



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MERSİN 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.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	51

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Şirketin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar.....	7
Tablo 9: Yapım İşi İçerisinde Yer Alan Personel Çalıştırılmasına Dayalı İş Kalemleri	24
Tablo 10: Fiyat Farkı Hesabına İlişkin Veriler	31
Tablo 11: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri.....	47
Tablo 12: Tahsil Edilemeyen ÇTV	48

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MESKİ	Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
RG	Resmi Gazete
TETAŞ	Türkiye Elektrik ve Taahhüt Anonim Şirketi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Yapım İşinde İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
3. Bazı Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması
4. İşverenlerin Hakedişinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin İlgili Kurumlara Aktarılmayarak Emanet Hesabında Bekletilmesi
5. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
6. Yapım İş İhalesi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması
7. Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
8. Aylık Düzenlenmeyen Yapım İş Hakedişlerinde Şantiye Günlük Defterlerinin Yeterli Bilgi İçerecek Şekilde Tutulmaması Sebebiyle Fiyat Farkı Hesabının Doğru Yapılmaması
9. Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması
10. Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması
11. Yapım İş İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Belirsiz Olması
12. Kamu İhale Kanuna Göre İhale Edilmesi Gereken Mal Alımının İstisna Kapsamında İhalesiz Olarak Temin Edilmesi
13. Katı Atık Taşınması Hizmet Alım İşinde Karayollarında Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Aşılması
14. Yapım İş İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Kiralanması

15. Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması ve Ecrimisil Gelir Tahsilatının Düşük Olması

16. Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisine Sunulmaması

17. Bazı Gelirlerin Tahsilât/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

18. MESKİ ve Bazı İlçe Belediyelerinden Alacakların Zamanında Tahsil Edilememesi

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.

Mersin 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 Belediye 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 79 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 Belediye 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 7 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Protokol ve Törenler Şube Müdürlüğü, Kalite Yönetimi ve Kent Araştırmaları Şube Müdürlüğü'dür. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekreterlik Şube Müdürlüğü, Kariyer Merkezi Şube Müdürlüğü, Kent Konseyi Şube Müdürlüğü ve Dış İlişkiler ve Projeler Şube Müdürlüğü doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 27 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 tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2790	1303
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	1177	225
Toplam	3967	1528
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3143
Geçici İşçi (Personel AŞ)	-	3466

Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığının bağlı kuruluşudur.

Bağlı kuruluş olan Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, 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 ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 9 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Mersin 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 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E. Kodu	Gider Ayrıntı Adı	Geçen Yııldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek ve Olağanüstü Verilen Ödenek	Aktarma Suretiyle Eklene/Düşülen	Net Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Gelecek Yıla Devrolan Ödenek
01	Personel Giderleri	0,00	593.203.000,00	0,00	124.430.000,00	717.633.000,00	705.700.291,32	11.932.708,68	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	0,00	86.850.000,00	0,00	-6.800.000,00	80.050.000,00	75.183.884,16	4.866.115,84	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.526.430,20	5.111.513.000,00	8.839.676,06	470.034.301,61	5.605.913.407,87	5.065.451.247,24	534.768.452,98	5.693.707,65
04	Faiz Giderleri	0,00	198.000.000,00	0,00	-44.000.000,00	154.000.000,00	126.496.793,87	27.503.206,13	0,00
05	Cari Transferler	300.000,00	270.684.000,00	0,00	58.672.186,81	329.656.186,81	312.314.753,44	16.941.433,37	400.000,00
06	Sermaye Giderleri	316.568.583,05	3.532.615.000,00	15.109.409,50	243.641.838,30	4.107.934.830,85	3.337.963.887,18	86.447.249,09	683.523.694,58
07	Sermaye Transferleri	0,00	37.135.000,00	0,00	0,00	37.135.000,00	12.174.619,27	24.960.380,73	0,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	850.000.000,00	0,00	-845.978.326,72	4.021.673,28	0,00	4.021.673,28	0,00
	Genel Toplam	332.395.013,25	10.680.000.000,00	23.949.085,56	0,00	11.036.344.098,81	9.635.285.476,48	711.441.220,10	689.617.402,23

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 10.680.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup geçen yıldan 332.395.013,25 TL devir ödenek ve 23.949.085,56 TL Ek ve Olağanüstü ödenekle birlikte 2023 yılı net ödenek toplamı 11.036.344.098,81 TL olmuştur. Yıl içinde 9.635.285.476,48 TL bütçe gideri yapılmış, 711.441.220,10 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 689.617.402,23 TL ödenek ise 2024 yılına devredilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 10.680.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 8.500.000.000,00 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 gösterilen 2.180.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	80.500.000,00	101.325.928,84	74.187,09	101.251.741,75	125,78
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	335.060.000,00	498.337.650,05	8.224.784,70	490.112.865,35	146,28
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	12.000.000,00	72.241.853,59	46.373,25	72.195.480,34	601,63
05- Diğer Gelirler	7.895.440.000,00	8.225.159.796,99	8.886.580,85	8.216.273.216,14	104,06
06- Sermaye Gelirleri	177.000.000,00	5.323.258,00	-	5.323.258,00	3,01
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	8.500.000.000,00	8.902.388.487,47	17.231.925,89	8.885.156.561,58	104,53

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri (%104,53) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%125,78) oranında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%146,28) oranında, alınan bağış ve yardımlar (%601,63) oranında, diğer gelirler (%104,06) oranında beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%3,01) oranında beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin beklentinin çok altında kalmasının nedeni planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	717.633.000,00	705.700.291,32	98,34
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	80.050.000,00	75.183.884,16	93,92
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.605.913.407,87	5.065.451.247,24	90,36
04- Faiz Gideri	154.000.000,00	126.496.793,87	82,14
05- Cari Transferler	329.656.186,81	312.314.753,44	94,74
06- Sermaye Giderleri	4.107.934.830,85	3.337.963.887,18	81,26
07- Sermaye Transferleri	37.135.000,00	12.174.619,27	32,78
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	4.021.673,28	-	-
Toplam	11.036.344.098,81	9.635.285.476,48	87,31

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri (%87,31) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %98,34, mal ve hizmet alım giderleri (%90,36) ve cari transferler (%94,74) oranında gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri ise (%32,78) oranında beklenenin oldukça altında

gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	47.006.904,28	80.782.225,06	101.325.928,84	71,85	25,43
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	155.932.367,20	258.752.155,45	498.337.650,05	65,94	92,59
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.893.705,05	88.281.048,74	72.241.853,59	2.950,80	- 18,17
Diğer Gelirler	2.306.718.924,15	4.651.094.324,35	8.225.159.796,99	101,63	76,84
Sermaye Gelirleri	1.312.900,00	19.627.027,00	5.323.258,00	1.394,94	-72,88
Toplam	2.513.864.800,68	5.098.536.780,60	8.902.388.487,47	102,82	74,61
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	33.343.383,84	9.672.233,33	17.231.925,89	-70,99	78,16
Net Toplam	2.480.521.416,84	5.088.864.547,27	8.885.156.561,58	105,15	74,60

2023 yılında 2022 yılına göre bütçe gelirleri (%74,60) oranında artmıştır. Bu artıştaki en büyük etmen teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki (%92,59)'luk artıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	246.942.109,16	351.209.021,63	705.700.291,32	42,22	100,93
SGK Devlet Prim Giderleri	39.481.391,97	51.286.101,32	75.183.884,16	29,90	46,60
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.326.728.309,19	2.779.427.572,43	5.065.451.247,24	109,49	82,25
Faiz Giderleri	130.845.006,84	91.664.648,50	126.496.793,87	-29,94	38,00
Cari Transferler	91.992.650,72	165.548.060,66	312.314.753,44	79,96	88,66
Sermaye Giderleri	835.451.503,11	2.430.802.022,40	3.337.963.887,18	190,96	37,32
Sermaye Transferleri	15.606.558,46	62.230.523,67	12.174.619,27	298,75	-80,44
Toplam	2.687.047.529,45	5.932.167.950,61	9.635.285.476,48	120,77	62,42

2023 yılında 2022 yılına göre bütçe giderleri (%62,42) artış göstermiştir. Bu artıştaki en büyük etmen personel giderlerindeki (%100,93)'lük artıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 6.526.920.529,61 TL, Faaliyet Geliri 9.146.392.239,23 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.619.471.709,62 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mersin Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Turizm Otopark Elektrik Üretimi Reklam ve Organizasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş.	48.171.673,00	46.968.508,00	97,50
2	Mersin Büyükşehir Belediyesi Kültür Sanat Bilim Ulaştırma Ticaret ve San. A.Ş.	37.500.000,00	37.500.000,00	100,00
3	Mersin Büyükşehir Belediyesi Denizkızı Turizm A.Ş.	36.510.100,00	36.509.925,00	99,99
4	Tarsus İmar Ticaret Limited Şirketi	38.962.750,00	586.000,00	1,50
5	MESBAŞ Mersin Serbest Bölge İşletmecisi A.Ş.	259.303.680,00	3.542.400,00	1,37
6	Türkiye Halk Bankası A.Ş.	4.969.120.730,29	3.875,00	0,00031
7	Aksa Gaz Dağıtım A.Ş.	160.000.000,00	3.760.000,00	2,35
8	Tarsus Organize Sanayi Bölgesi	1.500.000,00	400.000,00	26,67
9	Mut Organize Sanayi Bölgesi	934.797,00	308.483,01	33,00
10	Erdeмли Organize Sanayi Bölgesi	2.841.000,00	378.862,00	13,33
11	Anamur Gıda İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	3.870.075,00	516.010,00	13,33

Tablo 8: Şirketin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar

Sıra No	Belediye Şirket Adı	Hissedar Olduğu Şirket	Vergi Kimlik Numarası	Sermayesi (TL)	Sermaye Oranı (%)	Durumu Faal/Faal Değil	Faaliyet Alanı	Ortak Sayısı
1	Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Otopark Elektrik Üretimi Reklam ve Organizasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	Mersin Agropark Tarım ve Gıda İhtisas Teknoloji Geliştirme Bölgesi Kurucu ve İşletmeciliği AŞ	6180658715	18.000.000,00	17,50	Faal	Gıda İşleme Muhafaza ve Ambalaj Teknolojileri Sürdürülebilir Akıllı Tarım Gıda ve Tarım Teknolojileri Bitki Islahı	13
2	6180390993	Mersin Akdeniz İnşaat Proje Organizasyon Turizm ve Otelcilik San. Tic. Ltd.Şti.	6180403491	1.470.588,24	50,99	Faal	İnşaat Proje Organizasyon Turizm ve Otelcilik	2

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Mersin 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.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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 yapılmıştır. Personelin işe

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik Plan ve Performans Programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurularak ön mali kontrol yönergesi yayımlanmıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, tahsis edilmiş 7 iç denetçi kadrosundan 7'si de doludur. İç denetim biriminin, iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları yapılmıştır.

Sonuç olarak, Sistem gerekliliklerinin farkındalığı ve yerine getirilmesine ilişkin somut unsurlar değerlendirildiğinde, Mersin Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi işleyişine ilişkin pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri anlaşılmaktadır. İdarenin iç kontrol sisteminden mali iş ve işlemlerine yönelik

yeterli güvence elde edilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından yol yapımında kullanılmak üzere satın alınan bitüm malzemesinin ödemesinin yapılması ile birlikte doğrudan giderleştirildiği, bünyesine girdikleri yolların maliyetine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesine göre Kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin bu hesapta izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı içinde İdare tarafından bitüm malzemesi idare malı olacak şekilde gerçekleştirilen yol yapım ihalelerinde ve kendi imkanlarıyla yol yapımı amacıyla toplam 337.378.114,06 TL tutarında bitüm malzemesi satın alındığı; söz konusu malzemelerin yol yapımında kullanılmasına karşın tamamının 630-Giderler Hesabına aktarıldığı dolayısıyla idare kaynakları kullanılarak yapımı gerçekleştirilen yolların Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı bünyesinde kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; takip eden dönemlerde yol yapımında kullanılmak üzere satın alınan bitüm malzemesi bedellerinin, anılan mevzuat hükümlerine göre ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yol yapımında kullanılan ve 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken bitüm malzemesi bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirilmesi sonucunda; İdarenin 31.12.2023 tarihli Bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının 337.378.114,06 TL tutarında eksik ve 2023 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630-Giderler Hesabının aynı tutarda fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

BULGU 2: Yapım İşinde İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

2022/397910 ihale kayıt numarası ile ihale edilen “Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde muhtelif, Hizmet Binaları, Tesisler, Parklar, İkmale Kalmış İşler, Kentsel Tasarım İşleri, Atık Aktarma istasyonları, Katı Atık Depoları, Mezarlıklar vb. yapım, bakım, onarım yapılması” işinde ihale mevzuatına aykırı olduğu tespit edilen hususlar alt başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

a) Yapı Ruhsatı Alınmadan İhaleye Çıkılması

İhale konusu işe ilişkin imar işleri tamamlanmadan (yapı ruhsatı alınmadan) ihaleye çıktığı, bu sebeple de ihale kapsamında tadilatı yapılan binanın ilgili İlçe Belediyesi tarafından mühürlenerek inşaatın durdurulduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “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 hüküm altına alınmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Yapı ruhsatı başlıklı 21’inci maddesinde; bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26’ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu ve ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılmasının da yeniden ruhsat alınmasına bağlı olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanunun “Kamuya ait yapı ve tesisler ile sanayi tesislerinde ruhsat” başlıklı 26’nci maddesinde de; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verileceği belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’na dayanılarak hazırlanmış olan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Yapı ruhsatı işlemleri” başlıklı 55’inci maddesinde; yapı ruhsatı işlerinin bu maddede belirtilen esaslar çerçevesinde yapılacağı ve yeni inşaat, ilave ve esaslı tadilat yapmak üzere ilgili idareye gerekli belgelerle birlikte müracaat edileceği ifade edilmiştir.

Mevcut ihalenin idari şartnamesinin “Ruhsat ve harçlar” başlıklı 46’nci maddesinde; İhale konusu işler için gerekli olan bütün kurumlardan alınacak ruhsatlar, yapı kullanma izinleri

vb. (İlgili Belediyeden onaylatılacak tadilat projesi ve tadilat ruhsat masrafları hariç), yüklenici firmaya ait olduğu belirtilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İmar Kanunu kapsamına giren tüm yapılar için yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğu, kamuya ait yapılarında bu kapsamda yer aldığı ve yapı ruhsatı alınmasının imar işlerinden olduğu bu nedenle de ihale öncesinde yapı ruhsatı alınmadan ihaleye çıkılamayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca ihale idari şartnamesinde de ilgili Belediyeye onaylatılacak tadilat projesi ve alınacak yapı tadilat ruhsatının İdare sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu ihalede, Marina Vista adı ile mahal listesinde yer alan binada, işin projesine göre tadilat yapılacağı ve binanın 7'nci katında binaya bir eklenti yapılacağı görülmüştür. İlgili mevzuata göre ilave bir yapının yapılması ancak ilgili Belediyeden alınacak yapı ruhsatı ile mümkündür.

Nitekim söz konusu mahalde yapılan ve yapı ruhsatına tabi olan tadilat ilgili İlçe Belediyesi tarafından incelenmiş, yapı ruhsatının bulunmaması sebebiyle mühürlenerek iş durdurulmuştur. Yapı ruhsatı alınmaması sebebiyle mühürlenmiş mahalde yapılan ilave imalatlar İdare tarafından yıktırılarak eski haline getirilmiş ve ilgili İlçe Belediyesi mührü kaldırmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; takip eden işlerde bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yeni inşaat, ilave ve esaslı tadilat işlemleri yapı ruhsatına tabi ve mevzuata göre imar işlemlerinden olduğundan, yapı ruhsatı alınmadan ihaleye çıkılması mevzuata açıkça aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca 4734 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesine göre 62'nci maddesinde belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanların ceza sorumluluğu bulunmaktadır.

b) Revize Birim Fiyat Uygulanmadan Yükleniciye Ödemede Bulunulması

İhale konusu yapım işinde revize birim fiyat uygulanması için gereken şartlar olduğu halde, ilgili imalat kalemine ilişkin fiyatlarının revize edilmeden yükleniciye ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Revize birim fiyat uygulamasına ilişkin düzenlemeler Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin 28'inci maddesinde ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin 52'nci maddesinde yer almakta olup bu

kapsamda; birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin miktarında, işin devamı sırasında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın, maddede gösterilen revize birim fiyat formülü uygulanmak suretiyle revize edileceği ve bu iş kaleminin %20 artışı aşan kısmı için revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı düzenlenmiştir.

Anılan hüküm uyarınca, işin devamı sırasında herhangi bir iş kaleminin başlangıçta belirlenen miktarında %20'den fazla artış olması ve bu artış tutarının sözleşmenin başlangıç bedelinin %1'inden fazla olması halinde, ilgili iş kalemi fiyatının revize edilmesi ve bu iş kalemine ilişkin gerçekleşen imalatın %20'lik artışı aşan kısmına revize edilen fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen söz konusu yapım işinde; 15.210.1004-NAK.DAH poz numaralı Ocak taşı ile blokaj yapılması imalat kaleminde işin devamı sırasında, 31.05.2023 tarihinde düzenlenen 10'uncu geçici hakedişte sözleşmede belirlenen imalat miktarına göre %20 artış gerçekleşmesine ve toplam artış bedelinin sözleşme bedelinin %1'ini geçmesine rağmen, ilgili imalat kalemlerinin fiyatlarının revize edilmeden birim fiyat cetveli üzerindeki tutarlar üzerinden ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; takip eden işlerde bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; fiyatların revize edilmemesi kontrollük hizmetlerinin bu anlamda etkin yapılmadığını göstermektedir. Revize birim fiyat uygulanmasını gerektirecek koşulların sağlıklı bir şekilde takibinin sağlanması, işin yürütülmesi için gerekli tüm evrakın usulüne uygun olarak hazırlanması ve işlerin sözleşme ile eklerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

c) Geçici Hakediş Raporları Arasında Mevzuatta Belirtilen Azami Süreye Uyulmaması

İhale konusu yapım işine ait 10'uncu ve 11'inci geçici hakediş raporları arasında mevzuatta belirtilen azami süreye uyulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39'uncu maddesinde; geçici hakediş raporlarının yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenleneceği,

yüklenicinin başvurmadığı takdirde idarenin, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebileceği belirtilmiştir.

Söz konusu yapım işinde, 10'uncu geçici hakediş raporunun 31.05.2023 tarihinde, 11'inci geçici hakediş raporunun ise dört ay sonra 30.09.2023 tarihinde düzenlendiği ve bu şekilde mevzuatta belirtilen azami üç aylık sürenin aşıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; takip eden işlerde bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yapım işlerinde yüklenicinin başvurusu olmadığı takdirde hakedişlerin azami üç aylık olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması

Mülkiyeti Mersin Büyükşehir Belediyesi'ne ait bazı taşınmazların tapu kayıtlarındaki cinsi ile fiili kullanım durumlarının farklı olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e göre cins tashihi, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının farklı olması durumunda, tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemidir.

Anılan Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerinin mülkiyet, yönetim veya kullanımlarında olan taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin farklı olması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare taşınmazlarının bir kısmının tapu kayıtları ile mevcut kullanım durumu farklılık gösterdiği, tapuda tarla, arsa, hizmet alanı, mezarlık ve bahçe olarak görünen ancak fiilen yol, dükkân, işyeri, imalathane, ibadet yeri, park ve yeşil alan, diğer konutlar olarak kullanılan yerler olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabına ait tutarların bilançoda hatalı yer aldığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, konuya ilişkin çalışmaların başlatıldığını ve cins tahsisi işlemlerinin yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının tapu kayıtlarının fiili kullanım şekline uygun hale getirilmesi için cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: İşverenlerin Hakedişinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin İlgili Kurumlara Aktarılmayarak Emanet Hesabında Bekletilmesi

Hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan ve işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin ilgili kurumlara aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 68'inci maddesi ile belli şartlar dahilinde Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerin 2016 yılında ödeyecekleri sigorta primlerinin belli tutarının Hazinece karşılanacağı, 4734 sayılı Kanun'a tabi İdarelerce yapılan hizmet alımlarında, Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu İdarelerce işverenlerin hak edişlerinden kesileceği ifade edilmiştir.

İlgili madde uyarınca SGK tarafından yayımlanan 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı Asgari Ücret Desteği konulu Genelgede, ihale makamlarınca yüklenicinin hakedişinden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde mal müdürlüklerinin hesabına aktarılacağı düzenlenmiştir.

2017 ve müteakip yıllarda 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci, geçici 75'nci, geçici 78'inci, geçici 80'inci, geçici 85'inci ve geçici 88'inci maddeleri ile belirli şartlarla asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiştir. 2017 yılına ilişkin asgari ücret destek primi Hazine tarafından karşılanmış; 2018 yılından itibaren ise İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci madde hükmüne istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelgede, 2016/4 sayılı Genelgenin bu Genelgeye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un geçici 75'inci madde hükmüne istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelgede ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

SGK tarafından asgari ücret desteğine ilişkin olarak yayımlanan 22.03.2019 tarihli ve 2019/8 sayılı, 21.04.2020 tarihli ve 2020/10 sayılı, 16.08.2021 tarihli ve 2021/28 sayılı Genelgelerde ihale makamlarının hakedişlerden yaptığı kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna

aktarıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yıl sonunda mı aktarılacağı hususlarına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olduğu ifade edilmiştir.

2023 yılı asgari ücret desteği uygulamasının usul ve esaslarıyla ilgili 07.03.2023 tarihli ve 2023/12 sayılı SGK Genelgesinde, 2023 yılına ilişkin hakedişler den yapılan kesintilerin ihale makamlarınca aylık olarak İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu konusu yapılan ve emanet hesaplarında bekletilen işverenlerin hak edişlerinden kesilen asgari ücret destek tutarı primlerinin ilgili kurumlara ödenmesi gerçekleştirilmemiş olup, Dava konusu yapılan asgari ücret destek primi ödemelerinin mahkeme kararlarına göre ilgili kurumlara mali imkânlar doğrultusunda ödemeler yapılacağını bildirmişlerdir.

Yapılan açıklamalar uyarınca; İşverenlerin hakedişlerinden 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında kesilen 14.592.412,51 TL asgari ücret destek priminin ilgili idarelere aktarılması gerekmektedir.

BULGU 5: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. 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 verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr 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.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Aşağıda bu duruma örnek teşkil edecek ödemeler yer almaktadır:

- 2023/266937 ihale kayıt numaralı yapım işine ait 9.547.412,55 TL tutarında hakedişin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına giriş tarihi 02.10.2023 iken ödenme tarihi 02.10.2023 olarak gerçekleşmiştir.
- 2023/461502 ihale kayıt numaralı yapım işine ait 60.742.799,53 TL tutarında hakedişin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına giriş tarihi 01.09.2023 iken ödenme tarihi 03.11.2023 olarak gerçekleşmiştir.

Örnekten anlaşılacağı üzere; 01.09.2023 tarihinde ödeme emri belgesine bağlanan hakediş 60 gün sonra ödenirken, 02.10.2023 tarihinde ödeme emri belgesine bağlanan hakediş aynı gün içerisinde ödenmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde muhasebe kayıtlarına alınış sırasına göre ödemesine riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu hesaptan yapılan ödemeler, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamış olup 320 Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşi İhalesi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

İdare tarafından 2023/404283 ihale kayıt numaralı “Mersin Merkez İlçeleri Park ve Yeşil Alanlarında Yenileme Yapım İşi” kapsamına; muhtelif park ve yeşil alanlar ile refüjlerde temizlik yapılması, bitki çukuru açılması-bitki dikimi, fidan diplerinin çapalanması, yabancı ot temizliği yapılması, fundaların kesilmesi-temizlenmesi, ağaçların budanması, toprağın belenmesi, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi ve gübre uygulamalarının yapılması gibi işlerin de dâhil edildiği, bu nedenle yapım işi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin de yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 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 alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği hükme bağlanmıştır.

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.” denilmektedir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 126’ncı maddesi ile 375 sayılı KHK’ye eklenen Ek 20’nci maddesinde; *“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.”* hükmü 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,
- Mahalli idarece veya şirketlerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının doğrudan hizmet alımı suretiyle, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin

yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine gördürebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; mevzuatta açıkça yasaklanmış olmasına karşın 22.05.2023 tarihli 2023/404283 ihale kayıt numaralı “Mersin Merkez İlçeleri Park ve Yeşil Alanlarında Yenileme Yapım İşi” ihalesi kapsamına; muhtelif park ve yeşil alanlar ile refüjlerde temizlik yapılması, bitki çukuru açılması-bitki dikimi, fidan diplerinin çapalanması, yabancı ot temizliği yapılması, fundaların kesilmesi-temizlenmesi, ağaçların budanması, toprağın belenmesi, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi ve gübre uygulamalarının yapılması gibi işlerin de dâhil edilerek yapım işi içerisinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı tespit edilmiştir.

26.06.2023 tarihinde 347.176.452,05 TL bedel ile sözleşmesi imzalanan söz konusu yapım işinin yaklaşık maliyeti 349.602.889,37 TL olarak hesaplanmışken, personel çalıştırılmasına dayalı olacak pozların yaklaşık maliyet içerisindeki payı 105.264.643,40 TL olarak gerçekleşmiştir. 30.11.2023 tarihli 2023 yılında yapılan son ve 2 no.lu hakediş dahil yapılan imalatlar incelendiğinde; sözleşme fiyatlarıyla 95.800.052,80 TL tutarında toplam imalat yapıldığı, bu tutarın 80.705.143,68 TL’sinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmesi gereken pozların imalatından oluştuğu tespit edilmiştir.

Aşağıda yer alan tabloda personel çalıştırılmasına dayalı olarak değerlendirilmesi ve doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketinden temin edilmesi gerekirken yapım işi içerisinde ihalesi yapılan pozlara ve bu pozlara ilişki yaklaşık maliyet ve 2 no.lu hakediş itibarıyla iş kalemleri itibarıyla yapılan imalat miktar ve tutarlarına yer verilmiştir. Hakedişte yer alan personel çalıştırılmasına dayalı olacak poz tutarlarının toplam yapılan imalat miktarına oranı %84,24 olarak gerçekleşmiştir. Bu açıdan bakıldığında yapım işi olarak ihale edilen işin 2’nci hakediş itibarıyla yapılan işlerin %84,24’lük kısmının personel çalıştırılmasına dayalı olarak değerlendirilen hizmetlerden oluşmaktadır.

Tablo 9: Yapım İşi İçerisinde Yer Alan Personel Çalıştırılmasına Dayalı İş Kalemleri

Poz No	Poz Tanımı	Birimi	Yaklaşık Maliyet Miktarı	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL)	Yaklaşık Maliyet Tutarı (TL)	2. Hakediş İtibarıyla İmalat Miktarı	Teklif Birim Fiyatı (TL)	2. Hakediş İtibarıyla İmalat Tutarı (TL)
MBB.PB.106	El ile 10cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	1.100.000,00	1,88	2.068.000,00	290.108,00	1,50	435.162,00
MBB.PB.107	El ile 10cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	1.100.000,00	2,38	2.618.000,00	290.108,00	2,00	580.216,00
MBB.PB.108	El ile 10cm Çapından 30cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	350.000,00	6,75	2.362.500,00	60.956,00	4,00	243.824,00
MBB.PB.109	El ile 10cm Çapından 30cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	350.000,00	5,33	1.865.500,00	60.956,00	3,00	182.868,00
MBB.PB.110	El ile 30cm Çapından 50cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	70.000,00	8,80	616.000,00	80.033,00	6,00	480.198,00
MBB.PB.111	El ile 30cm Çapından 50cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	70.000,00	6,13	429.100,00	80.033,00	4,00	320.132,00
MBB.PB.112	El ile 50cm Çapından 80cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	20.000,00	24,83	496.600,00	669,00	14,00	9.366,00
MBB.PB.113	El ile 50cm Çapından 80cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	20.000,00	19,00	380.000,00	669,00	7,00	4.683,00
MBB.PB.114	El ile 80cm Çapından 100cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	10.000,00	39,33	393.300,00	273,00	18,00	4.914,00
MBB.PB.115	El ile 80cm Çapından 100cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	10.000,00	35,33	353.300,00	273,00	9,00	2.457,00
MBB.PB.116	El ile 100cm Çapından 120cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Çukuru Açılması	Adet	1.000,00	42,00	42.000,00	0,00	25,00	0,00
MBB.PB.117	El ile 100cm Çapından 120cm Çapına Kadar Olan Bitkiler İçin Her Türlü Toprakta Bitki Dikimi Yapılması	Adet	1.000,00	38,00	38.000,00	0,00	12,00	0,00
MBB.PB.118	Fidan Diplerinin 40cm Çapında Çapalanması	Adet	4.000,00	21,50	86.000,00	410.136,00	10,00	4.101.360,00
MBB.PB.119	Fidan Diplerinin 60cm Çapında Çapalanması	Adet	5.000,00	28,00	140.000,00	6.508,00	12,00	78.096,00
MBB.PB.120	Ağaçların Su ve Dip Sürgününün Alınması	Adet	30.000,00	21,00	630.000,00	8.418,00	10,00	84.180,00
MBB.PB.121	Ağaçların Diplerine Çanak Yapılması	Adet	9.000,00	19,33	173.970,00	3.625,00	12,00	43.500,00
MBB.PB.122	Çim Sahalarda Yabani Otların Temizlenmesi	Ar	18.400,00	41,33	760.472,00	9.204,11	35,00	322.143,75
MBB.PB.123	Çiçeklik Sahalarda Yabani Otların Temizlenmesi	Ar	7.000,00	52,33	366.310,00	755,11	25,00	18.877,78
MBB.PB.124	Sert Zeminlerde Yabani Otların Temizlenmesi	Metrekare	94.000,00	8,00	752.000,00	166.914,83	5,00	834.574,13

MBB.PB.125	Çalılarda ve Güllerde Ot Temizliği Yapılması	Metrekare	600.000,00	6,67	4.002.000,00	196.584,46	4,00	786.337,84
MBB.PB.126	Parklarda Temizlik Yapılması ve Çıkan Atıkların Alandan 10 Km ye Kadar Uzaklaştırılması	Dekar	150.000,00	198,00	29.700.000,00	10.341,41	110,00	1.137.554,88
MBB.PB.127	Refüjlerde ve Kavşaklarda Temizlik Yapılması ve Çıkan Atıkların Alandan 10 Km ye Kadar Uzaklaştırılması	Dekar	15.000,00	380,00	5.700.000,00	15.610,26	220,00	3.434.257,20
MBB.PB.128	Park, Yol, Kavşak ve Koru Alanlarında Diri Örtü (Fundaların) Kesilmesi ve Temizlenmesi	Metrekare	3.000,00	68,00	204.000,00	153.700,50	30,00	4.611.015,00
MBB.PB.129	3 – 5 Dallı Çalıların Sökülmesi	Adet	25.000,00	14,33	358.250,00	80.086,00	8,00	640.688,00
MBB.PB.130	Yapraklı Ağaçların Budanması (h<5 m)	Adet	6.000,00	55,00	330.000,00	4.122,00	40,00	164.880,00
MBB.PB.131	Yapraklı Ağaçların Budanması (5<h<10 m)	Adet	7.500,00	125,33	939.975,00	2.206,00	90,00	198.540,00
MBB.PB.132	Yapraklı Ağaçların Budanması (10<h<15 m)	Adet	4.000,00	164,33	657.320,00	1.957,00	140,00	273.980,00
MBB.PB.133	Yapraklı Ağaçların Budanması (h>15 m)	Adet	2.000,00	186,33	372.660,00	805,00	150,00	120.750,00
MBB.PB.134	Palmiye Ağaçlarının Budanması	Adet	5.000,00	225,00	1.125.000,00	11.612,00	280,00	3.251.360,00
MBB.PB.137	Yumuşak Toprakların 5-10 Cm Derinlikte Bellenmesi	Ar	500,00	841,67	420.835,00	556,82	600,00	334.093,20
MBB.PB.138	Gül ve Çalılarda Gençleştirme Budaması Yapılması	Adet	300.000,00	4,17	1.251.000,00	2.100,00	3,00	6.300,00
MBB.PB.139	Sık Dikilen Çalılarda Form Budaması Yapılması	Metrekare	90.000,00	40,33	3.629.700,00	276.325,75	30,00	8.289.772,50
MBB.PB.140	Çalılarda ve Güllerde Makine İle Form Budaması Yapılması	Adet	24.000,00	50,33	1.207.920,00	4.166,00	35,00	145.810,00
MBB.PB.141	Yolların Yarma ve Dolgu Şevleri ile Orta Refüjlerde Bulunan Yeşil Alanlar, Ağaç ve Çalıların Tanker ile Sulanması	Ton	100.000,00	109,33	10.933.000,00	326.589,88	90,00	29.393.089,20
MBB.PB.142	Parklarda Yeşil Alanlar ile Ağaç ve Çalıların Tanker ile Sulanması (Su Bedeli Hariç)	Ton	10.000,00	186,33	1.863.300,00	6.148,80	150,00	922.320,00
MBB.PB.143	Havuzlara ve Depolara Su Verilmesi (Su Bedeli Hariç)	Ton	500,00	121,33	60.665,00	108,00	70,00	7.560,00
MBB.PB.144	Makine ile Çim ve Çayır Biçme	Dekar	21.000,00	762,67	16.016.070,00	5.721,38	500,00	2.860.689,50
MBB.PB.145	Tırpanla Çim ve Çayır Biçme	Ar	920,00	889,67	818.496,40	13.105,68	550,00	7.208.124,55
MBB.PB.146	Park, Refüj, Kavşak vb. Yeşil Alanlara Arasöz ile Sıvı Organomineral Gübre Uygulanması (Gübre Dahil)	Metrekare	980.000,00	4,12	4.037.600,00	803.637,12	4,00	3.214.548,46
MBB.PB.147	Yeşil Alanlarda Yavaş Salımlı Gübre Uygulanması (Gübre Dahil)	Metrekare	980.000,00	3,68	3.606.400,00	371.193,65	3,40	1.262.058,41
MBB.PB.148	Pulverizatör ile İlaçlama Yapılması	Metrekare	980.000,00	3,53	3.459.400,00	1.380.842,14	3,40	4.694.863,29
TOPLAM					105.264.643,40			80.705.143,68

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yapılan işin devamında ve sonraki yapılacak işlerde bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen “Mersin Merkez İlçeleri Park ve Yeşil Alanlarında Yenileme Yapım İşİ” kapsamında muhtelif park ve yeşil alanlar ile refüjlerde temizlik yapılması, bitki çukuru açılması-bitki dikimi, fidan diplerinin çapalanması, yabancı ot temizliği yapılması, fundaların kesilmesi-temizlenmesi, ağaçların budanması, toprağın belenmesi, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi ve gübre uygulamalarının yapılması gibi işlerin de dahil edilmesi sonucunda mevzuatta açıkça yasaklanmış olmasına karşın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin ihlal edildiği tespit edilmiştir.

BULGU 7: Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından iş kalemi miktarlarında yaşanan artışlar sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin güncel mevzuat hükümlerine yüklenicilerle yapılan sözleşmelerde yer verildiği ancak yer verilen bu düzenlemenin bazı yapım işlerinde uygulanmadığı görülmüştür.

Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin 28.2’nci maddesinin 24.1 numaralı dipnotunda aynen;

“ ...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

“28.2.İş kalemi miktarının değişmesi

28.2.1. Herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dahil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında % 20’yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1’ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyat aşağıda gösterildiği şekilde revize edilir ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır.

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

$$S = \text{Sözleşme bedeli (TL)},$$

$$F = \text{İş kaleminin birim fiyatı (TL /)},$$

$$A = \text{İş kaleminde meydana gelen artış miktarı (Adet, mt, m² vb.)},$$

$$R = \text{Revize birim fiyat (TL /)}.$$

28.2.2. (28.2.1) maddesi uyarınca hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır.” denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi” başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dâhil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Tebliğe 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddede ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiği açıklanmaktadır. Bir başka deyişle “yeni birim fiyat” kavramının uygulamada nasıl yapılması gerektiğini tarif etmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metinde sayılan

sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre, yapım işlerinde bir iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ni geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilecek ve %20'lik artış miktarını aşan kısma bu revize edilmiş fiyattan ödeme yapılacaktır. Ancak söz konusu bu revize birim fiyat o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanacak ve düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır. Ayrıca o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise yeni birim fiyat tespit edilecek ve söz konusu bu fiyat ile revize birim fiyat kıyaslanarak düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır.

Yapılan incelemede;

2021/614980 ihale kayıt numaralı “Mersin İl Geneli Park ve Yeşil Alanlarda, Yenileme ve Yapım İşi”nde 10.480.5013 poz numaralı Organik gübre (yüksek oranda NPK ve doğal humus içermeli tamamen ayrıışmış olmalı) ve MBB.P21 poz numaralı “Rulo Çim Temini ve Serilmesi” iş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artış meydana geldiği, söz konusu iş kaleminin birim fiyatının yukarıda yer verilen formül ile revize edildiği ancak hesap edilen bu revize birim fiyatın resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanmadığı ve doğrudan formül üzerinden hesap edilen fiyattan ödeme yapıldığı;

2023/404283 İhale kayıt numaralı “Mersin Merkez İlçeleri Park ve Yeşil Alanlarında Yenileme Yapım İşi”nde MBB.PB.145 poz numaralı “Tırpanla Çim ve Çayır Biçme”, MBB.PB.118 poz numaralı “Fidan Diplerinin 40 cm Çapında Çapalanması” ve MBB.PB.141 poz numaralı “Yolların Yarma ve Dolgu Şevleri İle Orta Refüjlerde Bulunan Yeşil Alanlar, Ağaç ve Çalılırların Tanker İle Sulanması (Su Bedeli Hariç)” iş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artışlar meydana geldiği, söz konusu iş kalemlerinin fiyatlarının yukarıda yer verilen formül ile revize edildiği ancak hesap edilen bu revize birim fiyatların bahse konu iş kalemlerinin resmi analiz ve rayiçle hesaplanan birim fiyatı bulunmaması nedeniyle, yeni birim fiyat yapılarak kıyaslama yoluna gidilmediği ve doğrudan formül üzerinden hesap edilen fiyattan ödeme yapıldığı;

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda yer verilen 2021/614980 ihale kayıt numaralı “Mersin İl Geneli Park ve Yeşil Alanlarda, Yenileme ve Yapım İşi”nde hatalı uygulamanın düzeltildiği ve devam eden işlerde de bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilerek, revize birim fiyat uygulamasına ilişkin hükümlerin tam olarak yerine getirilmesine dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; birim fiyatlı yapım işi sözleşmelerinde; bir iş kalemi miktarında %20’yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1’ni geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilmeli, hesaplanan revize fiyat resmi analiz ve rayiçlerle hesaplanan fiyatla veya resmi analiz ve rayiç fiyatı bulunmayan birim fiyatlarda yeni birim fiyat hesabı yapılarak bulunan fiyat ile karşılaştırılmalı ve hangi fiyat küçük ise o fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Aylık Düzenlenmeyen Yapım İşi Hakedişlerinde Şantiye Günlük Defterlerinin Yeterli Bilgi İçerecek Şekilde Tutulmaması Sebebiyle Fiyat Farkı Hesabının Doğru Yapılmaması

İdare tarafından, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre tutulması gereken şantiye günlük defterlerinin yeterli bilgi içerecek şekilde tutulmadığı ve bunun sonucunda aylık düzenlenmeyen hakedişlerde fiyat farkı hesaplarının doğru şekilde yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Ataşmanlar ve ilgili diğer defterler” başlığı altındaki 28’inci maddesinde;

“(1) İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir.

(2) Yüklenici ataşmanlar ve ilgili diğer defter ve belgeleri imzalamış olmakla içindikileri ve yapılan hesapların doğruluğunu kabul etmiş olur...” hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; *“Yüklenicinin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları, metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir. Metrajlar, yeşil defter ve eklerinde gösterilir. Yüklenici, kesin hesapları da yapı denetim görevlisinin*

denetimi altında işe paralel olarak yürütmek zorundadır. Bu halde, geçici hakediş raporlarının düzenlenmesinde, bitmiş iş kısımları için kesin metrajdaki miktarlar dikkate alınır.” hükmü yer almakta olup, bu hükme göre birim fiyat sözleşmelerde, hakediş raporlarının düzenlenebilmesi için yüklenici tarafından gerçekleştirilen imalatların tespit edilmesi gerektiği, anılan maddenin ikinci fıkrasına göre ise anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde hakedişlerin ihale dokümanında öngörülen ilerleme yüzdeleri üzerinden sözleşmesinde ve eklerinde yazılı esaslara göre ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Şartnamenin 39’uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendinde ise; geçici hakediş raporlarının yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme ve eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenleneceği, yüklenicinin başvurmadığı takdirde idarenin en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebileceği belirtilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların “İş programı ve ödenek limiti” başlıklı 7’nci maddesinde;

“ ...

(3) Havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde, idarenin izniyle yüklenici tarafından teknik şartlar yerine getirilerek işe devam edilmesi veya yüklenicinin iş programında öngörülenden daha fazla imalat yapması halinde, imalatın fiilen yapıldığı ay esas alınarak, bu dönemde gerçekleştirilen işler için fiyat farkı hesaplanır.

...

(5) İdarenin talebi olmaksızın yüklenici iş programına nazaran daha fazla iş yaparsa, işin fiilen yapıldığı ay esas alınarak fiyat farkı hesaplanır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre;

Geçici hakediş raporlarının yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenleneceği, yüklenici başvurmadığı takdirde idaresinin, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebileceği,

İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgelerin yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulması gerektiği, yüklenicinin bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorunda olduğu ve bunlardan imzalı birer kopyanın

yükleniciye verilmesi gerektiği,

Havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde, idarenin izniyle yüklenici tarafından teknik şartlar yerine getirilerek işe devam edilmesi veya yüklenicinin iş programında öngörülenden daha fazla imalat yapması halinde, imalatın fiilen yapıldığı ay esas alınarak, bu dönemde gerçekleştirilen işler için fiyat farkı hesaplanması gerektiği,

İdarenin talebi olmaksızın yüklenici iş programına nazaran daha fazla iş yaparsa, işin fiilen yapıldığı ay esas alınarak fiyat farkı hesaplanması gerektiği,

hususları açıktır.

İdarenin yapım işleri incelendiğinde, iş programına nazaran daha fazla iş yapılan yapım işlerinin olduğu ancak bu işlere ilişkin hakedişlerde şantiye günlük defterlerinin yeterli bilgi ve belge içerecek şekilde düzenlenmemesi nedeniyle, fiyat farkı hesabının işin fiilen yapıldığı ayın esas alınması gerekirken iş programında yer alan ödeneklere göre hesaplandığı tespit edilmiştir.

Örneğin 2021/614980 İhale kayıt numaralı “Mersin İl Geneli Park ve Yeşil Alanlarda, Yenileme ve Yapım İşleri”ne ait 4,7,8 ve 9 no.lu hakedişlerinde yüklenici iş programının önünde yer almaktadır. Söz konusu ihale sözleşmesinin 11.2 maddesinde; “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.” denilmektedir. Ancak hakedişlerin tamamına yakını 60 günlük süreleri kapsamaktadır. Aşağıdaki tabloda 4 nolu hakediş üzerinden idare tarafından gerçekleştirilen hatalı uygulamaya ilişkin verilere yer verilmiştir.

Tablo 10: Fiyat Farkı Hesabına İlişkin Veriler

Ay	İş Programına Göre Gerçekleştirilmesi Gereken İmalat (TL)	4'üncü Hakedişte-2022 yılı Ağustos ve Eylül Aylarında Gerçekleştirilen Fiili İmalat (TL)	Fiyat Farkı Hesabında Kullanılan Aylık Hakediş Tutarı (TL)	Fiyat Farkına Esas Katsayı	Ödenen Fiyat Farkı (TL)	Ağustos ve Eylül Aylarında Her Gün Eşit İmalatın Yapılmış Olduğu Varsayıldığında Ödenecek Fiyat Farkı (TL)*
Ağustos	2.422.855,22	13.011.924,72	2.422.855,22	1,07361	2.601.204,02	7.099.378,87
Eylül	10.334.422,20		10.589.069,50	1,17268	12.417.547,66	7.504.314,02

* Ağustos ve Eylül aylarını içeren 4'üncü hakedişin toplam süresi 61 gün yapmaktadır. Toplam imalat tutarı olan 13.011.924,72 TL 61 güne bölündüğünde günlük 213.310,24 TL imalat hesaplanmıştır. Ağustos ayı için $213.310,24 \times 31 = 6.612.617,48$ TL, Eylül ayı için ise $213.310,24 \times 30 = 6.399.307,24$ imalat tutarı baz alınmıştır. Bu aylık hakediş tutarları ilgili aya ait fiyat farkı katsayısı ile çarpılınca sütundaki tutarlara ulaşılmıştır.

Tablodan görüleceği üzere söz konusu yapım işinde 4 no.lu hakediş Ağustos ve Eylül

aylarını kapsamaktadır ve 2 aylık süreçte 13.011.924,72 TL imalat gerçekleştirilmiştir. İş programı ve ödenek dilimine göre Ağustos ayı için kalan 2.422.855,22 TL ödenek için Ağustos ayı katsayısına göre fiyat farkı hesaplanmış ve 2 aylık hakediş tutarı olan 13.011.924,72 TL'den Ağustos ayı ödeneği çıkarılarak kalan 10.589.069,50 TL için Eylül ayı katsayısı kullanılarak fiyat farkı hesaplanmıştır. Başka bir anlatımla 2 aylık süreçte 13.011.924,72 TL tutarında imalat gerçekleştirilmiş ancak bu tutarın ne kadarının Ağustos ne kadarının Eylül ayında yapıldığı şantiye günlük defterinin yeterli bilgi ve belge içermemesi nedeniyle tespit edilememiş ve fiyat farkı hesabı da doğru yapılamamıştır. İdare tarafından ödenek dilimlerine göre aylık imalat tutarlarının baz alınarak yapılan mevzuatta yeri olmayan hesaplamada 15.018.751,68 TL tutarında fiyat farkı hesaplanarak ödemede bulunulmuştur. Ağustos ve Eylül ayını içeren ve 61 günlük süreyi kapsayan 4'üncü hakedişte her gün eşit imalat yapılmış olduğu varsayımıyla fiyat farkı hesaplandığında toplam 14.603.692,88 TL tutarında fiyat farkı ödemesi söz konusu olmaktadır. Görüleceği üzere idarenin ödenek dilimine göre fiyat farkı hesaplaması yerine daha gerçekçi bir yaklaşımla her gün eşit imalat yapıldığı varsayımıyla yapılan hesaplamada yükleniciye ödenecek fiyat farkı tutarı 415.058,80 TL tutarında azalmaktadır.

Mevzuatta ve ihale dokümanında yer verilen düzenlemelere göre; her ayın ilk beş günü içerisinde geçici hakediş raporunun düzenlenmesinin, ödenecek fiyat farkı hesabında büyük önem arz edeceği, hakedişlerin aylık olarak düzenlenemediği durumlarda işyerinde günlük yapılan imalatların ve işyeri durumunun kaydedildiği şantiye günlük defterinin fiyat farkı hesabında temel alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdare tarafından gerçekleştirilen ve bir aylık süreyi aşan hakedişlerin bulunduğu yapım işlerinde; şantiye günlük defterinin yeterli bilgi ve belge içerecek şekilde tutulmaması nedeniyle yüklenicinin taahhüdünü yerine getirmesi esnasında (-) veya (+) ödenecek fiyat farkı hesabı tartışmalı hale gelmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda yer verilen 2021/614980 ihale kayıt numaralı "Mersin İl Geneli Park ve Yeşil Alanlarda, Yenileme ve Yapım İşleri"nde hatalı uygulamanın düzeltildiği ve devam eden işlerde de bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilerek, aylık düzenlenmeyen yapım işi hakedişlerinde şantiye günlük defterlerinin yeterli bilgi içerecek şekilde tutulmasında gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bu açıklamalar çerçevesinde yüklenicilere ödenen fiyat farklarının yapılan imalat zamanını yansıtacak ve doğru bir şekilde hesaplanmasını teminen, hakedişlerin

mevzuata ve ihale dokümanına uygun olarak aylık düzenlenmesi, aylık hakediş düzenlenemediği istisnai hallerde aylık imalat miktar ve tutarının şantiye günlük defteri baz alınarak belirlenmesi gerektiğinden söz konusu defterin yeterli bilgi ve belge içerecek şekilde tutulması gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu suretle mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak denetlenemediği görülmüştür.

Yapım İşi 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, düzenlenmiştir.

Öte yandan 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 olmadığının üniteden yazı ile sorulacağı 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 belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerinde Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre resmi olarak toplamda 100 adet alt yüklenici çalıştırılmışken, İdare onayından geçmiş 12 adet alt yüklenici bulunmakta, 88 adet alt yüklenici ise İdare onayı olmaksızın çalıştırılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; takip eden dönemlerde yapım işi ihaleleri kapsamında idarece gerekli onay verilmeden alt yüklenici çalıştırılmayacağı, alt yüklenici ile asıl yüklenici arasındaki sözleşme ilişkisinin idarenin bilgisi ve onayı dâhilinde resmi çerçevede kurulması ve yürütülmesi iş ve işlemleri bulgu doğrultusunda yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare onayı alınmadan alt yüklenici çalıştırılması neticesinde;

Çalıştırılan alt yüklenicilerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu, 11'inci ve 58'inci maddeleri gereğince ihale dışı bırakılacak, ihaleye katılamayacak ve ihalelere katılmaktan yasaklı olanlardan olup olmadığını sorgulanamadığı,

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlardan olup olmadığını sorgulanamadığı, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren isteklilerden olup olmadığını, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılıp çalıştırılmadığının kontrol edilemediği,

Tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %30'unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçecek şekilde alt yüklenicilere yaptırılıp yaptırılmadığının sorgulanamadığı,

İşin 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, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle yüklenici ile birlikte alt yüklenicilerin müteselsilen sorumluluğuna ilişkin kontrollerin yapılamayacağı,

Söz konusu yapım işi ihalelerine ilişkin hakediş ödemelerinden önce söz konusu ihalelerdeki alt yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının sorgulanamadığı, görülmüştür.

Yapım işi ihaleleri kapsamında, İdarece gerekli onay verilmeden alt yüklenici çalıştırılmaması, alt yüklenici ile asıl yüklenici arasındaki sözleşme ilişkisinin idarenin bilgisi ve onayı dâhilinde resmi çerçevede kurulması ve yürütülmesi, hangi alt yüklenicinin işin hangi bölümünü yapacağını idarece bilinmesi ve yukarıda detaylıca açıklandığı üzere mevzuatla belirlenmiş olan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması

İdarenin yol yapım işlerinde kullanılan bitümün, ihale mevzuatına uygun olmayan bir şekilde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisna maddesi kapsamında edinildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde hangi idarelerin ne tür alımlarının bu Kanun hükümlerine tabi olmadığı, "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği açıkça belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanunun İstisnalar başlıklı 3/o maddesinde; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bağlı, ilgili veya ilişkili kurum veya kuruluşlarının, faaliyetleri ile ilgili olarak birbirlerinden veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanan enerji, yakıt, mal, hizmet, danışmanlık alımları ve büyük onarım işlerinin, TETAŞ tarafından tedarik amaçlı yapılacak elektrik enerjisi alımlarının, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi olmadığı hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin "bitüm malzemesi alımı" açısından incelenmesi neticesinde, 4734 sayılı Kanunun 3/o maddesi ile belediyelere bu tür bir alıma ilişkin istisna hakkı tanınmadığı, bu istisnanın yalnızca Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bağlı, ilgili veya ilişkili kurum veya kuruluşları tarafından kullanılabileceği açıktır.

Yapılan incelemede, İdare hizmetlerinde kullanılan bitümün herhangi bir ihale yapılmaksızın, 4734 sayılı Kanunun 3/o maddesine dayanarak istisna kapsamında alındığı ve alım yapılan şirketler tarafından bitüm fiyatı olarak hangi fiyat belirlenirse o fiyat üzerinden ürün almak zorunda kalındığı tespit edilmiştir.

Bu bağlamda EKAP üzerinden yapılan araştırmalar neticesinde, bazı idarelerde, bitüm alım ihalelerinin temel ihale usulleri kullanılarak 4734 sayılı Kanuna uygun bir şekilde gerçekleştirilebildiği tespit edilmiştir. Bu tespitlere konu ihaleleri kazanan yüklenicilerin, idarenin istisna kapsamında alım yaptığı şirketlerden olmadığı ve bazılarının bitüm ithal etme yetkisine haiz olduğu incelemeler sırasında görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bitüm malzemesi alımlarının, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mevzuata uygunluğun sağlanabilmesi, gerekli rekabet ortamının oluşturulabilmesi ve İdare bütçesinin ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için

bitüm alımlarının 4734 sayılı Kanunda belirtilen esaslara uygun bir şekilde yine Kanunda yer alan temel ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Yapım İşi İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Belirsiz Olması

Yapım işi ihale sözleşmelerinde hakedişlerin kaç gün içerisinde ödeneceğine ilişkin süre belirlenmediği, idarenin nakit durumuna göre ödeneceği düzenlemesine yer verilerek ihale aşamasında istekli veya istekli olabilecek kişiler açısından ve sözleşmenin uygulanması aşamasında da yükleniciler açısından belirsizlik oluşturulduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Tip sözleşmeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerce yapılacak sözleşmelerin Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Sözleşme tasarısı" başlıklı 18'inci maddesinde; sözleşme tasarısının bu Yönetmeliğin ekinde yer alan tip sözleşme esas alınarak hazırlanacağı, tip sözleşmede boş bırakılan veya dipnota alınan hususların, işin özelliğine ve 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmayacak şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhale Uygulama Yönetmeliğinin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 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.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre yapım işlerinde hakediş ödeme sürelerinin Tip Sözleşmeye uygun olarak ihale sözleşmelerinde net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen tüm yapım işi ihale sözleşmelerinin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 11'inci maddelerinde; "*11.2. Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım İşleri 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, Mersin Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından, Mersin Büyükşehir Belediyesince onaylanan Ayrıntılı Harcama Programı ile nakit durumu doğrultusunda Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Muhasebe Müdürlüğüne Ödenir. gün içinde ödenir.” veya “11.2. 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 Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı nakit durumuna göre yapılacağı gün içinde ödenir.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yapım işi ihale sözleşmelerinde, hakediş ödemelerinin İdarenin nakit durumuna göre yapılacağı düzenlemesi, mevzuatın İdareye Tip Sözleşme ile tanıdığı yetkinin açıkça aşılması sonucunu doğurmuştur. Mevzuata göre yapım işi sözleşmelerinde hakedişlerin kaç gün içerisinde ödeneceğinin net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; tip sözleşmede boş bırakılan veya dipnota alınan hususların mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; hakedişlerin kaç gün içerisinde ödeneceğinin sözleşmelerde net olarak belirlenmemesinin; ihale aşamasında istekli olabilecek kişiler açısından belirsizlik oluşturabileceği, istekliler açısından sağlıklı ihale teklifi oluşturmaya engel teşkil edebileceği ve yükleniciler açısından da ödemelerini ne kadar sürede alacaklarını bilemediklerinden sözleşmenin uygulanması aşamasında sorunlara neden olabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Kamu İhale Kanuna Göre İhale Edilmesi Gereken Mal Alımının İstisna Kapsamında İhalesiz Olarak Temin Edilmesi

İdare tarafından, park ve bahçeler ile refüj alanları ve diğer yeşil alanlarda kullanılmak üzere fide, fidan, çiçek ve süs bitkileri gibi peyzaj ürünlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında ihalesiz olarak alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; idareler ihalelerde, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği,

kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Uygulanacak ihale usulleri Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılmış olup, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden hangilerinin kanun kapsamı dışında olduğu Kanunun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde tek tek sayılmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendine göre; Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları Kanuna tabi değildir.

Yukarıda yer alan madde metni hiçbir tartışmaya meydan vermeyecek bir açıklıkta düzenlenmiştir. Maddeye göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu bent kapsamına, özellikle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olmayıp da 4734 sayılı Kanunun kapsamına alınan kuruluşların, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği üreticilerden veya ortaklarından yapacakları; Et ve Süt Kurumunun canlı hayvan, et ve süt alımları; Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat alımları; Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün çay alımları; Türkiye Şeker Fabrikalarının şeker pancarı alımı, Orman Bakanlığına bağlı fidanlıkların fidan alımları gibi alımların girdiği açıktır.

Bu istisna kapsamında, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları yer almaktadır. Dolayısıyla park ve bahçe işlerinde kullanılmak üzere kurum tarafından satın alınan fide, fidan, çiçek ve süs bitkileri alımları, diğer yapılacak tüm mal alımları gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna tabi olup bu istisna kapsamında yer almamaktadır.

İdare tarafından "Bitki Alım İşİ" adı altında 17.02.2023 tarihli sözleşme ve 17.868.950,00 TL tutarında fide, fidan, çiçek ve süs bitkileri mal alımı, istisna kapsamında

olmamasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlıklı 3 (a) maddesine göre gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bundan sonraki alımlarda bulguda yer verilen mevzuata uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlıklı 3 (a) maddesi kapsamında olmayan mal alımının aynı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin edilmesi gerekirken ihale yapmaksızın temin edilmiş ve Kanunun rekabet ve eşit muamele ilkeleri ihlal edilmiştir.

BULGU 13: Katı Atık Taşınması Hizmet Alım İşinde Karayollarında Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Aşılması

2023/44788 ihale kayıt numaralı Belediye Atıklarının Katı Atık Aktarma İstasyonlarından Düzenli Depolama Tesislerine Taşınması Hizmet Alım İşine ait hakedişlerde karayolları mevzuatının izin verdiği azami ağırlıkların üzerinde taşıma gerçekleştirildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 8'inci maddesinde; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının (Mevzuatta yer alan eski adı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı) araçların ağırlık ve boyut kontrollerini yapma veya yaptırma ve denetleme, aykırı görülen hususlarla ilgili olarak sorumlular hakkında idari para cezasına dair tutanak düzenleme görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Mezkûr Kanunun "Araçların Yüklenmesi" başlıklı 65'inci maddesinde; azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması halinde aşılacak orana göre artan kademede idari para cezası uygulanacağı ve araçların yüklenmesine ilişkin ölçü ve usullerin, ağırlık ve boyut kontrolü usul ve esasları ile tartı toleranslarının Ulaştırma Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

2918 sayılı Kanunun 8'inci ve 65'inci maddelerine dayanılarak çıkarılan Araçların Yüklenmesine İlişkin Ölçü ve Usuller ile Tartı ve Boyut Ölçüm Toleransları Hakkında Yönetmelik'in "Araçların ağırlık ve boyut ölçüleri" başlıklı 5'inci maddesinde; karayollarında seyreden araçların yüklü ve yüksüz olarak uyacakları boyutların ve bu araçların karayolu yapısına zarar vermeden güvenle seyredebilecekleri ağırlıkların belirtilen şartlara uygun olmasının zorunlu olduğu belirtilerek, beş veya daha çok dingilli yarı römorklu veya römorklu katarlarda azami 40 ton taşınabileceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Tartı toleransı uygulaması" başlıklı 7'nci maddesinde; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 65'inci maddesine göre

fazla yükleme oranlarının tespitinde araçların azami ağırlığının %3,75'i ve 500 kilogram artırılması şeklinde tartı toleransı uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre; beş veya daha çok dingilli yarı römorklu veya römorklu katarlarda azami 40 ton taşınabileceği, buna toplam azami ağırlığın %3,75'i ve 500 kg tartı toleransı ekleneceği belirtilmiştir. Tartı toleransının eklenmesi sonucunda azami 40 ton ağırlığında karayoluna çıkabilecek bir araç 42 ton üzerinde taşımada bulunursa idari para cezası uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Söz konusu hizmet alımına ait Teknik Şartnamenin “Yapılacak işler ve uyulacak esaslar” başlıklı 9’uncu maddesinin (l) bendinde; *“Katı atık aktarma işinde kullanılacak araçlarla ilgili her türlü trafik kurallarına uyulacak ve herhangi bir şekilde oluşacak trafik cezası yükleniciye ait olacaktır.”* ve (p) bendinde de; *“Katı Atık Aktarma işi ile ilgili olarak Karayolları Genel Müdürlüğü ve Trafik Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen kanun, yönetmelik ve meri mevzuat hükümlerine harfiyen uyulacaktır. Uyulmadığı durumlarda karşılaşılabilecek her türlü ceza yükleniciye ait olacaktır.”* denilmektedir.

Hakedişlerin incelenmesi neticesinde mevzuata ve ihale dokümanına aykırı olarak; Nakliye hizmetinde çalışan araçların ruhsatlarına göre azami 40 ton katar ağırlığında taşıma gerçekleştirebileceği, bu ağırlığa %3,75 ve 500 kg tartı toleransı eklendiğinde 42 ton azami ağırlıkla karayoluna çıkabileceği ancak söz konusu araçların hakedişlere esas kantar dökümlerinin çok büyük bir bölümünde 42 ton azami ağırlığın aşıldığı ve mevzuatın izin verdiği azami ağırlıkları ihlal edecek şekilde katı atık taşımada bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yer verilen mevzuata ve ihale dokümanına uyulmasına ilişkin firmaya bildirimde bulunulduğu, hizmet alımı kapsamında hizmeti sunan araçların azami ağırlıklara uyulmasının kontrolünün yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik güvenliğinin tehlikeye atılmaması ve araçların karayolu yapılarında güvenle ve yapıya zarar vermeden geçebilmeleri için saptanan toplam azami ağırlıkların ihlal edilmemesi, yer verilen mevzuat ve ihale dokümanına uyulmasını teminen, söz konusu hizmet alımı kapsamında nakliye hizmeti sunan araçların azami ağırlıkları aşmaması gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşi İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Kiralanması

İdarenin 2023 yılı içerisinde devam eden yapım işlerinin bir kısmında kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla ihale dokümanlarında düzenlemeler yapılarak binek araç temin edildiği görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesine göre; 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. Bu düzenlemeye göre idareler farklı istekliler tarafından sağlanabilecek ve aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alım ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyecekleri gibi, yapılan işle veya alınan hizmetle ilgisi olmayan, farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek hizmet kalemlerini de ihale bünyesine katamazlar.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler başlıklı 41'inci maddesine göre; İşin yapılabilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Yönetmeliğe göre idarelerin yüklenicilerden işin yapılmasıyla doğrudan ilgili olan araç ve gereçlerin ihale dokümanlarında yer vermek suretiyle istenilebileceği ifade edilmiştir. Ancak işin yapılmasıyla doğrudan ilgili olmayan örneğin kontrollük hizmetinin yapılabilmesi için binek araç teminin istenilemeyeceği anlaşılmaktadır.

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

doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi mevzuata aykırıdır.

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde devam eden 17 yapım işinde yüklenicilerden kontrol aracı olarak 74 adet binek araç işlerin devamı süresince temin edilmiştir. Binek araçlar ihale dokümanlarında tarif edilerek ihale şartı olarak eklenmiştir. Söz konusu kontrol araçları birim fiyatlı ihalelerde birim fiyat teklif cetvelinde yer almamıştır. Bunun sonucunda yüklenicilere bir maliyet yükleyen binek araçlara ilişkin ne kadar teklif edildiği de bilinmemektedir.

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

Söz konusu ihale dokümanları incelendiğinde; kontrolörlük hizmetlerinde kullanılacak araçların akaryakıt dahil olacak şekilde temin edildiği görülmektedir. Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin “Genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde; *“taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.”* hükmü yer almaktadır. Kontrolörlük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapım işi ihalelerinin içerisinde temin edilen binek araçların niteliği itibarıyla taşıt kiralamasına dönüştüğü ve bu nedenle de yakıt dahil olarak temin edilmesinin de ayrıca mevzuata aykırı olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ihale dokümanlarında işin yürütülmesiyle doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin edilmesinde mevzuat hükümlerine uyulacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 15: Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması ve Ecrimisil Gelir Tahsilatının Düşük Olması

İdarenin bazı taşınmazlarının kiraya verilmeksizin ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, ecrimisil olarak kullandırılan taşınmazlardan elde edilen gelir tahsilatının düşük olduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesine göre; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere yetkili mercilere de sorulmak suretiyle tespit ve takdir edilecek ecrimisil alınması gerekmektedir. Aynı maddede işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği de düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddesinde ise, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Buna göre, belediye taşınmazlarının işgali halinde işgal edenden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliye ettirilerek işgalin sonlandırılması gerekmektedir.

Belediye taşınmazlarının kiraya verilmesi işlemi, 2886 sayılı Kanun kapsamındadır ve bu Kanundaki ihale usulleri ile gerçekleştirilmelidir. Ecrimisil, kamu taşınmazının olağan kullandırılma yöntemi olmayıp, taşınmazın işgali nedeniyle gerçekleşen haksız kullanıma karşı geriye doğru alınan tazminat niteliğinde bir bedeldir. Dolayısıyla ecrimisil, işgalci için taşınmazın geleceğe yönelik kullanımı hakkını doğurmayacağı gibi, işgalin tespiti halinde idarece mülki amirden tahliye talebinde bulunulması ve işgalin sonlandırılması gerekmektedir.

İdareden alınan veriler ve yapılan açıklamalardan; ecrimisil uygulanan bazı

taşınmazlardan ihaleye çıkılan ve sözleşmesi yapılanlar bulunduğu, bazı taşınmazların kira ihale aşamasında olduğu, bazılarının ise taşınacak veya yıkılacak olması sebebiyle geçici olarak ecrimisil uygulandığı, bazı taşınmazların ise mezarlık veya mevsimsel tarım yapılan taşınmaz veya İdare tasarrufunda bulunan ve geçici işgaliye şeklinde kullanılan taşınmazlardan olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Belediyece ecrimisil uygulanan bazı taşınmazlardan ihaleye çıkılan ve sözleşmesi yapılanlar bulunduğu, bazı taşınmazların kira ihale aşamasında olduğu, bazılarının ise taşınacak veya yıkılacak olması sebebiyle geçici olarak ecrimisil uygulandığı, bazı taşınmazların ise mezarlık veya mevsimsel tarım yapılan taşınmaz veya Belediye tasarrufunda bulunan ve geçici işgaliye şeklinde kullanılan taşınmazlardan olduğu, ancak 2023 yılı ecrimisil gelir tahakkuku 21.605.189,82 TL tutarında iken yapılan tahsilatın 5.711.388,50 TL tutarında kaldığı, tahakkuk/tahsilat oranının çok düşük seviyede olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; İdare taşınmazlarının ecrimisil yerine ihale yolu ile kiraya verilmek suretiyle kullanılmasına ve tahsilatların arttırılmasına gerekli özen gösterilecektir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının ecrimisil yerine ihale yolu ile kiraya verilmek suretiyle kullanılması, işgalin sonlandırılması için tahliye talebinde bulunulması ve ecrimisil tahsilat oranının arttırılması gerekmektedir.

BULGU 16: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisine Sunulmaması

2022 yılı Mersin Büyükşehir Belediyesi ve 2022 yılı Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Ticaret AŞ Sayıştay Denetim Raporlarının bilgi ve gereğinin yapılması için Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisine sunulmadığı ve dolayısıyla denetim sonuçları hakkında Meclisin bilgilendirilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetimin amacı" başlıklı 34'üncü maddesinde; bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmasının denetimin amaçlarından olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde ise, denetim kapsamının iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî ve performans denetimi olduğu, belediyelerde iç ve dış denetimlerin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve

Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de yukarıdaki esaslara göre denetleneceği ve denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim raporları" başlıklı 35'nci maddesinde ise; Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporlarının ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderileceği belirtilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. Görüleceği üzere belediyelerin şirketlerle ortaklık kurması veya ortaklıktan ayrılması, sermaye artışına gidilmesi gibi kararlarının kendi meclisince alınacağı açık olarak ifade edilmektedir. Meclis üyeleri şirket kurmak, sermaye artırmak, ortaklıktan ayrılmak gibi kararlar alma yetkisine sahip oldukları için, şirket kaynaklarının denetimlerine istinaden hazırlanacak raporlar hakkında da bilgilendirilmeli ve aldıkları kararlar hakkında değerlendirme yapabilme imkânı sağlanması yasal gerekliliktir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Belediyelerin, bağlı kuruluş ve işletmelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporlarının, denetim sonucundan bilgi edinmeleri ve gereğini yapabilmeleri için Belediye Meclisine gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı Mersin Büyükşehir Belediyesi ve 2022 yılı Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Tic. AŞ Sayıştay Denetim Raporlarının bilgi ve gereğinin yapılması için Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclisine sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2022 yılı Mersin Büyükşehir Belediyesi ve 2022 yılı Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Tic. AŞ Sayıştay Denetim Raporlarının 17.04.2024 tarihinde Belediye Meclisininin bilgisine sunulduğu ve Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisine sunulması konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisine sunulması, gündeme alınması ve rapor maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 17: Bazı Gelirlerin Tahsilât/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

İdarenin bazı gelirleri için tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediye gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı ve 61'inci maddelerinde; idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görev ve sorumluluğunun mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinde olduğu belirtilmiş; aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Kurum cevabında; bulgu konusu hususa katıldığı, konuya ilişkin çalışmaların başlatıldığı ve alacakların takibinin yapılacağı bildirilmiştir.

İdarenin tabloda gösterildiği üzere, bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük kaldığı tespit edilmiştir. İdarenin kendine verilen görevleri daha etkin yerine getirebilmek için alacaklarının tahsil edilerek kaynak yaratılması önem taşımaktadır. Alacakların tahsili için gerekli işlemlerin başlatılması/sürdürülmesi kamu kaynağının korunması ve hizmetlerin daha etkin yürütülmesi gerekmektedir.

Tablo 11: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri

Gelir Adı	2022 Yılından Devreden Alacak (TL)	2023 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2023 Yılı Net Tahsilâtı (TL)	Tahsilat Oran % (TL)
İlan ve Reklam Vergisi	19.466.116,83	11.763.412,18	31.229.529,01	11.113.399,32	35,59
İşgal Harcı	185.549,74	656.428,59	841.978,33	504.454,48	59,91
İlan ve Reklam Gelirleri	11.639.225,12	8.004.324,87	19.643.549,99	6.720.308,38	34,21
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	30.715.244,20	24.862.636,06	55.577.880,26	8.915.452,08	16,04
Diğer Hizmet Gelirleri	226.493.280,90	71.113.079,01	297.606.359,91	102.326.486,42	34,38
Ecrimisil Gelirleri	14.525.082,40	7.080.107,42	21.605.189,82	5.711.388,50	26,44
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	107.961.733,46	87.053.142,10	195.014.875,56	46.839.078,50	24,02
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait ÇTV'den Alman Büyükşehir Belediyesi Payı	23.849.370,04	33.161.314,70	57.010.684,74	5.936.812,43	10,41

Diğer İdari Para Cezaları	9.544.677,59	10.212.875,55	19.757.553,14	3.408.421,13	17,25
Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Otopark Bedeli	10.913.684,52	946.852,68	11.860.537,20	962.873,30	8,12

BULGU 18: MESKİ ve Bazı İlçe Belediyelerinden Alacakların Zamanında Tahsil Edilememesi

İdarenin, Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi (MESKİ) ve bazı ilçe belediyelerinden çevre temizlik vergisi (ÇTV) alacaklarının tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı maddede; konutlara ilişkin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı ve büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri tarafından ilçe belediye sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen çevre temizlik vergisi ve gecikme zammının %80'i ilgili belediyeye, %20'si ise büyükşehir belediyesine tahsilatı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bildirilerek aynı süre içinde ödenmelidir. İlçe belediyelerince işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için tahsil edilen çevre temizlik vergisinin de %20'si aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede gerek geçmiş dönem gerek yılı içinde Mersin Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyeleri ile MESKİ'den aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere tahsil edilemeyen çevre temizlik vergisi alacak tutarının toplam 74.320.488,21 TL ulaştığı görülmüştür.

Tablo 12: Tahsil Edilemeyen ÇTV

Gelir Türü	Borçlu İdare	Tahsil Edilemeyen Tutar (TL)
ÇTV	Akdeniz Belediyesi	7.830.012,03
	Tarsus Belediyesi	35.122,98
	Bozyazı Belediyesi	21.643,29
	Anamur Belediyesi	76.598,05
	MESKİ	66.357.111,86
ÇTV Toplam		74.320.488,21

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa katılındığı, konuya ilişkin çalışmaların başlatıldığı, alacağın tahsili ve takibinin yapıldığını bildirmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, MESKİ ve ilçe belediyelerinden evre temizlik vergisi payı alacağının tahsili için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

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

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
Bazı Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgunun gereği yerine getirilmediğinde bulgu yazılmıştır
Bazı Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgunun gereği yerine getirilmediğinden bulgu yazılmıştır.
Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgunun gereği yerine getirilmediğinden bulgu yazılmıştır.
Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi ve Beş Yılı Dolduranların Gelir Kaydedilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgunun gereği yerine getirilmediğinden bulgu yazılmıştır.
MESKİ ve İlçe Belediyelerinden Olan Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgunun gereği yerine getirilmediğinden bulgu yazılmıştır.