gerekir.

---

---

## **BULGU 2: Yangın Sigortası Primi Tahsil Edilen Poliçeler Üzerinden Ödenmesi Gereken Yangın Sigortası Vergilerinin Eksik Beyan Edilmesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması**

Sigorta şirketlerince yangın sigortası primi tahakkuk ettirilen poliçeler üzerinden tahsil edilen yangın sigortası vergisi tutarlarının eksik beyan edilmesi nedeniyle İdarenin gelir kaybına uğradığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40'inci maddesinde Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerin; Yangın Sigortası Vergisine tabi olduğu, 41'inci maddesinde ise bu verginin mükellefinin sigorta şirketleri olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 42'nci maddesinde Yangın Sigortası Vergisinin matrahının, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primler olduğu; 43'üncü maddesinde ise bu verginin nispetinin %10 olduğu ifade edilmiştir.

Verginin beyan ve ödeme zamanı ise Kanun'un 44'üncü maddesinde belirtilmiş olup, bu maddeye göre verginin mükellefi olan sigorta şirketlerinin bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeleri ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeleri gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri kapsamında, sigorta şirketleri tarafından yangın sigorta muameleleri dolayısıyla tahsil edilen yangın sigortası vergilerinin ilgili belediyeye beyanname ile bildirilip, ödenmesi gerekmektedir.

Denizli Büyükşehir Belediyesi sınırları ve mücavir alanları içerisinde kalan menkul ve gayrimenkul mallar için 2023 yılında düzenlenen yangın sigortası teminatı içeren poliçelere ilişkin bilgiler Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezinden (Merkez) talep edilmiş ve Merkez'den alınan 09.01.2024 tarihli cevabi yazı ekinde iletilen veri setinin eksik ve hatalı olduğunun anlaşılması üzerine; bu sefer, Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğinden (TSB) 30.01.2024 tarihli yazı ekinde doğrudan birlik üyesi sigorta şirketlerinden alınan yangın sigortası teminatı içeren poliçelere ilişkin bilgiler tarafımıza sunulmuştur.

Belediye gelir hesapları üzerinde yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde sigorta şirketlerinin beyanı üzerine toplam 2.972.143,57 TL tutarında Yangın Sigortası Vergisi tahsilatının yapıldığı görülmüştür. TSB tarafından sunulan veri setine göre ise de, denetime

konu aynı dönem için sigorta şirketleri tarafından Denizli Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan menkul ve gayrimenkuller için düzenlenen yangın sigortası teminatı içeren poliçelerinden tahsil edilen yangın sigortası prim tutarının 103.174.097,20 TL olduğu bildirilmiştir. Buna göre, Denizli Büyükşehir Belediyesince 2023 hesap yılı için Yangın Sigortası Vergisi'nin 7.345.266,15 TL eksik tahsil edildiği anlaşılmaktadır.

Uygulamada sigorta şirketlerinin sadece beyanları esas alınarak verginin tahakkuk ve tahsilatı yapılmaktadır. Sigorta şirketlerinden alınan beyanların doğruluğuna ilişkin Belediyece herhangi bir kontrol yapılmamaktadır.

Halbuki, 2464 sayılı Kanunun 102'nci maddesinde belediyelerin gelir şube müdürlerinin vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisine haiz olduğu düzenlenmiştir. Belediyelerin, belediye vergileri bakımından vergi dairesi sayılması, belediyelerde görevli gelir şube müdürlerinin Vergi Usul Kanununda tanımlanan vergi incelemesi hariç vergi dairesi müdürlerine Kanun'un 135'inci maddesinde tanınan diğer tüm yetkileri kullanabilme olanağı sağlamaktadır. Bu kapsamda, gelir şube müdürlerinin Vergi Usul Kanununda tanımlanan yoklama, bilgi toplama/isteme, ceza kesme ve uzlaşma yetkilerini kullanma imkanları bulunmaktadır.

Diğer taraftan, 18.10.2022 tarih ve 31987 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sigortacılık Verilerinin Toplanması, Saklanması ve Paylaşılmasına Dair Yönetmelik hükümleri gereği sigorta şirketleri, tüm sigortalara ilişkin poliçe üretimlerini eş zamanlı olarak ve genel veri tabanının işleyişi için gerekli olan tüm bilgileri içerecek şekilde, doğru, eksiksiz ve tutarlı bir şekilde Merkeze iletmekle yükümlüdür.

Dolayısıyla, Belediyeler kendilerine 2464 sayılı Kanunun 102'nci maddesi ile tanınan yetki çerçevesinde Merkez'de tutulan genel veri tabanında kayıtlı poliçe üretim verilerini sigorta şirketlerince yapılan beyanların doğruluğunun teyidi amacıyla kullanabilecekleri değerlendirilmektedir. Böyle bir uygulamanın, yangın sigortası vergisi tahsilatının güvence altına alınması açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgumuz üzerine Büyükşehir Belediyesi tarafından eksik beyanda bulunduğu tespit edilen sigorta şirketlerinden resmi yazı ile açıklama talep edildiği, ancak şirketler tarafından iletilen cevabi yazılarda sigorta şirketlerine iletilen yangın sigortası poliçelerine ilişkin verilerin şirket kayıtlarında yer alanlar ile uyuşmadığı ifade edilmiştir.

Halbuki bulgumuza esas değerlendirmeler denetim dönemi içerisinde Türkiye Sigorta ve Reasürans Birliğinden resmi yazışma neticesinde elde edilen veriler dayanak alınarak yapılmıştır.

Sonuç itibarıyla, sigorta şirketleri tarafından yangın sigortası teminatı içeren poliçelere ilişkin bilgilerin zamanında ve eksiksiz olarak Merkez'e bildirilmelerinin ve Belediyenin de bu veriler üzerinden kendisine yapılan beyanların doğruluğunu kontrol etmelerinin söz konusu vergi alacağı tahakkuk ve tahsilatının eksiksiz yapılabilmesi için daha uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Kurumun Envanterinde Bulunan Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Tamamlanmaması**

Denizli Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan Büyükşehir Belediye envanterinde kayıtlı bulunan taşınmazların cins tashihlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Anılan maddenin devamında tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerinin bu taşınmazları kullanan idarenin durumu tespit eden yazısı üzerine, taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin taşınmaz envanterinde bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu, cins değişikliği işlemlerinde bu durumun düzeltilmesi için çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi bulguya katılmış olup, cevabında Belediyeye ait taşınmazların cins değişikliği çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde,

tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İdare Tarafından Temin Edilip Stoklanarak Kullanıma Sunulan Kilitli Parke Taşı, Agregası ve Bitüm Alımlarının Taşınır Kayıtlarının Yapılmaması**

Büyükşehir belediyesi taşınır işlemlerinin incelenmesi sonucunda İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde kullanılmak üzere temin edilip stoklara alınan kilitli parke taşı, agrega (kum, çakıl) ve bitümün gerek temin edilmesi gerekse de kullanıma verilmesi sırasında taşınır kayıtlarının yapılmadığı ve bu malzemelere ilişkin dönem sonlarında herhangi bir sayım da yapılmaması nedeniyle adı geçen taşınırın muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Belge ve Cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmüne istinaden ihtiyaç duyulduğunda kullanılmak üzere satın alınarak depolanan tüketim malzemeleri için taşınır işlem fişi düzenlenip taşınır kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu genel hükmün istisnası yine aynı maddede yalnızca satın alındığı andan itibaren herhangi bir stok yapılmaksızın kullanıma verilen tüketim malzemeleri için tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ambarın tanımı; “*Kamu idarelerine ait taşınırın kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer*” şeklinde yapılmıştır. Dolayısıyla Belediyeye ait plent tesisinde ve diğer ambarlarda stoklanan bulgu konusu tüketim malzemelerinin ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınması ve tüketime verilmek suretiyle çıkışları sırasında düzenlenecek taşınır işlem fişleri ile kayıtlara alınması gerekirken adı geçen ilk madde ve malzemelere ilişkin taşınır kayıtlarının tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yine Yönetmeliğin “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesinde;

“(1) *Kamu idarelerine ait taşınırın, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılımlarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.*

...

(7) Sayım kurulunca, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik oluşunun tespit edilmesi halinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise Taşınır İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlanır.

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Dönem sonu işlemleri” başlıklı 480'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; “Her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkilileri dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkarırlar. Hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesaplar yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil eder” denilmektedir.

Buna göre; yıl içerisinde harcama yetkilisinin gerek duyması halinde taşınırların sayımı yapılabilmekte ve her halükârda dönem sonlarında ambarda ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların sayımının yapılması gerekmektedir. Yıl sonu sayım çalışmaları kapsamında fiilen ambarda ve ortak kullanım alanlarında olan taşınırların sayımı ve dökümü yapılarak taşınırların fiili miktarı tespit edilir. Bunlar defter değeri ile karşılaştırılır, defter değeri ile fiili değer arasında fark olması halinde bunun nedeni araştırıldıktan sonra tespit edilen duruma bağlı olarak düzenlenen giriş veya çıkış belgelerinin bir örneği, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderilerek kayıtlı durum fiili duruma uygun hale getirilir. Tüm bunlara dayanılarak İdarenin dönem sonu temel tablolarının hazırlanmasına esas teşkil eden kesin mizan cetveli çıkartılır. Belirtilen bu nedenlerle temel mali tablolarda yer alan taşınır kayıtlarının gerçek değerini göstermesi açısından özellikle dönem sonu sayımlarının yapılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında mevzuatın öngördüğü taşınır kayıt işlemlerinin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla, İdarenin; stoklanarak kullanılan kilitli parke taşı, agrega (kum, çakıl) ve bitümün temininde ve kullanıma verilmesinde taşınır kayıtlarının yapılmamasının taşınır mal



yönetiminde zafiyet oluşturduğu, özellikle dönem sonu sayımlarının yapılmamasından dolayı İdarenin dönem sonu temel mali tablolarında yer alan 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabında kayıtlı tutarların güvenilir bilgi taşımadıkları değerlendirilmektedir. Yukarıda yer alan mevzuat hükmü ve yapılan açıklamalar gereği adı geçen ilk madde ve malzemelerin taşınır kayıtlarının yapılması ve dönem sonlarında sayım çalışmalarının yapılarak fiili durum ile muhasebe kayıtlarının uygunluğunun sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Hafriyat ve İnşaat Atıkları Döküm Sahasının Belirlenmemesi**

İdarenin büyükşehir belediyesi olduğu 2014 yılından bu yana henüz bir hafriyat sahası belirlenmediği ve bu nedenle kurumun ciddi miktarda gelir kaybına maruz kaldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'inci maddesinin (i) bendi ile Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde büyükşehir belediyelerine hafriyat toprakları ve inşaat/yıkıntı atıklarının takip ve kontrolü ile hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirleme hususunda önemli görev ve yetkiler verilmektedir.

2023 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından kurulan veya işletilen bir hafriyat toprağı ve inşaat atığı döküm ve bertaraf sahasının bulunmadığı, büyükşehir belediyesi ücret tarife cetvelinde hafriyat toprağı ve inşaat atığı toplama, taşıma ve bertarafına ilişkin bir ücret belirlenmediği, hafriyat toprağı ve inşaat atıklarını toplama ve taşımaya ilişkin idarece yetkilendirilmiş bir kuruluş olmadığı için kamuoyuna ilan edilemediği; bundan dolayı mücavir alan sınırları içerisinde gerçekleştirilmekte olan hafriyat toprağı ve inşaat atıklarının taşınması, biriktirilmesi ve bertaraf faaliyetlerinin denetlenmediği; yıl içinde biriken, toplanan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgi elde edilememesi sebebiyle yıl sonlarında Valiliğe bildirim yapılamadığı tespit edilmiştir.

Ülkemizde kentleşmenin ve buna bağlı olarak da inşaat faaliyetlerinin hızla arttığı göz önüne alındığında, hafriyat toprakları ve inşaat atıklarının takip ve kontrolünün çevresel etkilerinin de oldukça önemli seviyede olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple kamu idaresi açısından hafriyat atıklarını bertaraf, takip ve kontrolü ile ilgili tedbirlerin alınmaması hem çevre kirliliğine sebep oluşturabilecek risk barındırmakta hem de kurum için önemli bir gelir kaynağından yararlanılamamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta, hafriyat döküm alanı olarak kullanılacak sahanın belirlenmesine yönelik olarak gerekli imar planı değişikliklerinin yapıldığı ve sahanın kullanıma açılabilmesi için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında alınması gerekli izne ilişkin işlemlerde sona yaklaşıldığı ve 2024 yılı içerisinde sahanın işletmeye açılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, imar planlarında hafriyat döküm alanı olarak kullanılmasına karar verilen sahanın işletmeye açılabilmesi için Kamu İdaresi cevabında değinilen yasal sürecin yakından takip edilerek sahanın bir an evvel işletmeye açılarak bahse konu eksikliğin ortaya çıkardığı çevresel risklerin ve ekonomik kayıpların mümkün olan en kısa sürede ortadan kaldırılması gerekmektedir.

### **BULGU 6: Şehir İçi Toplu Taşıma Hizmeti Sağlanan Hatlarda İşletim Hakkının İhalesiz ve Süresiz Bir Şekilde Tanınması**

İl Trafik Komisyonu kararına istinaden şehir içi hatlarda çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, İl Trafik Komisyonu kararlarıyla belirlenen şehir içi hat güzergahları işletim hakkının Denizli Belediyesinin Büyükşehir Belediyesi olmasından sonra da aynı şekilde sürekli olarak aynı kişiler tarafından kullanılmaya devam etmesinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

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) fıkrasında yer verilen, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir*

*ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”, (p) bendinde, “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.” düzenlemeleri yer almaktadır.*

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın

---

büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği hükmü getirilmiştir.

06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2’nci maddesiyle, Denizli Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36’ncı maddesinde de 2’nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Netice itibarıyla, 5393 ve 5216 sayılı Kanun’lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediyesine ait olan bu hakkın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Büyükşehir Belediyesinin şehir içi minibüs güzergahlarında çalışacak araçları ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde belirlemesi ve bu uygulamaya belirtilen Kanuni düzenlemeler sonrasında devam edilmesine izin verebilmesi mümkün değildir.

İl Trafik Komisyonundan alınan izinlere istinaden faaliyette bulunan söz konusu minibüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış hak olmakla birlikte, 5216 sayılı Kanun’la oluşan yeni durum dikkate alındığında bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmalarının kazanılmış hak kapsamına girmeyeceği değerlendirilmektedir.

Diğer bir ifadeyle, mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut tanınmış hakların iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir. Hat sahiplerine de durumlarını ayarlamaları için makul bir süre tanınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında ise şehir içi toplu taşıma yapan özel şahıslara söz konusu hakkın 5216 sayılı Kanun öncesi dönemde İl Trafik Komisyonu kararıyla verildiği ve her yıl başında yapılan ruhsatlandırma işlemleri neticesinde M plaka tescili yapılmış söz konusu araçların denetiminin yapıldığı belirtilmiştir. İl Trafik Komisyon kararları ile verilen ticari plakalara/hatlara ilişkin il ve ilçe emniyet müdürlükleri, ilçe belediyeleri ve meslek odalarından bilgi ve belge talep edileceği, toplanacak belgeler üzerinden plakaların/hatların verildiği dönemde yürürlükte olan mevzuatla birlikte yapılacak hukuki değerlendirmeler neticesinde uygulamaya yön verileceği ifade edilmiştir.

Oysaki, yukarıda da ifade edildiği üzere, kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre şehir içi toplu taşıma araçlarını işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı 2886 sayılı Kanun'a göre yapılan kiralamalarda olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre şehir içi toplu taşıma hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum da söz konusu olamaz. Söz konusu hakkın kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın şehir içi toplu taşıma hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Bu nedenle, İdare uygulamasının 5216 sayılı Kanunun öngördüğü kurallar çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümleri kapsamında kullanılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan gerekçelerle, şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durumla benimsenen uygulama yürürlükteki mevzuat düzenlemelerine aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde söz konusu işletim hakkının süresi ve şartları belirli yeni bir ihale kapsamında özel kişilere tanınmasının Kanuni bir zorunluluk olduğu değerlendirilmektedir.

**BULGU 7: Alt Yapı Kazı Çalışmaları Nedeniyle Doğan Zemin Tahrip Bedellerinin Hatalı Tahakkuk Ettirilmesi, Tahsilatlarının Peşin Yapılmaması, Kazı Sonrası Üst Yapı İşlerinin İlçe Belediyelerince Yapıldığı Mahallere İlişkin Kayıtların Tutulmaması ve Gerekli Aktarımların Yapılmaması**

Büyükşehir Belediyesince, DESKİ tarafından gerçekleştirilen altyapı yatırımlarına ilişkin yapım işlerine altyapı kazı ruhsatı verilmesi sırasında zemin tahrip bedellerinin

taahhütlerinin peşin yapılmadığı, tahakkukların hatalı hesaplandığı, bazı altyapı yapım işlerinde iş bitmiş olmasına karşın ek kazı izni tahakkuklarının atılmadığı ve ilçe belediyesince yapılan üst yapı yapım işleri nedeniyle ilgili ilçe belediyesine aktarılması gereken alan tahrip bedellerinin büyükşehir belediyesince ilgili ilçe belediyesine aktarımının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, altyapı kazılarının belediye tarafından kapatılması halinde altyapı tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat alınması gerektiği belirtilmesine rağmen DESKİ adına yapılan tahakkuklar peşin tahsil edilmemekte veya bu alacaklar için herhangi bir teminat da alınmamaktadır.

Ayrıca, il genelinde gerçekleştirilen büyük çaplı altyapı yatırım işlerine ilişkin kazı izinlerinin alınmasına yönelik kazı izin formlarının incelenmesi neticesinde, iş kapsamında yapılacak kazılara ilişkin kazı genişliklerinin proje ve şartnamesinde belirtilen ölçülerden farklı olacak şekilde bildirimlerin yapıldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, yapılacak kazılara ilişkin proje uzunluklarının da kazı izin talep formuna eksik aktarılması sonucu nihai alan tahrip bedellerinin eksik hesaplanmasına sebebiyet verilmiştir.

Alan tahrip bedellerinin eksik hesaplanmasına sebebiyet veren diğer bir uygulama hatasının ise, yıllara sari nitelikte ihale edilen ve gerçekleştirilen altyapı yatırım işlerinde, DESKİ tarafından sunulan kazı izin formlarının yıllar itibariyle güncellenmemiş olması nedeniyle yapılması gereken ek tahakkukların zamanında ve ilgili yıl birim fiyatları ile hesaplanmaması olduğu tespit edilmiştir. Hatta, gecikmeli olarak yapılan bazı ek tahakkuklarda Kazı Talep Formunda gösterilen imalat miktarları ile ilgili altyapı yatırım işine ilişkin kesin hesap metrajlarının uyuşmadığı görülmüştür.

Yine DESKİ tarafından gerçekleştirilen altyapı yapım işlerinden Sevindik, Sümer ve Karşıyaka Mahalleleri İçme Suyu, Kanalizasyon ve Yağmursuyu Şebekeleri İnşaatı İşi (Sözleşme no: DES-W2) kapsamında yapılan kazılara ilişkin herhangi bir ölçüm veya tespit yapılmaksızın başka bir altyapı yapım işi kapsamında yapılan kazı genişliklerinin kullanıldığı, adı geçen yapım işi kapsamında işin tamamlanması sonrası ortaya çıkan ilave alan tahrip bedeli tahakkuklarının ise hiç yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belirtilen eksiklikler nedeniyle, 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin altyapı

koordinasyon birimlerinin görevlerinin sayıldığı 12'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile büyükşehir belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren AYKOME birimine verilmiş bulunan *'kurumların kendilerince yapılan alt yapı yatırımları kapsamında gerçekleştirilen tranşe çalışmalarının alt yapı kazı ruhsatı şartlarına ve AYKOME kararlarına uygun yapıp yapılmadığını izleme ve denetim görevinin'* yeterli ölçüde yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Bunların dışında, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, ilgili merkez ilçe belediyesi sorumluluk sahasına giren cadde ve sokaklarda gerçekleştirilen altyapı kazı çalışmaları sonucu bozulan üst yapının tamir ve eski haline getirilme işleri sorumlu ilçe belediyesi tarafından gerçekleştirilmesine karşın belirtilen nitelikteki mahaller için DESKİ adına tahakkuk ettirilen alan tahrip bedellerinden üst yapı çalışmasını gerçekleştiren ilgili ilçe belediyesi adına herhangi bir alacak tahakkuk kaydının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta, yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi için gerekli yazışmaların yapıldığı ve bundan sonraki işlemlerin bulgumuzda yer verilen ilgili mevzuat hükümleri ve tespitler doğrultusunda yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen gerekçelerle, Büyükşehir Belediyesi AYKOME birimi tarafından altyapı kazı ruhsatlarının alan kazı tahrip bedellerinin peşin tahsil edilmesi veya alınacak teminatlar karşılığında düzenlenmesi, yapılan tahakkukların gerçek kazı alan ve genişliklerini yansıtacak şekilde düzenlenmesinin sağlanması, kazı ruhsatı verilen altyapı yapım işinin yıllara sari nitelikte olması halinde işin devamı süresince her yıl başında tahakkuk bedellerinin ilgili yıl birim fiyatları ile hesaplanmasının sağlayacak şekilde revize edilmesi ve ilçe belediyelerince üst yapı işleri gerçekleştirilen kazı alanları için tahakkuk ve tahsil edilen alan tahrip bedellerinin süresinde ilgili ilçe belediyesine aktarımının yapılması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 8: Baraj Kenarı Çevre Yolu Yapım İşi Kapsamında Kontrol İşlemlerindeki Zafiyet Nedeniyle İş Kapsamında Yaptırılan İmalatlarda Şartnameye Aykırılıklar Bulunması**

Büyükşehir belediyesi tarafından Pamukkale İlçesi 1271 sokak ve Şeyh Bedrettin caddeleri arasında kalan bölgede yeni yol açmak ve üst yapı kaplama işleri yaptırılmak üzere 03.11.2022 tarihinde sözleşmeye bağlanan Baraj Kenarı Çevre Yolu yapım işinde Karayolları Teknik Şartnamesinde (KTŞ) belirtilen teknik şartlara uygun olmayan imalatlar yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu işi ait ihale dokümanı kapsamında yer alan teknik şartnamede, yapımı gerçekleştirilecek her bir iş kaleminin teknik tarifinin başında, imalatın KTŞ'nin ilgili kısmındaki esaslar ve şartlar dâhilinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. İşin teknik şartnamesinde KTŞ hükümlerine atıf yapılmış olmasına karşın, ihale konusu yol yapım işine ilişkin bazı imalatlar sırasında söz konusu teknik şartlara uyulmadan imalatların gerçekleştirildiği görülmüş olup bunlar aşağıda ayrı ayrı açıklanmıştır.

KTŞ'nin Yol Üstyapısı başlıklı 400'üncü kısmın "401 Alttemel" bölümü, 401.02 Malzeme başlıklı alt bendinde; Alttemel yapımında kullanılacak malzemenin kum, çakıl, teras çakılı, ayrışmış, bozuşmuş kaya, cüruf kırmataş, kazınmış asfalt ve benzeri malzemelerden tek tip veya kazınmış asfalt malzemesi kullanılması durumunda (maksimum % 25) iki veya daha fazla malzemenin karışımından oluşacağı, Alttemel malzemesinin kazınmış asfalt malzemesi dahil iki veya daha fazla agrega grubu ile hazırlanması durumunda karışımın hangi malzemelerden, ne oranda olacağı ise 'Karışım Dizayn Raporu'nda belirtileceği açıklanmıştır.

KTŞ'nin bu hükmüne rağmen adı geçen yol yapım işinde yol yapım katmanlarından olan plent-miks alttemel (PMA) imalatına 'Karışım Dizayn Raporu' olmaksızın başlandığı tespit edilmiştir. Yol yapım işinde adı geçen katmana ilişkin imalatlara 31.01.2023 tarihinde başlanılmış olmasına rağmen söz konusu katmana ait karışım dizayn raporu 16.02.2023 tarihlidir. Dolayısıyla, 31.01.2023-16.02.2023 tarihleri arasındaki 15 günlük alttemel tabakası imatları herhangi bir karışım dizayn raporu olmaksızın yapılmıştır.

Yapılan incelemede, söz konusu tarihler arasındaki 15 günlük imalat döneminde toplam 6.039 ton plent-miks alttemel (PMA) tabakası imalatı gerçekleştirilmiştir. İş kapsamında gerçekleştirilen plent-miks alttemel (PMA) imalatı toplamının 42.213,53 ton olduğu dikkate alındığında, bu imalatın %14,3'ünün karışım dizayn raporu olmaksızın ve dolayısıyla



kullanılan malzemeye ilişkin herhangi bir standart kontrolü yapılmaksızın gerçekleştirildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda belirtilen hususun dışında, plent-miks alttemel (PMA) tabakası imalatı sırasında adı geçen tabakaya ait karışım dizayn raporunda yer verilen gradasyon limitlerinin tespitine yönelik 10.02.2023-22.02.2023 tarihleri arasını kapsayan 12 günlük imalat dönemi için de herhangi bir elek analizi deneyi bulunmamaktadır. Hakediş eki belgelere göre söz konusu 12 günlük imalat döneminde 7.101,05 ton plent-miks alttemel (PMA) imalatının şartname kurallarına uygun olup olmadığına yönelik herhangi bir numune alınmaksızın gerçekleştirildiği görülmüştür.

Ayrıca, KTŞ'nin Kısım 401 ve Kısım 402 başlıkları altında hem plent-miks alttemel (PMA) hem de plent-miks temel (PMT) tabakası imalatlarının yapımı sırasında malzeme veya gradasyon değişikliğinde ve ayrıca en az ayda bir kez olmak üzere dizayn raporunda belirtilen max. kuru birim ağırlık değerinin kontrolü amacıyla kalite kontrol deneyi yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, yapım işi hakediş eki belgelerde adı geçen imalatların max. kuru birim ağırlıklarının KTŞ değerlerini sağlayıp sağlamadığına ilişkin yapılmış herhangi bir deneye rastlanmamıştır.

Karayolları Teknik Şartnamesine (KTŞ) aykırı diğer bir husus ise plent-miks alttemel (PMA) ve plent-miks temel (PMT) imalatlarında imalatın sıkışma ölçüm metoduna ilişkindir. KTŞ'nin kalite kontrol deneyleri başlıklı 401.04 nolu kısmında yer verilen aynı başlıklı 401-5 sayılı tabloda "sıkışma yüzdesi belirleme testleri"nde Kum Konisi Metodu, Kasnak Metodu ve Nükleer Metot olmak üzere üç ayrı metot öngörülmüş olup söz konusu yol yapım işinde, plent-miks alttemel (PMA) ve plent-miks temel (PMT) imatları sırasında sıkışma deneyleri yalnızca nükleer metot kullanılarak yapılmıştır.

Oysaki nükleer metotla ilgili 401-5 sayılı tablo dip notunda; "*İşin başlangıcında en az 10 farklı noktada nükleer metot ile yapılan sıkışma deney sonuçları ile Kum konisi veya Kasnak metotlarından biri ile yapılan sıkışma deney sonuçlarının korelasyonu yapılacaktır. Sıkışma kontrolünün nükleer metotla yapılması durumunda, ayrıca her 2.500 m<sup>2</sup>'de bir, diğer metotlardan birisi ile de sıkışma kontrolü yapılacaktır. Kalite kontrol deneyleri, en az bu tabloda belirtilen sayıda olmak üzere, kontrol mühendisince uygun görülen ara ve sıklıkta yapılacaktır.*" denilmesine rağmen, sıkışma testlerinin sadece nükleer metot kullanılarak yapıldığı, Kum konisi veya Kasnak metotları ile doğrulama testi yapılmaksızın imalatın tamamlandığı görülmüştür.

Diğer bir tespit ise, bazı analiz deney tarihleri ile ilgili imalatın yapım tarihleri arasındaki uyumsuzluğa ilişkindir. Örneğin, plent-miks temel (PMT) tabakasına ilişkin 01.03.2023 – 15.03.2023 tarihleri arası dönemini kapsayan 9 farklı elek analiz raporu bulunmasına karşın, hakediş eki metraj listelerinin incelenmesi neticesinde belirtilen tarih aralığında herhangi bir plent-miks temel (PMT) imalatının olmadığı gözükmektedir. Bu durum da ilgili analizlerin kontrol teşkilatı tarafından sağlıklı bir şekilde yapılmadığını veya takip edilmediğini göstermektedir.

Son olarak ise, yerinde denetim aşamasında, RCC Beton Yol Yapım imalatından iki farklı tarihte ve imalatın değişik kısımlarından İdarece alınan numunelerin Karayolları Genel Müdürlüğü 2. Bölge Müdürlüğü Araştırma Geliştirme Başmühendisliğince gerçekleştirilen analizleri sonucunda, belirtilen yol katmanında kullanılan betonun basınç dayanım sınıfının ihale dokümanında belirtilen niteliği taşımadığı tespit edilmiştir. Ne var ki, söz konusu yol katmanının yapımı sırasında beton basınç dayanım sınıfının tespitine yönelik yapılmış herhangi bir analiz bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta, bulgumuzda yer verilen hususlara genel olarak iştirak edildiği, RCC beton imalatına ilişkin hesaplanan nefaset kesintisinin yüklenicinin 7 nolu hakedişinden kesildiği ve bundan sonra yapılacak yol yapım işlerinde oluşabilecek olumsuz sonuçların önüne geçebilmek adına kontrol faaliyetlerinin şartname hükümlerine uygun bir biçimde yerine getirilmesinde daha özenli davranılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tespitler, bulgu konusu yapım işinde kontrol faaliyetlerinde bir takım eksikliklerin yaşandığını ortaya koymaktadır. Bahse konu kontrol eksikliklerinin ise, adı geçen sözleşme kapsamında yapımı gerçekleştirilen eserin faydalı ömrünü düşüreceği ve eserin kullanımı sırasında ortaya çıkacak bakım onarım masraflarının artmasına sebebiyet verebileceği düşünülmektedir. Nihai olarak, bu gibi olumsuz sonuçlarla karşılaşılmasında adına gerçekleştirilen işlerin sözleşme ve şartname hükümlerine uygun bir biçimde yapılmasına azami özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

## 8. EKLER

### EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Hafriyat ve İnşaat Atıkları Sahasının Belirlenememesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu konu cari yılda bulgu konusu yapılmıştır.