



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	13
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	13
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	13
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	14
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	16
7. DENETİM BULGULARI	17
8. EKLER	136

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Büyükşehir Belediyesinin Teşkilat Yapısı	4
Tablo 2: Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı	5
Tablo 3: Personel Sayısının Son 5 Yıllık Seyri	6
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri	7
Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	8
Tablo 6: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	8
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	9
Tablo 8: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	9
Tablo 9: Antalya Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan Hissedar Olduğu Şirketler	10
Tablo 10: Hatalı Amortismanlar Tablosu	23
Tablo 11: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Gideri Tablosu	29
Tablo 12: Tartı Tutanakları Düzenlenmeyen İşler Listesi	31
Tablo 13: Revize Birim Fiyatları Hatalı Yapılan İmalat Pozları	51
Tablo 14: EDS Projesine İlişkin İş Bitirme Süreleri	54
Tablo 15: Ödeme Süreleri Rekabeti Engelleyecek Şekilde Belirlenen İşler	56
Tablo 16: Hakedişlere Ait Örnek Tablo	58
Tablo 17: Beton Numuneleri Eksik Alınan Yapım İşleri	61
Tablo 18: İş Artış Tutarlarının Sözleşmeye Esas Projeye Dayalı Olarak Belirlenmeden Yapılan İşler	63
Tablo 19: Ödenek Dilimleri Tablosu	82
Tablo 20: Sigorta Bedeli Artmasına Rağmen Sigorta Bedeli Güncellenmeyen İşler	88
Tablo 21: Beton Parke Taşı Döşenmesi İmalatlarına Ait Bilgiler	91
Tablo 22: Personel Alımları Sonrasında Yapılan Değişiklikler	93
Tablo 23: Özel Halk Otobüsü İşletmelerine Km Başına Verilen Nakdi Yardım	97
Tablo 24: Bazı Yapım İşlerine Ait Mahal listesi ve Projesine İlişkin Bilgiler	109

Tablo 25: Yeni Birim Fiyatı Hatalı Belirlenen İmalat Pozları	114
Tablo 26: Yüksek Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerinde İmalat Artışını Gösterir Tablo	124
Tablo 27: Düşük Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerinde İmalatların Bir Kısımının Yapılmadığı Veya Az Yapıldığı İmalatlar Tablosu	125
Tablo 28: İş Artışı Nedeniyle Hatalı Süre Uzatımı Verilen İşler	131

KISALTMALAR

A.Ş.	: Anonim Şirket
AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
cm	: Santimetre
ÇŞB	: Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
EDS	: Elektronik Denetleme Sistemi
İKN	: İhale Kayıt Numarası
KDV	: Katma Değer Vergisi
Km	: Kilometre
m	: Metre
m²	: Metre Kare
m³	: Metre Küp
S.N.	: Sıra Numarası
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜM YEREL-SEN	: Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VUK	: Vergi Usul Kanunu
YBF	: Yeni Birim Fiyat

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Antalya Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kumluca Belediyesi İçin Yaptırılan Atatürk Stadyumu Yapım İşİ Kapsamında Ortaya Çıkan Belediye Alacaklarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilat Süreçlerinin Etkin Takip Edilmemesi
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı İçin Enflasyon Düzeltme İşlemi Yapılmaması
3. Avansların Mahsup Süresinde Kapatılmaması ve Süresinde Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
4. Bazı Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması
2. Hizmet Alımı İşlerinde İş Programının Yapılmaması Nedeniyle Fiyat Farkı Ödemelerinin Mevzuata Uygun Olmaması
3. Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması
4. Sözleşme Kapsamında Yapılan ve Ağırlık Miktarı (Kg, Ton) Üzerinden Ödenen İmalatların Tartılmaması
5. Su Üstü Sporları Parkur Noktalarının Kiraya Verilmesi İhalesinde Rekabeti Engelleyebilecek Hususların Yer Alması
6. İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların İşletme Ruhsatı Takiplerinin Yapılmaması
7. İlan ve Reklam Materyalleri ile Kent Mobilyalarının İşlettirilmesi İşinde Hatalı İşlemlerin Bulunması
8. Belediye Alacaklarının Zamanaşımına Uğratılması

9. Kira, Ecrimisil ve Taşınmaz Kullanım Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması
10. Müze Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
11. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk ve Tahsilat Miktarlarının Düşük Olması
12. Bazı Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyatların Hatalı Yapılması
13. Bazı Yapım İşlerinde Fiyat Farkının Hatalı Hesaplanması
14. Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) Projesinin Sözleşmede Belirtilen Süre Geçmesine Rağmen Tamamlanmaması
15. İhalede Rekabeti Engelleyecek Şekilde Sözleşme Tasarısında Ödeme Şartlarının Yer Alması
16. Yapım İşlerinde Hakedişlerin Mevzuata Uygun Düzenlenmemesi
17. Bazı Yapım İşlerinde Kullanılan Hazır Beton İmalatlarından Eksik Numune Alınması
18. Sözleşme Kapsamında Yaptırılacak İş Artış Sürecinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
19. Bazı Mal Alımlarında Ödeme Belgelerinin Mevzuata Uygun Şekilde Düzenlenmemesi
20. Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazların Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilere Kullandırılması
21. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Verilmesi
22. Belediyeye Ait Bir Kısım Nakit Kaynakların Kamu Bankaları Dışındaki Bankalarda Tutulması
23. Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Bulunması
24. Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Alanın Pazarlık Usulü ile Belediye Şirketine Kiralanması
25. Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Belediye Tarafından Derneğe Tahsis Edilmesi
26. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

27. Bazı Yapım İşlerinde Sözleşmede Yer Alan Ödenek Dilimlerinin İdareye Sunulan İlk İş Programında Değiştirilmesi
28. Bazı Yapım İşlerinde Revize İş Programlarının Süresi İçinde İdarenin Onayına Sunulmaması ve Sözleşmede Yer Alan Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması
29. Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Takibinin Yapılmaması
30. Bazı Yapım İşlerinde Tüm Risk (All Risk) Sigorta Poliçe Bedellerinin Güncellenmemesi
31. Beton Parke Taşı Döşeme Kaplamaları İmalatlarına İlişkin Deneylerin Yapılmaması
32. Belediye Tarafından Temizlik İşçisi veya Beden İşçisi Olarak Alınan Birçok Personelin Çok Kısa Bir Süre Sonra Ünvanları ve Ücretleri Değiştirilerek Başka Birimlerde Görevlendirilmesi
33. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
34. Özel Halk Otobüsü İşletmelerine Km Başına Nakdi Yardım Verilmesi
35. Birbirinden Bağımsız ve Farklı Tarihlerde Olan Organizasyonların Bir Arada İhale Edilmesi
36. Benzer İş Tanımına Uymayan İstekliye İhale Verilerek Firmanın Deneyim Sahibi Yapılması
37. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması
38. Tarımsal Desteklemelere İlişkin Komisyon Kararlarının Hatalı Olması
39. Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması
40. Bazı Yapım İşleri Sözleşmelerinde Teknik Personelde Aranacak Niteliklerin Belirtilmemesi
41. Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan Yapım İhalelerine Çıkılması
42. Bazı Yapım İşlerinde Kabul Komisyonu Tarafından Mevzuata Aykırı Ceza Oranının Belirlenmesi
43. Yeni Birim Fiyat Tespitinin Hatalı Olması
44. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

45. Yapım İşlerinde Nakliye Birim Fiyatlarının Tespitinde A Katsayısının Hatalı Belirlenmesi
46. Yapı Denetim Görevlisi İçin Yapılacak Bina ve Barakalarının Özelliklerinin Sözleşmede Belirtilmemesi ve Yapılan Bu Bina/Barakaların Teslim Alınmaması
47. Yaklaşık Maliyet Cetveli Birim Fiyatlarına Göre Yüksek Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerine Öncelik Verilmesi, Düşük Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerin İmalat Kalemlerinin Çok Az veya Hiç Yapılmaması
48. Birinci Hukuk Müşavirliğinin Usul ve Esaslar Çerçevesinde Görüş Vermemesi
49. Belediye Tarafından Kiralanan Araçların Belediye Şirketlerince Kullanılması
50. Sözleşmede Süre Uzatımı Gerektiren Şartlar Oluşmadığı Halde Süre Uzatımı Verilmesi
51. Sahipsiz Sokak Köpeklerinin Toplanmaması

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.

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

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

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

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

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

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Antalya Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ile müdürlüklerden oluşmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na uygun olarak Büyükşehir Belediyesinin organları Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi belediyenin karar organıdır. Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisinin başkanıdır. Büyükşehir Belediye Meclisi Büyükşehir Belediye Başkanı ve 112 üyeden oluşmaktadır

Büyükşehir Belediye Encümeni, Belediye Başkanının başkanlığında, Belediye Meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile Genel Sekreter,

biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üye olmak üzere on kişiden oluşmaktadır.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile olmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi Belediye Başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak Genel Sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanmaktadır.

Belediyesi personeli Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Belediye Meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

Genel Sekreter, Belediye Başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanmaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi teşkilatı; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, Özel Kalem Müdürlüğü, Protokol Şube Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Güvenlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Afet İşleri Dairesi Başkanlığı, Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkar İşleri Dairesi Başkanlığı, 1.Hukuk Müşavirliği, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı, Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı, İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı, Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı, Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığından oluşmaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında; toplam 166 adet birim bulunmaktadır. Doğrudan Başkana bağlı 5216 sayılı Belediye Kanunu'nun 20'nci maddesi uyarınca 5 adet Danışman ve 13 birim bulunmakta olup bunlar Özel Kalem Müdürlüğü,

Protokol Şube Müdürlüğü, Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Güvenlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (Koruma ve Güvenlik Şube Müdürlüğü), AFET İşleri Dairesi Başkanlığıdır (Afet Koordinasyon Şube Müdürlüğü, Deprem Risk Yönetimi Şube Müdürlüğü), Esnaf ve Sanatkar İşleri Dairesi Başkanlığı (Esnaf ve Sanatkarlar Şube Müdürlüğü, AR-GE ve İnovasyon Şube Müdürlüğü). Teşkilat yapısında Genel Sekretere bağlı 1. Hukuk Müşavirliği ve 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. 1 Nolu Genel Sekreter Yardımcısına bağlı 8 adet Daire Başkanlığı 36 adet Şube Müdürlüğü, 2 Nolu Genel Sekreter Yardımcısına 6 adet Daire Başkanlığı 44 adet Şube Müdürlüğü, 3 Nolu Genel Sekreter Yardımcısına 5 adet Daire Başkanlığı 13 Şube Müdürlüğü, 4 Nolu Genel Sekreter Yardımcısına 8 adet Daire Başkanlığı 32 Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

Tablo 1: Büyükşehir Belediyesinin Teşkilat Yapısı

Başkanlık Makamına Bağlı Birimler	Genel Sekreter	1 Nolu Genel Sekreter Yardımcısı	2 Nolu Genel Sekreter Yardımcısı	3 Nolu Genel Sekreter Yardımcısı	4 Nolu Genel Sekreter Yardımcısı
Teftiş Kurulu Başkanlığı	1.Hukuk Müşavirliği	Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı,	Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı	İtfaiye Dairesi Başkanlığı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı
İç Denetim Birimi Başkanlığı		Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı
Özel Kalem Müdürlüğü		Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı
Protokol Şube Müdürlüğü		Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı	Zabıta Dairesi Başkanlığı	Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı
Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü		Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı	Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı
Güvenlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığı		Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı		Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
Afet İşleri Dairesi Başkanlığı		Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı			Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı,
Esnaf ve Sanatkar İşleri		İklim Değişikliği ve			Park ve Bahçeler

Dairesi Başkanlığı		Sıfır Atık Dairesi Başkanlığı			Dairesi Başkanlığı
--------------------	--	-------------------------------	--	--	--------------------

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na; sözleşmeli personel 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesine ve ilgili diğer mevzuata göre işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre Antalya Büyükşehir Belediyesinde memur norm kadro sayısı 4497’den 3492’si kullanılmakta olup bu kadroların 2027’si dolu (1903 memur, 124 sözleşmeli personel) 1465’i ise boştur. Ayrıca 1 adet boş iç denetçi kadrosu bulunmaktadır (1 iç denetçi kadrosu 1367 boş kadroya dahildir). Norm Kadro Yönetmeliği’ne göre kurumda sürekli işçi norm kadro sayısı 2247’den 2006’sı kullanılmakta olup 155 sürekli işçi kadrosu doludur. 10 geçici işçi bulunmaktadır. Ayrıca 29 sanatçı kadrosu bulunmakta olup, 23 sanatçı kadrosu dolu 6’sı boş bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreter, 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı ve 1 Teftiş Kurulu Başkanı dahil 10.835 personel çalışmaktadır. Bunların 25’i daire başkanı kadrosunda, 57’si Şube Müdürü kadrosunda, 39’u şef kadrosunda 1879’u memur statüsünde, 165’i işçi kadrosunda, 125’i sözleşmeli personel ve 23’ü sözleşmeli sanatçı olarak istihdam edilmektedir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin personel şirketi olan Antalya İnsan Kaynakları A.Ş. üzerinden istihdam edilen 8522 işçi bulunmaktadır.

Tablo 2: Antalya Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı

S.N.	Görev Yeri	İşçi Sayısı (Antalya İnsan Kaynakları A.Ş.)	İşçi Sayısı	Sözleşmeli Personel Sayısı	Memur Sayısı
1	Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları	11	1	0	7
2	1.Hukuk Müşavirliği	15	2	2	31
3	Afet İşleri Dairesi Başkanlığı	4	0	1	4
4	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	52	6	2	11
5	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	21	0	6	30
6	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	2336	11	5	61

7	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	209	2	0	28
8	Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı	7	0	2	15
9	Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı	27	2	3	33
10	Esnaf ve Sanatkar İşleri Dairesi Başkanlığı	0	0	0	0
11	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	241	7	5	121
12	Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	162	2	4	25
13	Güvenlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	509	1	0	10
14	İç Denetim Birimi Başkanlığı	2	0	0	6
15	İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	110	6	1	60
16	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	11	3	1	78
17	İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Dairesi Başkanlığı	16	0	2	11
18	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	7	6	3	31
19	İtfaiye Dairesi Başkanlığı	114	36	0	511
20	Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı	5	2	0	9
21	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	38	3	7	41
22	Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı	40	0	3	23
23	Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	346	3	0	40
24	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı	230	3	4	25
25	Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı	8	5	1	80
26	Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı	5	0	0	3
27	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	708	6	7	38
28	Özel Kalem Müdürlüğü	8	9	3	19
29	Protokol Şube Müdürlüğü	6	1	1	6
30	Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	595	3	18	47
31	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	907	16	25	100
32	Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü	144	3	1	7
33	Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	242	3	10	78
34	Teftiş Kurulu Başkanlığı	4	1	0	15
35	Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı	1115	2	8	111
36	Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	11	1	0	20
	Toplam	8.266	146	125	1.735

NOT: Belediye nezdinde 23 sözleşmeli sanatçı çalışmaktadır.

Tablo 3: Personel Sayısının Son 5 Yıllık Seyri

2019 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı	2020 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı	2021 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı	2022 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı	2023 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı	2024 Yılı Toplam (Memur-İşçi Sözleşmeli) Personel- Sözleşmeli Sanatçı Sayısı
1.907	1.898	1.997	2.315	2.282	2.313

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

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri

Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek TL	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)
01	Personel Giderleri	3.428.950,00	4.717.557.000,00	2.819.097.000,00	12.850.000,00	9.500.000,00	7.543.432.950,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	747.497.000,00	435.068.000,00	2.650.000,00	0,00	1.185.215.000,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.839.153,54	3.754.600.000,00	1.063.158.346,98	885.104.100,00	424.082.100,00	5.287.619.500,52
04	Faiz Giderleri	0,00	392.000.000,00	0,00	83.300.000,00	1.000.000,00	474.300.000,00
05	Cari Transferler	100.940,82	709.195.000,00	35.552.274,81	86.225.000,00	61.200.100,00	769.873.115,63
06	Sermaye Giderleri	0,00	4.344.051.000,00	1.230.000.000,00	1.054.458.000,00	297.355.000,00	6.331.154.000,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	25.100.000,00	0,00	331.700.100,00	0,00	356.800.100,00
08	Borç Verme	0,00	10.000.000,00	0,00	66.850.000,00	0,00	76.850.000,00
09	Yedek Ödenek	0,00	1.300.000.000,00	430.000.000,00	0,00	1.730.000.000,00	0,00
Toplam		12.369.044,36	16.000.000.000,00	6.012.875.621,79	2.523.137.200,00	2.523.137.200,00	22.025.244.666,15

Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 16.000.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 12.369.044,36 TL, yıl içinde eklenen 6.012.875.621,79 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 22.025.244.666,15 TL olmuştur.

Diğer yandan; "08 Borç verme" ekonomik kodu, Belediyeye ait şirketlerin sermaye artışlarını ve bağlı kuruluşlara verilen borçları kapsamakta olup, 2024 yılında bu gider kalemi

için 76.850.000,00 TL bütçe ayrılmış ayrılan bu bütçeden bağlı kuruluşlara 64.856.764,75 TL borç verilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 16.000.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 14.000.000.000,00 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 2.000.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (D/A)*100
01- Vergi Gelirleri	750.000.000,00	323.336.189,96	465.723,21	322.870.466,75	43,05
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.500.000.000,00	2.368.878.829,50	18.995.648,21	2.349.883.181,29	156,66
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	25.821.237,33	34.881,17	25.786.356,16	0,00
05- Diğer Gelirler	10.800.000.000,00	15.611.543.312,52	39.907.209,86	15.571.636.102,66	144,18
06- Sermaye Gelirleri	1.000.000.000,00	111.420.807,97	3.448,44	111.417.359,53	11,14
09- Red ve İadeler	50.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	14.100.000.000,00	18.441.000.377,28	59.406.910,89	18.381.593.466,39	131,30

Buna göre, 2024 yılı net gelir tahsilatı 18.381.593.466,39 TL olup; bu tutar başlangıç gelir bütçesinde ön görülen 14.100.000.000,00 TL’nin %130,37’dur.

Tablo 6: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1	Personel Giderleri	7.543.432.950,00	6.646.452.359,10	88,11
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.185.215.000,00	1.120.285.903,84	94,52
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.287.619.500,52	4.752.559.258,63	89,88
4	Faiz Giderleri	474.300.000,00	466.369.195,18	98,33
5	Cari Transferler	769.873.115,63	637.165.708,44	82,76
6	Sermaye Giderleri	6.331.154.000,00	4.385.836.205,64	69,27
7	Sermaye Transferleri	356.800.100,00	356.800.067,63	100
8	Borç Verme	76.850.000,00	64.856.764,75	84,39
9	Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00
Toplam		22.025.244.666,15	18.430.325.463,21	83,68

Tabloya göre 2024 yılı için 16.000.000.000,00 TL olarak öngörülen gider bütçesine ilave 2023 yılından hibe nitelikli projeler kapsamında 12.369.044,36 TL tutarında devreden ödenek ile 6.012.875.621,79 TL tutarında ek bütçe ve tahsisi mahiyette ödeneklerle birlikte toplam 22.025.244.666,15 TL tutarında net ödeneğe ulaşılmıştır. Yıl içerisinde bu ödeneğin 18.430.325.463,21 TL'si harcanmış olup, 3.590.448.544,93 TL ödenek iptal edilmiş, kalan hibe nitelikli 4.470.658,01 TL ödenek ise 2025 yılına devretmiştir. Bütçe giderleri toplam ödeneğin %83,68'i seviyesinde gerçekleşmiştir.

Net bütçe ödeneği 7.543.432.950,00 TL tutarında olan personel giderlerinden yıl içerisinde 6.646.452.359,10 TL tutarında bütçe gideri yapılmış olup iptal edilen ödenek tutarı 894.249.588,71 TL ve hibe nitelikli projeler kapsamında sonraki yıla devreden ödenek tutarı da 2.731.002,19 TL olmuştur.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	133.954.465,71	216.029.622,93	323.336.189,96	61,27	49,67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	425.726.038,15	1.041.032.496,39	2.368.878.829,50	144,53	127,55
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	23.683.801,14	43.618.912,53	25.821.237,33	84,17	-40,80
Diğer Gelirler	4.626.284.244,87	9.191.873.817,10	15.611.543.312,52	98,69	69,84
Sermaye Gelirleri	93.484.042,98	73.400.632,67	111.420.807,97	-21,48	51,80
Toplam	5.303.132.592,85	10.565.955.481,62	18.441.000.377,28	99,24	74,53
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	9.732.870,08	26.584.044,91	59.406.910,89	173,14	123,47
Net Toplam	5.293.399.722,77	10.539.371.436,71	18.381.593.466,39	99,10	74,41

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 7.842.222.029,67 TL'lik (%74,41) artış göstermiştir. Oransal olarak en büyük artış ise %127,55 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde yaşanmıştır.

Tablo 8: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	1.119.775.793,62	2.696.787.837,37	6.646.452.359,10	140,83	146,46
SGK Devlet Prim Giderleri	201.650.459,87	437.132.840,15	1.120.285.903,84	116,78	156,28

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.037.087.266,74	2.094.553.354,33	4.752.559.258,63	101,97	126,90
Faiz Giderleri	269.026.218,26	398.976.983,16	466.369.195,18	48,30	16,89
Cari Transferler	160.332.133,13	357.041.671,34	637.165.708,44	122,69	78,46
Sermaye Giderleri	1.526.333.152,17	3.014.048.212,28	4.385.836.205,64	97,47	45,51
Sermaye Transferleri	12.159.156,18	13.389.662,24	356.800.067,63	0,00	2564,74
Borç Verme	57.330.283,25	189.641.465,65	64.856.764,75	230,79	-65,80
Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	4.383.694.463,22	9.201.572.026,52	18.430.325.463,21	109,90	100,30

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 9.228.753.436,69 TL (%100,30) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında 2023 yılına göre personel giderlerinin 3.949.664.521,73 TL'lik (%146,46), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin ise 683.153.063,69 TL'lik (%156,28) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 2.658.005.904,30 TL'lik (%126,90), faiz giderlerinde 67.392.212,02 TL'lik (%16,89), cari transferlerde 280.124.037,10 TL'lik (%78,46), sermaye giderlerinde 1.371.787.993,36 TL'lik (%45,51) ve sermaye transferlerinde 343.410.405,39 TL'lik (%2564,74) artış ile borç vermede ise -124.784.700,90 TL'lik (%-65,80) bir eksiliş olmuştur.

Belediyenin 2024 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden faaliyet gideri toplamı 20.455.720.781,80 TL, faaliyet geliri toplamı 19.069.621.621,89 TL'dir. Enflasyon düzeltmesi tutarı 21.266.197.973,97 TL olup dönem faaliyet sonucu ise 19.880.098.814,06 TL olarak gerçekleşmiştir.

Antalya Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedar olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Antalya Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan Hissedar Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Şirketin Toplam Sermayesi (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Hisse Oranı %	Belediyenin Sahip Olduğu Hisse Tutarı (TL)
1	Ançet Antalya Çevre Tarım Hayvancılık Ticaret A.Ş.	8.726.500,00	77,08	6.726.500,00
2	Anet Antalya İnşaat Turizm San. Tic. A.Ş.	41.801.388,00	98,45	41.154.307,00
3	Anset Özel Sağlık Eğitim Kültür İnşaat Ltd. Şti.	5.000.000,00	84,00	4.200.000,00
4	Antalya İnsan Kaynakları A.Ş.	1.000.000,00	100,00	1.000.000,00
5	Antalya Sosyal Hizmetler A.Ş.	50.000,00	100,00	50.000,00
6	Antalya Ulaşım Hiz. Pet. San. Tic. A.Ş.	317.900.695,00	95,58	303.841.105,00
7	Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	34.000.000,00	96,0	32.640.000,00
8	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	114.000.000,00	99,46	113.384.400,00
9	Aldaş (Alt Yapı Yönetim ve Danışmanlık Hiz. San.ve Tic. A.Ş.)	33.000.000,00	1,00	330.000,00
10	Anfaş (Antalya Fuarçılık İşletme ve Yatırım A.Ş.)	110.000.000,00	10,86	11.950.080,00
11	Antalya Pamuklu Dokuma İnş. Müh. Öz. Eğt. Dan. Hiz. İh. Mad. Tur. Tic. San. A.Ş.	56.056.000,00	0,00003051	17,10
12	Antalya Zeytinpark Tarım Ürünleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	10.000.000,00	10,00	1.000.000,00
13	Asbaş (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.)	26.730.000,00	33,92	9.066.816,00
14	Enerya Antalya Gaz Dağıtım A.Ş.	1.009.400.000,00	8,82	89.044.221,00
15	Halk Bankası A.Ş.	7.184.778.041,96	0,00003136	2.253,00
16	Kaş Gıda İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	8.627.558,25	20,00	1.725.511,65

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Antalya 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 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,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Antalya Büyükşehir Belediyesince iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda personelin görev unvanlarına ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmuş ve personele duyurulmuştur.

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmıştır. İdare, performans programı hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Belediye tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

Belediye tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. Belediyede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

Belediyece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Belediyenin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

Belediye faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Ancak Belediye tarafından kullanılan otomasyon sisteminde; faaliyet raporunun üretilebileceği bir modül bulunmaması ve mevcut belgenin, manuel olarak excel tabloları üzerinden yapılması dolayısıyla bu durumun iş yükünü arttırdığı, raporlama ve analiz yapma imkanını kısıtlaması ayrıca faaliyet raporlarında Belediyenin faaliyet maliyetlerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerinin takip edilmesini sağlayacak bir sistemin bulunmaması ve faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerinin izlenememesine yol açması gibi nedenlerle eksiklikler bulunmaktadır.

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

İzleme Standartları

Belediyenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Belediyede iç denetim birimi kurulmuş olup, 7 adet “İç Denetçi” kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 4'ü doludur ancak bilgi teknolojileri konusunda iç denetçi eksikliği bulunmaktadır. Onaylanan Yıllık İç Denetim Programları gereğince yapılan sistem denetimlerinde, iç denetim faaliyetinin yürütüldüğü süreçle ilgili yapılan işlemlerin mevzuata uygunluğunun yanında süreçle ilgili iç kontrollerin yeterliliği ve etkinliği de değerlendirilmektedir. Ancak iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışması yürütülmediğinden eksiklikler mevcuttur.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Antalya Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kumluca Belediyesi İçin Yaptırılan Atatürk Stadyumu Yapım İşİ Kapsamında Ortaya Çıkan Belediye Alacaklarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilat Süreçlerinin Etkin Takip Edilmemesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Kumluca Belediyesi arasında imzalanan Tribün Projesi Yapım İşİ Protokolü kapsamında; Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen Kumluca İlçesi Atatürk Stadyumu Yapım İşİ için düzenlenen hakediş tutarlarından Kumluca Belediyesinin payına düşen borç tahakkuklarının Antalya Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı ve 2024 yılı içerisinde Kumluca Belediyesinin payına düşen tutarlardan Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Kumluca Belediyesi arasında mülkiyeti Maliye Hazinesi adına kayıtlı, Kumluca Belediyesine tahsisli, Kumluca İlçesi, Karşıyaka Mahallesi, 75 ada 13 parsel numaralı taşınmaz da oyun alanı, deve güreşleri, güreş, festival ve konserlerde kullanılmak üzere Tribün Projesi Yapım İşİne ilişkin Protokol imzalanmıştır.

Protokolün 6'ncı maddesinin a ve b fıkralarında;

“75 ada 13 parsel numaralı taşınmaz üzerine oyun alanı, deve güreşleri, güreş, festival, konserler ve çeşitli etkinliklerde kullanılmak üzere tribün yapısı inşaa edilecektir. İnşaatın yapı denetim sorumluluğu Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığında olacaktır. Protokol kapsamında yapılacak işlerin ihalesi ve denetim hizmetleri ile geçici ve kesin kabul işlemleri Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilip, yapı Kumluca Belediyesine teslim edilecektir.”

“Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi Kumluca Belediyesi tarafından verilecektir. Büyükşehir belediyesinden hiçbir harç ve ücret talep edilmeyecektir. Büyükşehir belediyesi tarafından düzenlenip onaylanan hakediş bedelleri Kumluca Belediyesine iletilecek ve her düzenlenen hakediş bedelinin %50’si Kumluca Belediyesi tarafından ABB hesabına bir ay içerisinde yatırılacaktır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen protokol hükümleri uyarınca, Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen “Kumluca İlçesi Atatürk Stadyumu Yapım İşİ” ne ait hakediş ödemelerinin yarısı Antalya Büyükşehir Belediyesine diğer yarısı da Kumluca Belediyesine ait olacaktır.

Uygulamada; Anılan işle işle ilgili olarak on adet hakediş düzenlendiği, Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından yükleniciye on adet hakediş için toplam 127.548.269,78 TL ödeme yapıldığı,

Her düzenlenen hakediş bedelinin %50’sinin Kumluca Belediyesi tarafından ABB hesabına bir ay içerisinde yatırılacağı hükmü uyarınca Kumluca Belediyesinin ABB hesabına ödemesi gereken tutarın 63.774.134, 89 TL olduğu,

Kumluca Belediyesinin ilk 3 hakediş için 10.771.711,59 TL ana borç ve 1.988.694,25 TL gecikme zammı olmak üzere toplamda 12.760.405,84 TL ödeme yaptığı ve geriye kalan 53.002.423,30 TL tutarındaki İlçe Belediyesi borcunun Büyükşehir Belediyesi tarafından gelir tahakkuk kaydının yapılmadığı ve mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, Kamu İdaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında sunulmasından ve bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından sorumludurlar.

Kamu İdaresi cevabında, gelir kaybının önlenmesi ve kamu zararının oluşmaması adına borca ilişkin yasal takip sürecinin başlatılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, İdarenin alacaklı olduğu tutara ilişkin olarak muhasebe tarafında tahakkuk kaydı işleminin tesis edilmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Antalya Büyükşehir Belediyesinin “Kumluca İlçesi Atatürk Stadyumu Yapım İşİ” ne ait Kumluca Belediyesinden olan alacaklarının muhasebe sistemine tam ve doğru

şekilde yansıtılması için henüz ödemesi yapılmamış olan toplam 53.002.423,30 TL tutarındaki alacağın muhasebe sistemi içerisinde kayıt altına alınarak mali tablolarda raporlanması, izlenmesi ve tahsilat süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı İçin Enflasyon Düzeltme İşlemi Yapılmaması

İdarenin yıl sonu bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'ndaki kayıtlı tutarlara enflasyon düzeltmesi işleminin yapılmadığı görülmüştür.

23/12/2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Enflasyon düzeltmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; içinde bulunulan hesap dönemi dâhil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması halinde, kapsama dâhil kamu idarelerinin mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemleri enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı ve enflasyon düzeltmesi uygulamasının, her iki şartın birlikte gerçekleşmemesi halinde sona ereceği belirtilmiştir. Ayrıca bu madde de enflasyon düzeltmesi işleminin, kamu idarelerinin mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemlerin düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 06.12.2023 tarih ve 32401 sayı ile yayımlanan 85 No.lu Genel Tebliği'nin (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması) ;

"Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

(1) Bu Tebliğin amacı, kapsamdaki kamu idarelerine ait mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtacak şekilde sunulmasını sağlamak üzere uygulanacak enflasyon düzeltmesinin usul ve esaslarını belirlemektir.

Kapsam başlıklı 2'nci maddesinde;

(1) Bu Tebliğ, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanır.

(2) Kurumlar vergisi mükellefi olan kamu idarelerinde bu Tebliğ hükümleri uygulanmaz.

“Enflasyon düzeltmesi işlemleri” başlıklı 5'inci maddesinde;

(1) *Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, kapsamdaki kamu idarelerinde enflasyon düzeltmesi yapılması için içinde bulunulan hesap dönemi dahil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması gerekir. Bu kamu idarelerinin 31/12/2023 tarihli mali tabloları söz konusu şartlara bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulur. Enflasyon oranı tespiti fiyat endeksine göre yapılır.*

(2) *EK-1'de yer alan parasal olmayan kalemlere enflasyon düzeltmesi uygulanır. Enflasyon düzeltmesi sonrası yeni değer, ilgili kalemlerin kayıtlı değerlerinin düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle bulunur. Bulunan yeni değer ile eski değer arasındaki fark, enflasyon düzeltmesi olarak kayıtlara alınır. Düzeltme katsayısı, EK-2'de yer alan formüle göre hesaplanır.*

...

(5) *Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemleri, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılır. Bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgeler, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlığa; kapsama dahil diğer kamu idareleri için ilgili kamu idaresine gönderilir. İlgili kamu idaresinin muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir.” şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.*

Yukarıda yer verilen Genel Tebliğ'de belirtildiği üzere kapsamda yer alan kamu kurumlarının 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi işlemlerinin ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılacağı ve ilgili kamu idaresinin muhasebe biriminin sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapacakları ifade edilmiştir.

Kamu İdaresinin kayıtlarında yapılan incelemede, 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kayıtlı tutarlar olmasına rağmen bu tutarlar için enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, ilgili tebliğ uyarınca şirketlerin muhasebe kayıtlarında enflasyon düzeltmesine ilişkin bilginin istenildiği, bir şirkete ait enflasyon düzeltmesinin yapıldığı ve şirketlerden gelen bilgilere dayanarak işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare mali tablolarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı hakkında doğru bilgi içermesi için bu hesaba ilişkin enflasyon düzeltme kayıtlarının tamamının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Avansların Mahsup Süresinde Kapatılmaması ve Süresinde Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

Harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların mahsup süresine uyulmadığı ve mahsup süresinde kapatılmayan avansların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "16 Ön ödemeler" başlıklı 123'üncü maddesinde; ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalan giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği; ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtilen ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Ön ödemelerde mahsup süresi ve sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu, mutemetlerin işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin mutemede verilen avansların mahsubu ile ilgili 125'inci maddesinde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans tutarları mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilerek durumun mutemedin bağlı olduğu daireye bildirileceği ve bu mutemede varsa gecikme zammı

dâhil avansın mahsubu yapılncaya kadar bir daha avans verilemeyeceği veya adına kredi açılmayacağı ayrıca mutemet hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Yapılan incelemede; harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların bir kısmının mevzuatta öngörülen süreler içinde mahsup edilmediği, mahsup edilmeyen iş avansları ve kredilerin 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği ve 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na aktarılmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, verilen avansların mahsup süresinde kapatılmasına azami özen gösterildiği, süresi aşan avanslar incelendiğinde, avans mutemetlerinin mal ve hizmet giderlerine ait faturaların süresi içinde alındığı ancak muayene kabul, taşınır işlem fişi belgeleri ve ödeme emri belgesinin hazırlanmasında süre aşımı yaşandığı belirtilmiştir. Ancak bu açıklama, harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların bazılarının mevzuatta belirtilen sürelerde mahsup edilmediğini ve mahsubu yapılmayan avansların 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı'nda takip edilerek, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na aktarılmadığını göstermektedir. Bu durum, mevzuatın ihlali ile sonuçlanmakta ve Kamu İdaresinin mali tablolarında doğru bilginin sunulmamasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, verilen avans ve açılan kredilerin mahsup işlemlerinde mevzuatta belirtilen sürelerle dikkat edilmelidir. Ayrıca süresinde mahsup edilmeyen avansların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda izlenmesi ve akabinde mevzuatta belirtilen diğer işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Bazı Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

Amortisman tabi bazı duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca

belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; “Tutulacak Diğer Defterler” başlıklı 18’inci bölümünün 491’inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik’in 202 ve 203’üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ’in 9’uncu maddesinde amortismana tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, bazı duran varlıklar için kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir. Bu durum 2024 yılı Bilançosunda; ilgili varlıkların ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının hatalı bilgi içermesine sebep olmuştur.

Hatalı amortisman uygulamalarına aşağıdaki tabloda ayrıntılarıyla yer verilmiştir;

Tablo 10: Hatalı Amortismanlar Tablosu

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252.13.00	Tarımsal Amaçlı Binalar	0,0	1.018.539,60	-1.018.539,60
253.02.05	Güç Elektroniği ve Basınçlı Makineler ile Aletleri	157.203.940,57	162.487.006,60	-5.283.066,03
253.02.09	Ayırma , Sınıflandırma Makineleri	1.146.994,20	1.283.799,20	-136.805,76
254.01.01	Otomobiller	3.931.429,72	4.226.226,41	-294.796,60
254.01.03	Yük Taşıma Araçları	292.873.872,90	304.575.482,01	-11.701.600,11
254.01.04	Arazi Taşıtları	4.910.132,83	6.013.961,01	-1.103.828,18
255.01.04	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki T.	45.114.806,94	49.126.517,10	-4.011.710,16
255.02.99	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	43.293.614,81	44.294.266,81	-1.000.652,00
255.03.01	Büro Mobilyaları	68.662.194,35	70.498.135,64	-1.835.941,29

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda bahsedilen hususların İdarenin kullanmakta olduğu otomasyon sisteminde ki hatadan kaynaklandığı ve konusu hatanın 2025 yılında yapılacak amortisman hesaplamalarında düzeltileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması ve amortisman tabi olan varlıklar için amortisman tebliğlerine uygun olarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde İdare Tarafından Onaylanmamış Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması

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

Yapım İş 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 yaptırılamayacağı, 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 Cumhurbaşkan 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 çalıştırılamayacakları,

İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini 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 İdarenin 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 10 adet yapım işi ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

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 olmadığının sorgulanamadığı, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 26’ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlardan olup olmadığının sorgulanamadığı, ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif

veren isteklilerden olup olmadığının, yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortaklarının da alt yüklenici olarak çalıştırılıp çalıştırılmadığının kontrol 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.

İdare cevabında, bundan sonraki süreçte, bulgu kapsamında belirtilen hususlar ve ilgili mevzuatlar göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 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, İdare tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi ve yukarıda detaylıca açıklandığı üzere mevzuatla belirlenmiş olan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Alımı İşlerinde İş Programının Yapılmaması Nedeniyle Fiyat Farkı Ödemelerinin Mevzuata Uygun Olmaması

İdare tarafından yapılan hizmet alımı sözleşmelerinde iş programının yer almadığı ve bu nedenle fiyat farkı ödemelerinin mevzuata uygun yapılmadığı görülmüştür.

İdarenin yapmış olduğu hizmet alımı işlerine ait Tip Sözleşme'nin "Sözleşmenin Ekleri" başlıklı 8'inci maddesine göre; *"İhale dokümanı, bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olup, İdareyi ve Yükleniciyi bağlar. Ancak, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını*

oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümler esas alınır.

8.2. *İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir:*

- 1) Hizmet İşleri Genel Şartnamesi,*
- 2) İdari Şartname,*
- 3) Sözleşme Tasarısı,*
- 4) Birim fiyat tarifleri (varsa),*
- 5) Özel Teknik Şartname (varsa),*
- 6) Teknik Şartname,*
- 7) Açıklamalar (varsa)*
-”*

Yer verilmiştir.

Hizmet alımı işleri sözleşmesinin eki olan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş Programı” başlıklı 28’inci maddesine göre; “Yüklenici, sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gerekli olan yasal prosedürlerin tamamlandığının kendisine tebliği ve buna göre işe başlama tarihinden itibaren, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, üstlenilen işler için kontrol teşkilatının öngöreceği formda ve detaylarda ayrıntılı bir iş programı düzenler ve kontrol teşkilatının uygun görüşüne sunar.” olarak belirtilmiştir.

Sözleşmelerin “Fiyat Farkı Ödenmesi ve Hesaplanması Şartları” başlıklı 14’üncü maddesinde “Bu sözleşme kapsamında yapılan işler için fiyat farkı hesaplanacaktır. Fiyat farkı ödemesi ve şartları, 31.08.2013 tarih ve 28751 Sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan 2013/5215 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar çerçevesinde hazırlanmıştır. Yeni yasal düzenleme olması ve bu düzenlemenin devam eden ihaleler içinde uygulanmasının istenmesi halinde, yeni esaslar uygulanacaktır.” olarak yer almaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın “Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların Uygulama Esasları” başlıklı 7’inci maddesinde; “Herhangi bir aya ait iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde, daha sonraki aylarda gerçekleştirilecek işlerde, iş miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınır.” ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; hizmet alımı işleri sözleşmelerin eki olan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi bu sözleşmenin ayrılmaz parçası olup idareyi ve yükleniciyi bağladığı, yüklenicinin, işe başlama tarihinden itibaren belirlenen süre içinde iş programı düzenleyip idareye sunması gerektiği, fiyat farkı ödemesi ve şartlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar çerçevesinde verileceği, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan hizmet alımlarında, yüklenici tarafından iş programı düzenlenip idarenin onayına sunulacağı belirtilmesine rağmen sözleşme veya eklerinde herhangi bir süre belirtilmediği gibi iş programı düzenlenmesine de sözleşmede yer verilmemiştir. Bu nedenle düzenlenen hak edişler de, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınamayıp hakedişlerdeki miktarlara göre fiyat farkı ödemesi yapılmıştır.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen denetimler sırasında iş programı eksikliklerinin tespit edildiği ve buna yönelik olarak ivedilikle iş programının oluşturulduğu, ihale kapsamında yüklenicinin yaptığı işler, başkanlık oluru ile oluşturulan kontrol teşkilatı tarafından denetlendiği ve puantaj olarak hakedişlere işlendiği, hakediş tutarları ve fiyat farkı hesaplamalarının bu puantajlara göre yapıldığı, bu sebeple fiyat farkı ödemelerinin mevzuata uygun olduğu ifade edilse de İdarenin verdiği cevap mevzuata aykırılıklar içermektedir. Öncelikle, iş programı eksikliğinin söz konusu olduğu kabul edilmiş olup denetimlerin sonucunda bu eksiklik giderildiği ifade edilmiştir. Ancak, mevzuat gereği iş programının önceden hazırlanıp yüklenici tarafından idareye sunulmuş olması gerekmektedir. İş programının denetimden sonra oluşturulması, yüklenicinin işlerinin takibini ve fiyat farkı ödemelerinin doğru hesaplanmasını engellemektedir. Ayrıca İdarenin fiyat farkı hesaplamalarını puantajlara göre yapması mevzuata aykırıdır. Çünkü puantajlar sadece yapılan işlerin kaydını tutar, ancak fiyat farkı hesaplanırken iş programına göre gerçekleştirilen işlerin ay bazında endeks kıyaslaması yapılması gerekmektedir. Bu nedenle puantajlarla fiyat farkı ödemelerinin doğru hesaplanması mümkün değildir.

Bu itibarla, hizmet alımı işlerinin hakedişlerde ödenecek fiyat farkı hesaplarında kullanılmak üzere iş programı yapılmasının ve sözleşme maddelerinde yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması

Belediyenin, şirketlerinde çalışan personeli dahil yıllık toplam personel giderlerinin mevzuatta belirlenen yasal sınırı aştığı tespit edilmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5'inci maddesinde;

“(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamaz

....

(3) Birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre, idarelerin şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderlerinin; idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşmaması, şayet bu oranın aşılması durumunda idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel gideri, 2024 yılında belirlenen yüzde 30 üst sınır oranını aşarak yüzde 35,32 olarak gerçekleşmesine rağmen cari yıl ve izleyen yıl içerisinde yeni personel alımı yapılmaya devam edildiği tespit edilmiştir. Bu durum aşağıdaki tabloda ortaya konulmuştur.

Tablo 11: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Gideri Tablosu

Önceki Yıl 800 Alacak Toplam (TL)	Önceki Yıl 810 Borç Toplam (TL)	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri(TL)	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar(TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı(TL)
10.565.955.481,62	26.584.044,91	10.539.371.436,71	58,46%	16.700.687.978,61	5.010.206.393,58	6.779.857.075,13

Yukarıdaki tabloda, 2024 yılı için ödenen personel giderleri toplamının 6.779.857.075,13 TL olarak gerçekleştiği, söz konusu tutarın yıllık personel gider limiti olan 5.010.206.393,58 TL'yi aştığı görülmektedir.

İdarenin cevabında, 2025 yılında yeni işçi alımı için izin talebinde bulunulduğu ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünden onay alındığı belirtilmiştir. Ancak bu durum personel giderlerinin yasal sınırın üzerinde olmasının yarattığı temel sorunu ortadan kaldırmamaktadır. Personel giderleri belirlenen üst sınırı aştığında yeni personel alımı Bakanlık izni olmadan yapılamaz; ancak izin alınması, giderlerin yasal sınırın üzerine çıkılmasını mevzuata uygun hale getirmemektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından personel istihdamlarının anılan mevzuatta belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde yapılması, şayet üst sınır aşılmış ise personel giderlerinin yasal sınıra ininceye kadar yeni personel alımına dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Sözleşme Kapsamında Yapılan ve Ağırlık Miktarı (Kg, Ton) Üzerinden Ödenen İmalatların Tartılmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde ödemesi ağırlık cinsinden olan imalatların sözleşmenin eki birim fiyat tariflerine göre tartı tutanaklarının düzenlenmediği görülmüştür.

Sözleşmelerin ihale dokümanında yer alan “İnşaat Poz Tarifleri” dosyasında lama ve profil demirlerden çeşitli demir işleri yapılması ve yerine konulması imalatına ilişkin ilgili pozlarda; “Çeşitli çelik çubuk, lama ve profil demirlerden yapılan her çeşit merdiven balkon köprü korkulukları, pencere ve bahçe parmaklıkları, çatıya çıkma, fosseptik ve benzeri yerlere yapılan merdivenler, ızgara ve benzeri işlerin yapılması için demir perçin, civata, kaynak ve her türlü malzeme ve zayıyatı, işyerinde yükleme, yatay ve düşey taşıma, boşaltma, işçilik, yüklenici genel giderleri ve kârı dâhil, (boya bedeli hariç) 1 kg fiyatı... Ölçü: İmalât ve varsa tespit malzemesi ile birlikte boyanmadan ve montajdan önce tartılır .. Not: Ancak idareler lüzum gördüğü takdirde proje boyutları üzerinden bütün profillerin ve düğüm noktaları levhalarının cetveldeki ağırlıklarına nazaran tartı ağırlığını tahkik edebilir...” ifadesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi yapılan aşağıdaki tablodaki yapım işlerinde lama ve profil demirlerden çeşitli demir işlerinin yapılması ve yerine konulması imalatlarının montajdan önce tartılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Tartı Tutanakları Düzenlenmeyen İşler Listesi

S.N.	İKN	İşin Adı
1	2023/251924	Konyaaltı İlçesi engelsiz Plaj İçin İskele Rampası yapılması ve Plaj Düzenleme işi,
2	2023/304288	Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığına ait Şantiye Alanı İçine Depo Yapılması işi,
3	2023/491915	Antalya Büyükşehir Belediyesi -1 Katında bulunan Ek Hizmet Alanı Yapılması işi,
4	2023/383536	Güneş Mahallesi Camii Yapım işi
5	2023/383536	Akseki, İbradı, Gündoğmuş ilçelerinde mezarlıklar ve ibadet yerlerinde çeşitli imalatların yapılması inşaatı işi,
6	2023/434247	Elmalı ve Kaş İlçeleri Mezarlıklarına Gasilhane yapılması işi,
7	2023/1038073	Akseki, İbradı, Gündoğmuş ilçelerinde mezarlık ve çevre düzenlemesi inşaatı işi,
8	2023/1197612	Türkbeleni Mesire Alanına merdiven Yapılması İnşaatı işi,
9	2023/1210122	Alanya ve Gazipaşa ilçelerinde mezarlık ve çevre düzenlemesi inşaatı işi
10	2023/1212133	Aksu, Manavgat, Serik ilçelerinde mezarlık ve çevre düzenlemesi inşaatı

İdare tarafından verilen cevapta, İlgili pozda bahsedildiği üzere imalatların montajdan önce tartılmasının esas olduğu, ancak idarelerin lüzum gördüğü taktirde profil ağırlık cetvel tablosundaki rakamlara göre tahkik yapabileceği, burada çıkan sonucun %7 fazlasına kadar ödeme yapılabilceği, İdarece daha önce yapılan işlerde tecrübe edildiği üzere tartı tutanağı ve tablo ağırlığı kıyaslaması yapıldığında tablo ağırlığına göre ödeme yapılmasının daha uygun sonuç verdiği, kamu zararına sebebiyet verilmediği, yapılan imalatın niteliği gereği bir bütün olarak tartılamayacağı, imalat öncesi tartım yapılması halinde ise imalat aşamasındaki zayıf miktarının da yükleniciye ödenebileceği ve kamu zararına sebebiyet verebileceği gözönüne alındığında kamu yararı gözetmek adına bugüne kadar yapılan imalatlarda tablo ağırlığına %7 fazla tutar eklenmeden ödeme yapıldığı, ilgili poz tarifinde esasen imalatın montajdan önce tartılması gerektiği ancak İdarenin gerek görmesi durumunda projeye göre ağırlık cetvelleri üzerinden hesap yapılabilceği ifade edilmiştir. Cevabın devamında ise bundan sonraki süreçte bulgu kapsamında belirtilen hususlar ile ilgili yönetmelik ve şartnamelerin göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

İdarenin cevabı değerlendirildiğinde, Belediye tarafından yapılan savunmada, tartı tutanaklarının düzenlenmediği yönündeki hata kabul edilmekle birlikte, ilgili poz tarifindeki “İdare lüzum görürse cetvel ağırlıkları üzerinden tahkik yapabilir” hükmü dayanak gösterilerek, yalnızca proje ağırlık cetvellerine göre ödeme yapılmasının kamu zararı oluşturmadığı ileri sürülmesi hem teknik yönden yetersizdir hem de mevzuatın açık hükümleriyle çelişmektedir.

Öncelikle, ihale dokümanında yer alan poz tarifinde, “ölçü: imalat ve varsa tespit malzemesi ile birlikte boyanmadan ve montajdan önce tartılır” hükmü açık ve bağlayıcıdır. Poz tarifinde “tartılmadan önce ödeme yapılabilir” gibi bir hüküm bulunmamakta; aksine, cetvel ağırlıklarının yalnızca istisnai durumlarda, idarece ayrıca tahkik edilmek üzere kullanılabileceği belirtilmektedir.

İdarenin "imalat bütün olarak tartılamaz" gerekçesi de teknik olarak yeterli gerekçe değildir. Zira uygulamada, montajdan önce, saha dışında ya da geçici montaj öncesi aşamada çelik malzeme gruplarının tartımı rahatlıkla yapılabilmektedir. Tartım yapılmaması durumunda; yüklenicinin kullandığı malzemenin kalitesi, yoğunluğu, fire oranları gibi değişkenlerin kontrolü mümkün olmamakta ve ödemelerin yaklaşık değerlere dayandırılması, kamu zararına yol açma riskini artırmaktadır. Ayrıca İdarenin, cetvel ağırlıklarına %7 eklemeye yapılmadığı için kamu zararının oluşmadığını savunması da hukuken geçerli bir gerekçe değildir. Poz tarifine göre, tartı yapılması durumunda %7'ye kadar fark kabul edilebilmekte; tartı yapılmadığı halde doğrudan cetvel ağırlıklarıyla ödeme yapılması durumunda ise yüklenici lehine veya aleyhine bir farkın oluşması mümkündür. Bu fark, özellikle farklı üretici firmalara ait çelik malzemelerde anlamlı düzeyde değişiklik gösterebilmektedir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde sözleşmeler kapsamında yapılan, miktarı ağırlık (Kg, Ton) üzerinden ödemesi yapılan imalatlarda, kullanılan bütün profil demirleri, lama, köşebent, malzemelerinin proje üzerinden birim ağırlıklarının esas alınarak (tahkik yapılarak) toplam ağırlığının hesaplanması, demir ürünlerinde üretim yapan fabrikalar arasında birim ağırlık farklarının bulunması nedeniyle yapılan imalatların kontrol mühendislerinin huzurunda tartısının yapılarak düzenlenecek tartı tutanağından sonra ödemesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Su Üstü Sporları Parkur Noktalarının Kiraya Verilmesi İhalesinde Rekabeti Engelleyebilecek Hususların Yer Alması

Belediye tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'inci maddesi açık teklif usulü ile 205 adet su üstü sporları parkur noktasının kiralanmasına yönelik ihale kira şartnamelerinde rekabeti engelleyecek hükmün içerdiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

Aynı Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise, anılan Kanun'un 1' inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak mezkûr Kanun'un 44'üncü maddesinde gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddesinde gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddesinde gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'inci maddesinde; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."* denilmektedir.

Yapılan incelemede, ihaleye katılacak isteklilerde iş deneyimine ilişkin olarak 5 yıl su sporları parkur işletmeciliği alanında fiilen faaliyette bulunduğunu gösterir onaylı Deniz Turizmi Araçları Turizm İşletmesi belgesi istenilmekte olup tesis sahibinde ve belediye şirketlerinde bu şartın aranılmadığı görülmüştür.

İhale kira şartnamelerinin 8.27. maddesinin devamında, *" Tüzel kişilerin; işletme işine dair deneyimini kanıtlaması için, 5 yıl su sporları parkur işletmeciliği alanında fiilen faaliyette bulunduğunu/işletmecilik yaptığını gösterir onaylı Deniz Turizmi Araçları Turizm İşletmesi belgesi, Tüzel kişinin otel işletmecisi olması durumunda, Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği'nin 5. maddesi uyarınca otel işletmecisi öncelikli olduğundan, 5 yıl su sporları parkur işletmeciliği alanında fiilen işletmecilik yapmış olması şartı aranmaz. Ayrıca Belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu belediye şirketlerinin, bağlı bulunduğu ilçe belediyesi sınırları içerisinde ki su üstü sporu parkur noktalarının ihalelerine katılması durumunda da belediye şirketlerinin 5 yıl su sporları parkur işletmeciliği alanında fiilen işletmecilik yapmış olması şartı aranmaz. (...)"* düzenlemesi yer almaktadır.

Öte yandan Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde;

" (1) Turizm amaçlı sportif faaliyetler Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde gerekli izinleri alan, Bakanlıktan işletme belgeli acenta, tesis ve deniz turizmi aracı işletmelerince yapılabilir. Ancak, denizde turizm amaçlı su altı ve su üstü sportif faaliyetlerde bulunacak acenta ve tesislerin, ayrıca deniz turizmi aracı işletmesi belgesi alması zorunludur. Tesisin önünde denizde yapılacak sportif faaliyetlerde öncelik tesise aittir.

(2)Gerçek ve tüzel kişiler tarafından denizde gerçekleştirilecek turizm amaçlı su altı ve su üstü sportif faaliyetler için, deniz turizmi aracı işletmesi belgesi diğer faaliyet türleri için acenta belgesi alınması şarttır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Anılan Yönetmelikteki "... Tesisin önünde denizde yapılacak sportif faaliyetlerde öncelik tesise aittir." şeklindeki kuralın, Şartnamede ihaleye katılacak isteklilerde iş deneyimine ilişkin olarak aranılan yeterlik kriterlerinin tesis sahibinde aranılmayacağı şeklinde yorumlanması mümkün değildir. Ayrıca Mezkûr Yönetmelik düzenlemesinde Belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu belediye şirketlerinin denizde yapılacak sportif faaliyetlerde öncelik hakkının bulunduğu dair bir husus da yer almaktadır. Bu nedenle, ihaleye katılacak isteklilerde iş deneyimine ilişkin olarak aranılan yeterlilik kriterlerin tesis sahibinden ve belediye şirketlerinden istenilmemesi ihalede açıklık ve rekabetin ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, Antalya'nın çeşitli ilçelerindeki 205 su üstü sporları parkuru için ihale sürecinin planlandığı, ancak Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın 03.06.2024 tarihli yazısıyla, mevcut şartnamelerin mevzuata aykırı olduğu gerekçesiyle yeniden düzenlenmesi istendiği ve bu nedenle ihalelerin iptal edildiği, şartnamelerin mevzuata uygun şekilde yenilendiği ifade edilse de şartnamede yeterlilik kriterlerinin tesis sahibinde ve belediye şirketlerinde aranılmayacak şekilde düzenlenmesi mevzuata aykırıdır. Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği'nde tesis önünde yapılan sportif faaliyetlerde önceliğin tesis sahibinde olduğu belirtilmesi, iş deneyimi kriterlerinin tesis sahibinden istenmemesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Nitekim belediye şirketlerine ilişkin herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır. İhale şartnamelerinde tesis sahibi ve belediye şirketleri için iş deneyimi kriterlerinden muafiyet tanınması, rekabeti zedeleyici ayrıcalık yaratmakta ve eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İhale şartnamelerinin mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların İşletme Ruhsatı Takiplerinin Yapılmaması

Belediye tarafından işletme hakkı Belediye şirketlerine devredilen alanlardan, işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadan işletilenlerin olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre; Büyükşehir belediyeleri, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir. İşyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2024 yılı için 2.052,00 TL) idari para cezası verileceği ve bu cezaya emri veren makam tarafından karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine dayanılarak Antalya Sosyal Hizmetler A.Ş.'ye devredilen 8 işletmeden 7'sinin, Antalya Ulaşım Hizmetleri Petrol Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilen 2 işletmeden 1'inin, Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti.'ye devredilen 6 işletmeden 1'nin, Anet Antalya İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye devredilen 22 işletmeden 2'sinin ve Ekdağ Ekmek Dağıtım Sanayi

ve bunların yanı sıra tüm otobüs ve tramvay durakları ile sözleşme konusu materyallerin temizliği, bakımı ve gerektiğinde onarımı işinin (ihale ile belirlenecek) bedel ödemek suretiyle yapılması, olarak belirtilmiştir.

Sözleşmenin “Sözleşme konusu işe ait genel şartlar” 11’inci maddesinde, işletmecinin sözleşme tarihinden itibaren 36 ay içerisinde toplamda 800 adet otobüs durağı monte edeceği ifade edilmiştir. Teknik şartnamenin “Yeni kurulacak toplu taşıma durakları” başlıklı 5’inci maddesinde ise söz konusu durakların işin kapsamı bölümünde belirtilen ilçeler dahilindeki idarenin belirleyeceği yerlere kurulacağı belirtilmiştir.

Yukarıda anılan sözleşme ve teknik şartname hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, işin kapsamında kurulumu yapılacak durakların Muratpaşa, Konyaaltı, Kepez, Döşemealtı ve Aksu ilçelerinin sınırları içerisinde yapılması gerekmektedir. Ancak, yapılan incelemeler neticesinde; iş kapsamında kurulacak 800 adet duraktan 185 adedinin kurulumunun sözleşme ve şartnamede belirtilen ilçeler dışında yapıldığı, bu duraklardan 51 adedinin Manavgat, 40 adedinin Alanya, 33 adedinin Serik, 17 adedinin Korkuteli, 9’ar adedinin Kumluca, Kaş, ve Gazipaşa, 7 adedinin Finike, 5’er adedinin ise Kemer ve Demre sınırları içerisinde yer aldığı tespit edilmiştir. Ayrıca işin kapsamının bu şekilde genişletilmesi için 12.03.2019 tarihinde Serik, Korkuteli, Manavgat, Demre, Finike, Gazipaşa, Kaş, Kemer, Kumluca ve Alanya ilçeleri sınırlarında toplu taşıma durakların kurulması hususunda Genel Sekreterlik makamınca onay verildiği görülmüştür.

Sözleşmenin 5’inci maddesinde, bu sözleşmenin hükümlerinin idare ile ihaleyi kazanan işletmeci arasında yapılacak işletme sözleşmesinin özel hükümlerini oluşturduğu, ihale dokümanının bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olduğu ve idare ile işletmeciyi bağladığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda Genel Sekreterlik makamından alınan onaya istinaden idare ve işletmeci açısından bağlayıcı olan sözleşme ve eki şartnamelere aykırı olarak işin kapsamının genişletilmesi mümkün değildir.

Ayrıca, işletmeci tarafından ihale kapsamı dışındaki yerlere kurulan toplu taşıma duraklarında yer alan reklam materyalleri işletmeci tarafından gelir getirici şekilde kullanılmaktadır. 2886 sayılı Kanun’un “İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinin birinci fıkrasında, Bu Kanun’un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas olduğu belirtilmiştir. Gelir getirici bir faaliyet olan İlan ve Reklam Materyalleri ile Kent Mobilyalarının İşlettirilmesi işinin kapsamının sözleşme ve eklerine aykırı olarak genişletilmesi, söz konusu yukarıda belirtilen açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerine aykırı hareket edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

İdarenin cevabında, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği geniş yetkiler ve toplu taşıma sorumluluğunun tüm il sınırlarına yayılması gerekçe gösterilerek, merkez ilçeler dışındaki yerlerde durak montajı yapılmasının zorunlu hale geldiği ifade edilmiştir. Ancak, sözleşmenin ve teknik şartnamenin bağlayıcı hükümleri açıkça işin kapsamını Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı, Aksu ve Döşemealtı ilçeleri ile sınırlandırmıştır. Sözleşme kapsamının genişletilmesi, ihale dokümanları ve sözleşme hükümlerine aykırıdır. Bu durum, ihalede rekabet ve açıklık ilkeleri ile Kamu İhale Kanunu'nun temel prensiplerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde; Belediye tarafından 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması adına, işin kapsamının gerçekçi ve ihtiyaca uygun şekilde belirlenmesi ve sözleşme ile ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

b) İşletmecinin Yükümlülüğünde Bulunan İşleri Yerine Getirmemesi

Sözleşme ve eklerinde, işin kapsamı dahilindeki ilçelerde yer alan klimalı durakların bakım, onarım ve işletme giderlerinin işletmeci tarafından karşılanacağı belirtilmiş olmasına bu yükümlülüğün yerine getirilmediği görülmüştür.

İşe ilişkin teknik şartnamenin "MEVCUT TOPLU TAŞIM DURAKLARI" başlıklı 4'üncü maddesinde; işin kapsamında yer alan ilçeler dahilinde Antalya Büyükşehir Belediyesince daha önce imal edilip kurulmuş olan, 606 adet cam durak ile 28 adet klimalı durak olmak üzere, toplam 634 durağın bakım, onarım, işletme ve yedek parça giderleri, idare tarafından istenildiği takdirde nakil için gerekli montaj, demontaj ve nakliye işlemleri ve temizliğinin yüklenici tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

Mevcut toplu taşıma duraklarında yapılan fiili ve fiziki incelemeler neticesinde; teknik şartnamede belirtilen 28 adet klimalı duraktan; bazılarının cam, kapı ve tavan yapılarının zarar gördüğü, bazılarının temizlenmediği, 1 adedinin pano girişi elektrik bağlantısının tehlikeli şekilde açıkta bulunduğu, 1 adedinin fırtınada parçalanarak kullanılamaz hale geldiği ve 12 adedinin klimasının kayıp olduğu tespit edilmiştir.

İşe ilişkin teknik şartnamenin "YENİ KURULACAK TOPLU TAŞIM DURAKLARI" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Duraklar kullanıma başladıktan itibaren tüm işletme masrafları (elektrik,internet vb.) yükleniciye aittir. Yüklenici tüm abonelikleri kendi adına yapacaktır. Durakların bakım, onarım ve tüm iç ve dış yüzeylerinin temizleme işleri yükleniciye aittir. Duraklar haftada en az bir kez yüklenici tarafından temizlenecektir. Yüklenici aylık temizlik*

raporunu önceden idareye sunacaktır. Durakların hasar görmesi durumunda tamir veya parça değişikliği yüklenici tarafından kalifiye elemanlar vasıtasıyla yapılacaktır. Bu süre 24 saati aşmayacaktır.” olarak yer almaktadır.

Yeni kurulacak toplu taşıma duraklarında, yapılan fiili ve fiziki incelemeler neticesinde; sözleşmede belirtilen 500 adet Tip2 durağın 490 adedinin, 300 adet Tip1 durağın 293 adedinin kullanımda olduğu, toplam 17 adet durağın ise kaza ve afetlerden dolayı kullanılamaz hale geldiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un; “Yasak fiil ve davranışlar” başlıklı 83’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, taahhüdü kötü niyetle yerine getirmemenin ve taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar verecek işler yapmanın yasak olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Kanun’un “İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama” başlıklı 84’üncü maddesi ile “Ceza sorumluluğu ve sonuçları” başlıklı 85’inci maddesinde 83’üncü maddede belirtilen yasak fiil ve davranışların müeyyideleri belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 86’ncı maddesinde ise ihale, muayene ve kabul komisyon veya heyetlerinin başkan ve üyeleri ile diğer ilgililer, görevlerini kanuni gereklere göre tarafsızlıkla yapmadıkları ve taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal ve kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde haklarında disiplin cezası uygulanacağı gibi, fiil ve davranışlarının özelliğine göre ceza kovuşturması da yapılacağı; ayrıca, tarafların bu yüzden uğradıkları zarar ve ziyan da kendilerine ödettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda; işletmeci tarafından sözleşme kapsamında belirtilen edimlerin yerine getirilmesi için gerekli çalışmaların yapılması, söz konusu edimlerin işletmeci tarafından yerine getirilmemesi halinde 2886 sayılı Kanun’un 84 ve 85’inci maddelerinde belirtilen müeyyidelerin uygulanması ve işle ilgili olarak kusuru bulunan görevliler hakkında aynı Kanun’un 86’ncı maddesine göre işlem yapılması gerekmektedir.

İdare cevabında, bulguda belirtilen eksik bakım ve onarım işleri için sözleşme kapsamında yüklenici firmaya tekit yazılarının gönderildiği, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde yasal işlemlere başvurulacağı, yüklenici firmanın ise, saha tespit çalışmalarına başladığını, tespitlerin tamamlanmasının ve yedek parça temininden sonra bakım ve onarımların gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin süreci takip ederek, yükümlülüklerin eksiksiz gerçekleştirilmesini sağlaması, aynı zamanda gerektiğinde yasal yaptırımları uygulaması

gerekmektedir. Ayrıca, sözleşme şartlarının açık ve net biçimde uygulanması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 8: Belediye Alacaklarının Zamanaşımına Uğratılması

Belediyenin 2001-2018 dönemine ilişkin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'ndan kaynaklı vergi alacakları ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'dan kaynaklı amme alacaklarından toplam 1.828.867,08 TL tutarındaki kısmının zamanaşımına uğratıldığı ve İdare tarafından buna sebebiyet veren kişilere bu tutarların rücu edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, belediye başkanı, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Buna göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili olanlar belediye başkanı ile mali hizmetler birimidir.

Zamanaşımı, bir davanın açılması veya bir hükmün yerine getirilmesi için kanunen belli olan sürelerin geçmesi; alacağın doğumunu takip eden ve kanunla belirlenmiş süre içinde alacaklının alacağını istememesi ya da alacağını tahsil etmek için borçluyu dava etmemesi nedeniyle alacak hakkını isteme ve dava açma hakkının ortadan kalkması şeklinde tanımlanabilir.

Vergi alacaklarına ilişkin zamanaşımı hükümleri özel olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da (AATUHK) düzenlenmiştir. Vergi hukukunda zamanaşımı, sürenin geçmesi nedeniyle vergi alacağının ortadan kalkmasını ifade etmektedir. Bu durum devletin vergi alma yetkisini sınırlandırmakta ve vergi alacağını tahsil etmesini engellemektedir. Vergi alacaklısı olan kamu idaresi kanunların belirlediği süreler içinde vergiyi tahakkuk ettirmediği ya da tahsil etmediği takdirde, artık bu işlemleri yapma olanağını ve yetkisini kaybetmektedir.

Zamanaşımına uğramış vergi ancak mükellef tarafından rızaen ödenebilir. Böyle bir vergiyi idarenin talep etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak zamanaşımı süresinin kesilmesi

veya durması hallerinde ise bu süre ilgisine göre ya yeniden başlamakta ya da kaldığı yerden devam etmektedir. AATUHK’ nin tahsilat zamanaşımını düzenleyen 102’nci maddesinde; amme alacağının, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrayacağı ve zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemelerin kabul olunacağı yönündeki düzenleme de bunu ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 98 ve 102’nci maddelerinde yer alan atıflar ile AATUHK’nin 1’inci maddesindeki hükümler çerçevesinde; belediyelerin alacaklarının tarh, tebliğ ve tahakkuk işlemlerini VUK, takip ve tahsil işlemlerini ise AATUHK hükümleri doğrultusunda yapmak zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu alacakları için genel tahsil zamanaşımı süresi 5 yıl olmakla birlikte idari para cezalarında zamanaşımına ilişkin hükümler saklıdır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Yerine getirme zamanaşımı” başlıklı 21’inci maddesinde, idari para cezalarında tutar esas alınarak zamanaşımı süreleri 3, 4, 5 ve 7 yıl olarak belirlenmiştir.

Ancak AATUHK’ nin 106’ncı maddesi kapsamında yapılacak takip sonunda tahsili imkansız veya tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan ve VUK kapsamına giren amme alacaklarında 10 Türk Lirasına (10 Türk Lirası dahil), diğer amme alacaklarında 20 Türk Lirasına (20 Türk Lirası dahil) kadar olan tutarlar, terkin yetkisini haiz olanlar tarafından tahsil zamanaşımı süresi beklenilmeksizin terkin olunabilecektir.

Ayrıca VUK’un mükerrer 115’inci maddesi kapsamında ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergi ve bunlara ilişkin cezaların toplam tutarının 2023 yılı için 129 TL, 2024 yılı için 200 TL’yi aşmaması halinde de tahakkukundan vazgeçilebilecektir.

İdari para cezalarının AATUHK kapsamında takip edilen bir amme alacağı olmasından dolayı bu Kanun’un 103 ve 104’üncü maddelerinde düzenlenen tahsil zamanaşımını kesen haller ile tahsil zamanaşımının işlememesi hallerinin ayrıca dikkate alınması gerekmektedir. Bu nedenle, idari para cezalarına ilişkin zamanaşımı sürelerinin kesilmesi veya işlememesine ilişkin hususların tespitinde 5326 sayılı Kanun ile AATUHK hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Usulüne uygun muhatabına tebliğ edilerek kesinleşen idari para cezalarının, tebliğin kesinleştiği yılı takip eden takvim yılının birinci gününden başlamak üzere, 5326 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinde düzenlenen sürelerde malvarlığı araştırmaları yapıp adına trafik veya tapu sicil müdürlüklerinde araç veya taşınmaz varlık tespit edilen yükümlülerin taşınır

varlıkları hakkında satış işlemlerine başlanması, haczedilen gayrimenkullerin satış işlemine başlanması için ise satış komisyonları kurulması gerekmektedir. Ancak usulüne uygun muhatabına tebliğ edilerek kesinleşen idari para cezalarının kanunda belirlenmiş sürelerde tahsil edilmediği veya tahsil edilemeyeceği kesinleşen ve yükümlüsünün yapılan mal varlığı araştırmaları sonucu herhangi bir mal varlığı tespit edilemeyen yükümlüler hakkında aciz vesikası düzenlenmelidir.

Zamanaşımın bir kamu zararı olduğu dikkate alındığına; Anayasa'nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" bölümünün 129/5 maddesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesi ile "Kişilerin uğradıkları zararlar" başlıklı 13'üncü maddesi, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'in 9, 10 ve 11'inci maddelerinde sırasıyla yer alan "Amirlerin sorumlulukları", "Zararların takibi ve yapılacak işlemler" ve "İdarenin rücu hakkı" başlıklı maddeleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; herhangi bir kamu görevlisinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. Memurlarca verilen zararların miktarının tespiti ve ilgililerden tahsili konusunda yapılacak işlemlerin zamanında ve eksiksiz yürütülmesinden, zararı veren memurların görevli bulundukları kurum ve kuruluşların o mahaldeki amirleri müteselsilen sorumludurlar.

Zamanaşımına uğratılan alacaklarda ortaya çıkabilecek diğer önemli bir husus ise şudur: Zamanaşımına uğradıktan sonra idarece talep edilecek bu alacaklar, kişiler tarafından dava konusu edilebilecek ancak süresi geçtiği için idare bu davaları büyük olasılıkla kaybedecektir. Dolayısıyla kaybedilen bu davalar ile ilgili olarak belediye bu kez "*vekâlet ücreti*", "*yargılama gideri*", "*harçlar*" ve "*dosyada yapılan diğer masraflar*" gibi kalemleri ayrıca ödemek zorunda kalacaktır. Zamanaşımına uğramış bir borcun eksik borç haline dönüşeceği dolayısıyla borçlunun sadece kendi isteğiyle borcunu ifa ettiği zaman, borcun tahsil edilebileceği unutulmamalıdır.

Yapılan denetimlerde; belediyenin mali hizmetler biriminden o belediyedeki tüm mükelleflerin sicil dosyaları istenmiştir. Zaman aralığı olarak 2000-2018 yılsonu esas alınarak idarenin tüm gelir kalemleri içerisinde zamanaşımına uğramış alacağı olup olmadığı kontrol edilmiştir. Tutarlara hatalı olduğu düşünülen tahakkuklar (gerçek kişiler için kimlik bilgileri

belli olmayan, sicil dosyaları eksik olan vb.) dahil edilmemiştir. İcra birimlerinde takipte gözüken alacakların zamanaşımına uğramadığı varsayılmıştır. Yapılandırma kapsamındaki amme alacaklarının zamanaşımına uğramadığı varsayılarak rakamlara dahil edilmemiştir. Zamanaşımını kesen ve durduran haller de bu tutarlara dahil edilmemiştir. Ayrıca Belediyenin parasal sınırlar çerçevesinde yapabileceği terkinleri yapmadığı görülmüştür. Dolayısıyla tespit edilen zamanaşımı tutarlarında bu anlamda bir miktar değişiklik olabilecektir.

İdare cevabında, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında zamanaşımını kesmek amacıyla tebliğ, ödeme emri, haciz ve ilanen tebligat gibi tüm hukuki işlemlerin eksiksiz yerine getirildiği ve ayrıca yapılandırma kanunları kapsamındaki başvuruların da zamanaşımını kestiği belirtilmiş ise de; denetim sonucunda 2001–2018 yılları arasında toplam 1.828.867,08 TL tutarındaki amme alacağının zamanaşımına uğradığı tespit edilmiş olup bu durum belediyenin zamanaşımını önlemeye yönelik takip ve tedbirleri içeren idari süreçleri tam ve zamanında uygulamada yetersiz kaldığını göstermektedir. Ayrıca İdare cevabında, 2010 öncesi döneme ait belgelerin fiziki arşivlerden SEKA'ya gönderilmesi nedeniyle kayıt ve takip sistemlerinin yetersiz olduğu, bu yüzden zamanaşımının engellenmesinde aksaklıklar yaşandığı ifade edilmiştir. Arşivlerin SEKA'ya devri, zamanaşımı sürecinin idari sorumluluk içinde yönetilmesine engel değildir; zira alacakların zamanaşımına uğrayıp uğramadığının tespiti için gerekli bilgiler, elektronik kayıt sistemine geçirilmiş olmalı ve izlenebilir bir yapıda korunmalıdır.

Sonuç olarak, zamanaşımına uğrayan alacakların tahsil edilememesi, belediyenin mali kaynak kaybına yol açmakla kalmayıp aynı zamanda kamu hizmetlerinin finansmanında aksamalara neden olabilmektedir. Ayrıca, bu kayıpların oluşmasında sorumluluğu bulunan personele karşı herhangi bir rücu işlemi başlatılmamış olması, idari sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından önemli bir eksikliktir. Bu durum, belediyenin mali disiplininin güçlendirilmesi ve alacak takibinin etkinleştirilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.

BULGU 9: Kira, Ecrimisil ve Taşınmaz Kullanım Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması

Kira, ecrimisil ve taşınmaz kullanım bedellerini vadesinde ödemeyen işletme ve kişiler için mevzuatta ve ihale şartnamelerinde öngörülen işlemlerin yapılmadığı ve müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

62'nci maddesine göre müşterinin taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği,

64'üncü maddesine göre kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı, 3 yıldan fazla kiralamada 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisin yetkili olacağı, ayrıca 3 yıldan fazla kiralama işlerinde, kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edileceği,

75'inci maddesinde ise kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

313 ve 314'üncü maddelerinde kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu,

“Kiracının temerrüdü” başlıklı 315'inci maddesinde, kiracı kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmezse, kiraya veren kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği,

344'üncü maddesinde beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirleneceği,

345'inci maddesinde kira bedelinin belirlenmesine ilişkin dava açma süresinin ve mahkeme kararının etkisinin düzenlendiği,

347'nci maddesinde on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir

sebeup göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği, belirsiz süreli kira sözleşmelerinde de, kiracının her zaman, kiraya verenin ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği,

348'inci maddesinde konut ve çatılı işyeri kiralarında fesih bildiriminin geçerliliğinin, yazılı şekilde yapılmasına bağlı olduğu,

352'nci maddesinde kiracı, kiralananı belli bir tarihte boşaltmayı yazılı olarak üstlendiği hâlde boşaltmamışsa kiraya verenin, kira sözleşmesini bu tarihten başlayarak bir ay içinde icraya başvurmak veya dava açmak suretiyle sona erdirebileceği, kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya verenin, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği,

ifade edilmektedir.

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin Belediyenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde;

2024 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen 102.621.508,00 TL kira, 20.378.519,00 TL ecrimisil ve 172.957.210,00 TL taşınmaz kullanım bedeli alacağı olmak üzere toplam 295.957.237,00 TL alacağın bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyece temerrüde düşen kiracılara yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak yazılı ihtarda bulunulmadığı, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, kira alacaklarının bir kısmı için icra takibi yapılmadığı, ayrıca beş yıllık kira süresini aşan kiracılar için beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin günün şartları ve ilin gelişimine uygun olarak yeniden belirlenmesi için dava veya anlaşma yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Bu durum ise kira, ecrimisil ve taşınmaz kullanım bedellerinin bir kısmının birikmesine ve bu alacaklar için icraya başvurulduğu halde alacakların tahsilatının yapılamamasına, ayrıca uzun süredir (11 yıldır) kira alacağını ödemeyen kiracılar bulunmasına rağmen bu kiracıların tahliye edilmemesine neden olmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, ilgili kanun ve yönetmeliklere uygun olarak alacakların tahsil ve tahliyesine ilişkin işlemlerin yürütüldüğü, mülkiyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ait taşınmazlarda yapılan incelemeler sonucunda fuzuli işgallerin tespit edilerek tahliye taleplerinin kaymakamlıklara iletildiği; bu kapsamda bazı tahliye işlemlerinin tamamlanmasına karşın bazı tahliye taleplerinin mahkemeler tarafından reddedildiği veya iptal edildiği; vadesi geçmiş kira ve kullanım bedellerinin tahsili amacıyla ilgili mükelleflere tebligatlar gönderildiği ve icra takiplerinin başlatıldığı; kiracılarla ilgili kira sözleşmelerinin feshedilmesi ve tahliye işlemlerinin gerçekleştirildiği, bunun yanında bazı tahliye işlemlerinin devam etmekte olduğu; ayrıca kira borçlarının tahsili için hukuki süreçlerin başlatıldığı ve bu süreçlerin ilgili daireler arasında koordinasyon sağlanarak yasal çerçevede yürütüldüğü ifade edilmiştir. Ancak, ilgili kanun ve yönetmeliklere uygunluk ifade edilmesine rağmen, vadesinde ödenmeyen kira, ecrimisil ve taşınmaz kullanım bedellerine yönelik sistematik ve etkili ihtarların gönderilmediği, borçlu kiracıların sözleşmelerinin feshedilmediği ve tahliye işlemlerinin geciktirildiği görülmüştür.

Bazı tahliye taleplerinin mahkemelerce reddedilmiş olması ise idarenin tahliye süreçlerini yeterince sağlam ve hukuka uygun şekilde yürütmediğine işaret etmektedir. İcra takiplerinin başlatıldığı belirtilmekle birlikte, 2024 yıl sonu itibarıyla 295.957.237,00 TL tutarındaki alacağın tahsil edilemediği ve uzun süredir tahliye edilmeyen işgaller ile 11 yıldır kira borcunu ödemeyen kiracıların bulunmasına rağmen gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, idarenin cevabı ile uygulama arasında uyumsuzluğun mevcut olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak, kira, ecrimisil ve taşınmaz kullanım bedellerine ilişkin alacakların takibinin ve tahsilinin sağlanması, söz konusu bedellerin ödenmemesi durumunda ise mevzuatta öngörülen işlemlerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 10: Müze Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Antalya il sınırları içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak işletilen ören yerleri ile gerçek veya tüzel kişilerce işletilen kum heykel, balmumu, hayvan, deniz gibi tematik özel müzelere ait giriş ücretlerinin %5'inin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesine göre belediye payı olarak takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kültür ve Turizm Bakanlığınca Belediyeye, Antalya ilindeki Bakanlığa bağlı 10 adet

ücretli müze listesinin gönderildiği ve bu müzelerden elde edilen giriş ücretlerinin %5'inin belediye payı olarak aktarıldığı bildirilmiştir.

Oysa Kültür ve Turizm Bakanlığı resmi internet adresinde (<https://muze.gov.tr/muzeler>) Antalya ilinde işletilen 27 adet müze ve ören yerine ait bilgiler ve giriş ücretleri listelenmiştir. Ayrıca Antalya ilinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen ücretli özel müzeler de bulunmaktadır. Bu nedenle Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ören yerleri ile özel müzelerin giriş ücretlerinin %5'inin de belediye payı olarak takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

Danıştay 9. Dairesinin hem 11.12.1991 tarihli ve E.1991/1456, K.1991/4138 sayılı hem de 04.02.1997 tarihli ve E.1995/2645, K.1997/363 sayılı Kararlarında her türlü müze tabirinin kapalı yerler dışında eski eserleri ihtiva eden, özel koruma altına alınan, Kültür ve Turizm Bakanlığınca giriş ücretine tabi tutulan ören yerlerini de kapsadığı, dolayısıyla bu yerlerin giriş ücretlerinden de belediye payı ayrılması gerektiği ifade edilmiştir.

İdare cevabında, 2023 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığına yazı yazılarak ören yerlerine ilişkin gelir paylarının gönderilmesinin talep edildiği, ancak bugüne kadar herhangi bir cevap alınamadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesine göre Antalya il sınırları içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak işletilen 27 adet müze ve ören yeri ile gerçek ve tüzel kişilerce işletilen ücretli özel müzelere ait bilgilerin Kültür ve Turizm Bakanlığından alınarak ve il sınırlarında Belediye tarafından gerekli tespitler yapılarak, bu yerlere ait giriş ücretlerinin %5'inin belediye payı olarak takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk ve Tahsilat Miktarlarının Düşük Olması

Belediye tarafından amme alacağı kapsamında bulunan bazı gelirlere yönelik tahsilat ve takip işlemlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmediği dolayısıyla bazı gelir kalemlerinde tahakkuk/ tahsilat oranlarının düşük kaldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve

alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinin (e) bendinde de; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiştir.

Belediye tarafından gelir tahakkukları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve diğer alt mevzuat hükümlerine göre yapılmaktadır. Takip ve tahsil işlemleri ise 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK) hükümleri doğrultusunda yapılmak zorundadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise “Haciz Varakası” düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Tahsilat/tahakkuk oranı; idarelerce tahakkuk ettirilen gelirlerin ne kadarının tahsil edilip bütçe gelirine dönüştüğünü, dolayısıyla kamu idarelerinin tahsil kabiliyetini ölçen bir göstergedir. Bu oran, idarenin gelir performansına ilişkin bir ölçüt olarak kabul edilmektedir. İdeal olan, tahakkuk etmiş tüm gelirlerin tahsil edilebilmesidir.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından tahakkuku yapılan ecrimisil gelirlerinde %53,14, ilan ve reklam gelirlerinde %63,39, avukatlık vekalet ücreti gelirlerinde %0,00, bina

cephelerine yapılan ilan ve reklamlarda %45,70, laboratuvar deney ve analiz gelirleri %33,01, diğer idari para cezalarında %67,49 gibi vergi gelirlerinde bu oranlarda tahsilat gerçekleştirildiği görülmüştür.

Tahsilat oranı belediyeler için en önemli finansal göstergelerden biridir. Çünkü beklenen gelirlerin tahsil edilememesi idarelerin finansal güçlükler ile karşılaşmalarına yol açabilecektir. Tahsilat/tahakkuk oranlarının düşüklüğü, bu gelirlere ilişkin etkin bir gelir yönetiminin olmadığını göstermektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, vadesinde ödenmeyen belediye alacakları için ödeme emri tebliğ edildiği, süresinde ödeme yapılmayan alacaklar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda haciz işlemlerine başlandığı ve icra ve tahsilat süreçleri etkin şekilde yürütüldüğü ifade edilmiştir. Ancak bulguda görüldüğü üzere bazı gelir kalemlerinde tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük kaldığı ve tahsilat süreçlerinde etkinlikten uzak olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili gelir kalemleri itibarıyla tahsilat/tahakkuk oranlarında düşüklük olduğu açıktır. Bu orandaki düşüklük sürdürülebilir bir finansal yapının kurulmasında eksikliğe yol açmaktadır. Finansal olarak daha sağlam bir yapının kurulabilmesi için belediyelerin tahsil kapasitelerini yükseltmeye yönelik olarak personel sayısının yeterli hale getirilmesi, e-haciz ve e-tebligat yönteminin uygulanması gibi tüm araçların kullanılması, kurumlar arası veri paylaşımının sağlanması ve uygulayıcı personelin etkin eğitimi gibi unsurların bir bütün halinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Bazı Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyatların Hatalı Yapılması

Bazı yapım işlerinde, iş kalemi miktarlarının değişmesi sonucunda yapılan revize birim fiyat hesaplamalarında hataların bulunduğu, yani miktar değişikliklerine göre yeniden belirlenmesi gereken birim fiyatın hatalı belirlendiği görülmüştür.

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 %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 maddesi ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiğini açıklamaktadır. 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.

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

“ ...

(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 dâhil 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.” ifadesi yer almaktadır.

Mezkûr 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, 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 %20'lik artış miktarını aşan kısma 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 yine düşük olan tutar üzerinden ödeme gerçekleştirilecektir.

Yapılan incelemede, örnek olarak aşağıdaki tabloda yer alan 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 anlaşılmıştır.

Tablo 13: Revize Birim Fiyatları Hatalı Yapılan İmalat Pozları

S.N.	Poz No	İmalatın Adı	Birim	Revize Fiyat (A)	Resmi Birim fiyat (B)	Fark Fiyat (C=A-B)
1	15.435.1005/ ANALİZ R	8 cm yüksekliğinde her ebat, renk ve desende normal çimentolu beton parke taşı ile döşeme kaplaması yapılması (Nakliyeler dahil)	m2	331,00	244,69	86,31
2	48.325.2001 R	Boyali Trapezoidal Kesitli Sac Çatı Kaplaması Yapılması	m2	276,98	261,99	14,99
3	KGM/51.105/ B ANALİZ R	Galvanizli Borudan Düz Çit Direği İmalî Ve Montajı	Adet	286,00	276,85	9,15
4	15.550.1202/ ANALİZ R.	Lama Ve Profil Demirlerden Çeşitli Demir İşleri Yapılması (Nakliye Dahil)	kg	97,24	77,74	19,50
5	KGM/51.106/ B/Analiz R	Galvanizli Kafes Telden Çit Yapılması	m2	239,38	123,50	115,88

İdare cevabında, bulgu kapsamında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak yapılması gereken düzeltme işlemleri tamamlandığı ifade edilmiş olmakla birlikte, bu düzeltmelere ilişkin yeterince somut ve kanıtlayıcı belge tarafımıza sunulmamıştır. Ayrıca bundan sonraki süreçte yapım işlerinde, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde, revize birim fiyat uygulamalarının mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Bazı Yapım İşlerinde Fiyat Farkının Hatalı Hesaplanması

Bazı yapım işlerinde, İdare tarafından yapılan fiyat farkı hesaplamalarında, imalat dönemlerine ait fiilen gerçekleştirilmiş olan imalat tutarları ile iş programında yer alan ödenek dilimleri karşılaştırılmadan hesaplanan fiyat farklarının hatalı olduğu görülmüştür.

31.08.2013 tarihli ve 28751 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 27.06.2013 tarihli ve 2013/5217 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre “Temel endeks” ihale tarihinin içinde bulunduğu aya, çerçeve anlaşma ihalelerinde ise münferit sözleşme için teklif vermeye davetin yapıldığı tarihin içinde bulunduğu aya ait endeksi; “Uygulama ayı” iş programına uygun olarak işlerin gerçekleştirilmesi gereken ayı; “Güncel endeks” uygulama ayına ait endeksi; “Fiyat farkı” ise birim fiyatlı sözleşmelerde, uygulama ayı içinde gerçekleşen imalat iş kalemleri ve ihzarat için; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde ise uygulama ayı içinde ilerleme yüzdelerine göre gerçekleşen imalat iş grupları için, bu Esaslar’a göre ödenecek veya kesilecek bedeli ifade etmektedir.

Anılan Esasların “İş programı ve ödenek dilimi” başlıklı 7’inci maddesinde;

“(1) Sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programı hazırlanarak idarenin onayına sunulur. (2) Herhangi bir aya ait iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde, daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınır.”

...

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

düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programının yüklenici tarafından hazırlanarak idarenin onayına sunulması gerekmekte olup yüklenicinin kusuru nedeniyle herhangi bir aya ait iş programına uyulmadığı durumda, daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınacaktır. Yüklenicinin iş programına nazaran daha fazla iş yapması durumunda ise işin fiilen yapıldığı ayın endeksi esas alınarak fiyat farkı hesabının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde yüklenicinin iş programının gerisinde kalmak suretiyle gerçekleştirmiş olduğu imalatlara ait fiyat farkı hesaplamalarında iş programı ile belirlenmiş olan ödenek dilimlerinin dikkate alınmadığı ve iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanın esas alınmadığı görülmüştür.

İdare cevabında, bulgu kapsamında belirtilen hususlar doğrultusunda yapılması gereken düzeltme işlemlerinin tamamlandığı belirtilmiş olmakla birlikte, bu düzeltmelere ilişkin sadece bir işe ait belgeler sunulmuş, diğer işlere dair somut ve kanıtlayıcı belgeler tarafımıza iletilmemiştir. Ayrıca, bundan sonraki süreçte yapım işlerinde ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde gerekli süreçlerin titizlikle yönetileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde, fiyat farkı hesaplanmalarının mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) Projesinin Sözleşmede Belirtilen Süre Geçmesine Rağmen Tamamlanmaması

“Antalya Büyükşehir Belediyesi Akıllı Kent Sistemleri Faz-1” işi kapsamında sözleşmelerde yer alan toplam proje bedeli (Kdv Hariç) 12.084.621,87 (Avro) olan Elektronik

Denetleme Sistemi (EDS) projesinin 01.02.2020 tarihinde tamamlanması gerekirken, 31.12.2024 tarihi itibarıyla tamamlanmadığı görülmüştür.

İşe ilişkin 24.08.2017 tarihli sözleşmenin “Sözleşmenin Süresi ve Süre Uzatımı Verilebilecek Haller” başlıklı 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında, Elektronik Denetleme Sistemi projeleri için ön görülen süreler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 14: EDS Projesine İlişkin İş Bitirme Süreleri

Proje Adı	Kurulum Süresi	Bakım/Hizmet Süresi	Toplam Proje Süresi
Elektronik Denetleme Sistemi (EDS)	7 Ay	12 Ay	19 Ay

Yapılan incelemeler neticesinde; EDS projesinin yapımına 13.11.2017 tarihinde başlanıldığı, 02.10.2018 tarihinde işe ilişkin 120 iş günü süre uzatımı verildiği, 02.06.2020 tarihinde imzalanan ek sözleşme ile iş artışına gidildiği ve iş artışına istinaden 60 gün süre uzatımı verildiği tespit edilmiştir. Söz konusu iş artışı sonrasında, projenin tamamlanması gereken tarih 01.02.2020 olması ve bu tarihten sonra herhangi bir süre uzatımı kararı olmamasına rağmen, projenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla tamamlanmadığı görülmüştür.

EDS'nin kurulması için Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Antalya İl Emniyet Müdürlüğü arasında yapılan 18.05.2017 tarihli protokolde, EDS'nin Belediye tarafından kurulacağı ve akabinde İl Emniyet Müdürlüğüne devredileceği, sistem aracılığıyla uygulanacak trafik cezalarının %30'unun sistem kullanımı hizmet bedeli olarak Belediyeye aktarılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda, EDS'nin hayata geçmemesi nedeniyle Belediye gelir kaybına uğramaktadır.

İdare cevabında, EDS projesine 2017 yılında başlandığı, henüz tamamlanmadığı için muayene ve kabul işlemlerine başlanamadığı, 2023 yılında ilgili kurumlar ve yüklenici firma ile toplantılar yapıldığı, 2024 yılında kabul komisyonunun kurulduğu, doküman kontrolleri ve saha eksiklerinin tespit edildiği, yüklenici firma ile görüşmelerin sürdüğü ve Şubat 2025'te proje takviminin sunulduğu, projenin tamamlanması için çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yaptırılacak işlere ilişkin sözleşmelerde ve süre uzatımı kararlarında belirtilen sürelere riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İhalede Rekabeti Engelleyecek Şekilde Sözleşme Tasarısında Ödeme Şartlarının Yer Alması

İdare tarafından, bazı işlerin sözleşme tasarısında hakedişlerin ödeme sürelerini rekabeti engelleyici şekilde belirlendiği ve bu ödeme koşulları nedeniyle ihalelere yalnızca bir isteklinin teklif verdiği görülmüştür.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39'uncü maddesinin dördüncü fıkrasının f) bendinde;

"... Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılır." hükmü yer almaktadır.

Aşağıdaki tabloda belirtilen işlerin sözleşmesinde yer alan "Ödeme yeri ve Şartları" başlıklı 11 inci maddesinde;

" 11.1. Yüklenicinin hakedişi Antalya Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığının nakit durumuna göre ödenir.

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 Antalya Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın 02.04.2020 tarih ve E.30197 sayılı yazılarında belirtildiği üzere, hakediş tutarı taksitler halinde; 100.000,00TL altında hakedişin tamamı 175 gün içinde, 100.000,00 TL ile 1.000.000,00 TL arasında hakedişin tamamı 235 gün içinde, 1.000.000,00 TL'nin üstünde ise 275 gün içinde ödenir."

Olarak yer almaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *Temel İlkeler* başlıklı 5'inci maddesinde,

" İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; aşağıda tabloda yer alan işlerin, İdare tarafından, sözleşme tasarısında hakedişlerin ödeme sürelerine ilişkin yüklenicinin yaptığı imalatlardan dolayı 100.000,00 TL’ye kadar tutarlar 175 gün, 100.000,00 TL-1.000.000,00 TL arası ödemeler 235 gün içinde 1.000.000,00 TL üzerindeki ödemeler ise 275 gün içinde ödenebilecek olması dikkate alındığında dilekçeden sonraki onaylama ve tahakkuk süreleri ilave edildiğinde her bir hakedişe giren imalatların ödemesinin 11 aydan daha fazla süre olan 335 gün içinde yapılabilecek olması ancak maddi gücü yüksek olan yüklenicilerin teklif verebileceğinden ihaleye yeterli katılımı engellemesine neden olunmuştur. Örneğin; Muratpaşa İlçesi Fener Mah.Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü Binasında Çeşitli Tadilatların Yapılması işinin süresi 60 gün olarak belirlenmiş, hakediş ödemelerinin 1.000.000,00 TL’yi aşması durumunda idarenin yapım süresinden fazla 335 gün içinde ve İdarenin nakit durumuna göre hakedişleri ödeyebilme serbestliği olması hayatın olağan akışına uygun bulunmamakta ve bu nedenle ihaleye katılımını olumsuz yönde etkileyerek tek isteklinin teklif verdiği görülmektedir.

Tablo 15: Ödeme Süreleri Rekabeti Engelleyecek Şekilde Belirlenen İşler

S.N.	İhale Kayıt No	İşin Adı	Teklif Veren İstekli Sayısı	İşin Süresi (Gün)
1	2022/1412086	Muratpaşa İlçesi Fener Mah.Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü Binasında Çeşitli Tadilatların Yapılması	1	60
2	2023/190206	Serik Caddesi Yol Genişleme Yapımı	1	150
3	2023/334485	Akseki, İbradı, Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlıklar ve İbadet Yerlerinde Çeşitli İmalatların Yap.	1	150
4	2023/431680	Antalya İli Alanya İlçesi Köprü Genişletme ve İstinat Duvarı Yapım İşİ	1	60
5	2023/490972	Muratpaşa Atatürk Parkı Spor Tes.2 Adet Halı Saha ve İdari Ofiste Bakım-Onarım-Tadilat İşleri	1	120
6	2023/706618	Demre İlçesi Gürses Mahallesi 103 Ada 138 ve 139 Parsellerde Çevre Düzenlemesi Yapılması	1	120
7	2023/742874	Demre İlçesi Kömürlük Caddesi Düzenlemesi Yapılması İşİ	1	120
8	2023/888756	Antalya Hayvanat Bahçesi Yerleşkesi İçerisinde WC Yapılması	1	90
9	2023/963834	Antalyada Muhtelif Bulvar, Cadde ve Sokaklara Doğal Taş Kaldırım,Yol Bakım Onarım Tadilat	1	150
10	2023/966111	Demre Kapaklı Çevreli Uçağız Grup Yolu İle Sahilkent Hasyurt Arası Yolu İdare Mali Sıcak Asfalt Yapılması	1	60
11	2023/978008	Alanya Töptancı Hal Kompleksi Tamamlama İşİ	1	520
12	2023/1033207	Antalya Merkez İlçelerinde Muhtelif Üst Geçitlere Yönelik Bakım ve Onarım İşleri	1	120
13	2023/1038073	Akseki İbradı Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemeleri İşİ	1	150
14	2023/1070175	Konyaaltı Sahili Boğaçayı Köprüsü-Liman Kavşağı Arası Çevre Düzenlemesi	1	150
15	2023/1197612	Türkbeleni Mesire Alanına Merdiven Yapılması	1	120
16	2024/209540	Kundu Özlü Köyü Köprü Yapımı	1	150

Sözleşme tasarısında, hakedişlerin ödeme sürelerinin belirlenmesi İdarenin takdir yetkisinde olup bu yetki sınırsız olmayıp rekabeti engelleyici nitelikte olmaması ve takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılması gerekmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar hakediş ödeme sürelerinin uzun belirlenmesinin amacının rekabeti engellemek olmadığı, Belediyenin nakit akışını kontrol altında tutmak ve gecikmeli ödemeler nedeniyle doğabilecek icra takipleri ile ilgili mali yükümlülüklerin önüne geçilmesinin hedeflendiği ifade edilse de; söz konusu açıklamalar, mevzuata aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesi uyarınca, idareler ihalelerde rekabeti sağlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda, idarelerin ödeme takvimlerini kendi mali koşullarına göre keyfi biçimde belirlemesi ve bu suretle rekabeti kısıtlayıcı hükümler öngörmesi, kanunun emredici hükümleriyle bağdaşmamaktadır.

Bu ödeme süreleri, yüklenici firmaların mali sürdürülebilirliği açısından hayatın olağan akışı ile bağdaşmamaktadır. Bu durum, özellikle finansal gücü sınırlı olan küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihalelere katılımını engelleyebilmekte ve yalnızca mali kapasitesi yüksek sınırlı sayıdaki isteklinin teklif sunabilmesine olanak tanımaktadır.

Nitekim, tabloda yer alan 16 ihalenin tamamında yalnızca birer isteklinin teklif sunduğu görülmektedir. Bu durum, ödeme süresine ilişkin düzenlemelerin ihaleye katılımı sınırlayıcı etkiler doğurmuş olabileceğini ve rekabet ortamını olumsuz yönde etkileyebileceğini göstermektedir. Cevabın devamında, bulguda belirtilen hususlara azami özen gösterilerek işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece ödeme sürelerinin makul seviyede belirlenmesi ve rekabetin sağlanması için diğer isteklilerin katılmasını engelleyecek düzenlemelerin yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 16: Yapım İşlerinde Hakedişlerin Mevzuata Uygun Düzenlenmemesi

Yapım işlerinde, hakedişlerin İdare tarafından sözleşmede farklı bir hüküm olmamasına rağmen her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenmediği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Ödeme Yeri ve Şartları" başlıklı 11'inci 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. 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 15 gün içinde ödenir." hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici Hakediş Raporları" başlıklı 39'uncu maddesinin dördüncü bendinde, "*Hakediş raporlarının düzenlenmesinde aşağıdaki esaslara göre işlem yapılır. a) Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenir.*"

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki düzenlemelere göre; hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede; örnek olarak aşağıdaki tabloda yer alan bazı yapım işlerinde düzenlenen hakedişlerin sözleşmede aksine hüküm bulunmamasına rağmen her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenmediği görülmüştür.

Tablo 16: Hakedişlere Ait Örnek Tablo

S.N.	İKN	İşin Adı	Hakediş No	Hakediş Tarihi
1	2023/383536	Güneş Mahallesi Camii Yapım işi	3	31.10.2023
			4	30.11.2023
			5	21.12.2023
			6	31.01.2024
			7	29.02.2024
2	2023/963834	Antalya İlinin Muhtelif Bulvar, Cadde ve Sokaklarında Doğal Taş Kaldırım, Yol Bakım Onarım Tadilatların Yapılması işi	8	15.03.2024
			1	28.11.2023
			2	13.12.2023
3	2023/492794	Kumluca İlçesi Atatürk Stadyumu Yapımı	3	26.02.2024
			5	20.12.2023
			6	31.01.2024
			7	29.02.2024
4	2023/1038073	Akseki, İbradı, Gündoğmuş ilçelerinde mezarlık ve çevre düzenlemesi inşaatı işi	8	25.03.2024
			9	30.05.2024
			1	27.11.2023
5	2023/1210122		2	26.01.2024
			3	23.02.2024
			1	29.01.2024
6	2023/1212133	Aksu, Manavgat, Serik ilçelerinde mezarlık ve çevre düzenlemesi inşaatı işi	2	29.02.2024
			3	21.03.2024
			1	26.01.2024
			2	26.02.2024
			3	25.03.2024

İdare tarafından verilen cevapta, hakedişlerin işe ait yapım şartları, yüklenicinin talebi, imalat miktarı ve imalat cinsi gibi faktörler dikkate alınarak düzenlendiği, ayrıca yapım işleri ihalelerinin sözleşme tasarılarına "*Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, idarenin uygun gördüğü bir tarihte düzenlenir.*" ifadesinin eklendiği, bundan sonraki süreçte ise bulguda belirtilen hususlar ile ilgili mevzuat çerçevesinde gerekli süreçlerin titizlikle yönetileceği ifade edilmiştir. Ancak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin hükmü gereği, aksine bir hüküm bulunmadıkça hakedişlerin her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenmesi esastır. İdarenin sözleşmelere eklediği "*İdarenin uygun gördüğü bir tarihte düzenlenir.*" ifadesi ise

yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırıdır. Bu ibare, hakedişlerin düzenlenme sürecinde keyfi uygulamalara ve gecikmelere yol açma riski taşımakta olup şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Ayrıca, bu tür belirsiz düzenlemeler kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını engellemekte, kamu hizmetinin gecikmesine neden olabilmekte ve idari süreçlerde hukuki belirsizliklere neden olmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu ifadenin mevzuata uygun hale getirilmesi ve hakedişlerin yasal sürelerle riayet edilerek düzenlenmesi zorunludur.

Sonuç olarak, hakedişlerin düzenlenmesinde yaşanabilecek karışıklıkların önlenmesi, idari süreçlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin sağlanması, söz konusu işlemlerin yürürlükteki mevzuata tam uygunluk içinde ve belirlenen yasal süreler çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Bazı Yapım İşlerinde Kullanılan Hazır Beton İmalatlarından Eksik Numune Alınması

İdare tarafından ihale kapsamında yaptırılan bazı yapım işlerinde, hazır beton imalatlarından alınması gereken beton numunelerin eksik alındığı görülmüş ve bu nedenle basınç dayanım sonuçlarının güvenilir olmadığı tespit edilmiştir.

Sözleşmelerin ihale dokümanında yer alan “İnşaat Poz Tarifleri” dosyasında hazır beton imalatına ilişkin ilgili pozlarda;

“...Hazır beton harcının; beton kalite kontrollerinin yapılması, transmikserlere yüklenmesi, işyerine kadar nakli, döküm yerine beton pompası ile basılması, yerleştirilmesi, vibratör ile sıkıştırılması, sulanması, soğuktan, sıcaktan ve diğer dış tesirlerden korunması ve bakımının yapılması, gerekli ve yeter sayıda deney için numune alınması ve gerekli deneylerin yapılması, için gerekli her türlü işçilik, malzeme ve zayıyatı, makine araç, gereç ve laboratuvar giderleri, işyerindeki her türlü yatay ve düşey taşımalar, yükleme ve boşaltmalar, beton bünyesine giren granülometrik kum çakıl veya kırmataşın ve çimentonun temin edildiği, üretildiği veya satın alındığı yerden taşıtlara yüklenmesi, beton tesisine nakli, taşıtlardan boşaltılması, istifi, beton tesisine konulması, beton bünyesinde ve sulama için kullanılan suyun temini ve nakli, beton tesisi ve diğer tüm ekipmanların temini ve amortisman giderleri ile her türlü diğer giderler ve müteahhit genel giderleri ve kârı dâhil, yerinde dökülmüş ve basınç dayanımı C 25/30 (C 30/37) olan gri renkte, normal hazır betonun 1 m³fiyatı.” ifadesi yer almaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 31.01.2022 tarih ve 2839636 sayılı yazısında yer alan 2022/02 sayılı Genelgesinde hazır betondan alınacak numune sayısı ve usulü detaylıca bilgi verilmiştir. Mezkur Genelgede;

“...Taze betondan dayanım değerlerinin laboratuvarında kırım sonucu Taze beton numuneleri, yapı denetim kuruluşunun o işte görevli ilgili denetim elemanının huzurunda TS EN 12350-1 "Taze Betondan Numune Alma" Standardına göre dökülen betonu temsil edecek şekilde bütün imalâta yayılarak (ilk, orta, son mikserden), numune alınan iki beton yükü (transmikser) arasında en az 25 m³ beton hacmi bırakılacaktır. Bakanlığımızdan izin belgeli laboratuvarın deney yapan elemanı veya numune toplama elemanınca alman numune içerisinde beton etiketi konulacak, bu işlem o YİBF'te görevli ilgili denetim elemanınca da onaylanacaktır.

Şantiyeye aynı gün içerisinde yalnızca bir beton yükü teslim edilmişse, bu yükten asgari 4 numune takımı (12 (oniki) adet numune) alınacak, bunlardan 2 numune takımı (6 (altı) adet numune) 7. günde, 2 numune takımı (6 (altı) adet numune) ise 28. günde deneye tabi tutulacaktır.

Gün içerisinde birden fazla beton yükü teslim edilmişse numune alım miktarı ile 7. ve 28. günlerde kaçır tanesinin deneye tabi tutulacağı hususunda aşağıdaki tabloya göre hareket edilecek olup; dökülmesi planlanan betonun sınıfının C55/67 ve üzerinde olması halinde ise tabloda yer alan numune sayıları iki katma çıkarılacaktır. Tabloda verilen kriterlerden en yüksek numune alma sıklığında en fazla deney sonucu sayısı elde edilecek şekilde belirlenmelidir.

1.Kriter	2.Kriter	Numune Alınacak Transmikser Sayısı (Ad.)	7 Günlük (Ad)	28 Günlük (Ad)	Toplam Numune Sayısı (Ad.)
Dökülen Beton Miktarı (m ³)	Beton Dökülen Yerin Alanı (m ²)				
0-24	-	2	6	6	12
25-100	450	3	9	9	18
101-150	451-650	4	12	12	24
151-200	651-850	5	15	15	30
201-250	851-1050	6	18	18	36
251-300	1051-1250	7	21	21	42
301-400	1251-1450	8	24	24	48
401-500	1451-1650	9	27	27	54
501-600	1651-1850	10	30	30	60
>600	>1850	İlave her 200m ³ hacim veya ilave her 900 m ² alan için yukarıdaki sayılara 1 ilave edilir.	İlave her 200m ³ hacim veya ilave her 900m ² alan için yukarıdaki sayılara 3 ilave edilir.	İlave her 200m ³ hacim veya ilave her 900m ² alan için yukarıdaki sayılara 3 ilave edilir.	İlave her 200m ³ hacim veya ilave her 900 m ² alan için yukarıdaki sayılara 6 ilave edilir.

Olarak yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; hazır betona ilişkin birim fiyat tarifinde, deney için numune alınması ve her türlü laboratuvar giderleri vb. işlemlerinin de hazır betonun 1 m³ fiyatı içinde yer aldığı belirtilmiştir. Mezkûr Genelgede yer alan tablo incelendiğinde; dökülen beton miktarları metreküp (m³) ve metrekare (m²) şeklinde iki kriter belirlenmiş ve bu miktarlardan beton taşıyan transmiksör araçlarından alınacak numune 7 günlük ve 28 günlük olmak üzere toplam alınması gereken numune sayısı belirtilmiştir. Örneğin tabloya göre; dökülecek 100 m³ hazır betondan, 3 adet transmiksör aracından 7 günlük ve 28 günlük 9'ar adet olmak üzere toplam 18 adet beton numunesi alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, detayı aşağıdaki tabloda yer alan işlerin sözleşme kapsamında kullanılan beton malzemelerinden eksik numune alınması sonucu basınç deneylerinin sağlıklı yaptırılmadığı görülmüştür.

Tablo 17: Beton Numuneleri Eksik Alınan Yapım İşleri

S.N.	İKN	İşin Adı	Dökülen Beton Miktarı	Birim	Alınan Numune Sayısı (Adet)	Alınması Gereken Numune Sayısı (Adet)	Eksik Numune Sayısı (Adet)
1	2023/147587	Konyaaltı, Muratpaşa ve Kepez İlçeleri Mahalle Mezarlıklarına Çevre Duvarı Yapım İşİ	636,720	m ³	0,00	66	66
2	2023/978008	Alanya Toptancı Hal Kompleksi Tamamlama Yapım İşİ	105.375,30	m ²	160	750	590
3	2024/224740	Manavgat Hal İçinde Sundurma Yapım İşİ	45,180	m ³	9	18	9

İdarenin cevabında, beton numunelerinin taşıyıcı kısımlardan alındığı, sonuçların uygun olduğu ve söz konusu beton numune eksikliklerinin az sayıda işi kapsadığı ifade edilse de, az sayıda işte eksik numune alınması Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2022/02 sayılı Genelgesine uygunluk göstermemektedir. Genelgede dökülen beton miktarına göre numune alma zorunluluğu açık bir şekilde tanımlanmış olup az sayıda işler için istisnai bir uygulama öngörülmemiştir. Kaldı ki, bulgu kapsamında belirtilen 3 adet işte toplam 106.057,20 m³'lük beton döküm miktarını azımsamak mümkün değildir. Tabloda belirtilen 3 adet işten toplamda 834 adet numune alınması gerekirken, sadece 169 adet numune alındığı tespit edilmiştir. Hazır betonun basınç dayanımına ilişkin deneyler, yapı güvenliği açısından temel belirleyici parametreler arasında yer almakta olup; yeterli sayıda ve uygun yöntemlerle numune alınmaması, yapıların kalite kontrolünde önemli bir zafiyet oluşturur ve ileride yapısal sorunlara yol açma riskini artırır. Ayrıca, numune alma sürecindeki eksiklikler, yapılan işin tam anlamıyla denetlenememesine sebep olur.

İdarenin, eksik numune alınan işlerin sayısının az olduğunu vurgulaması, hatanın ciddiyetini azaltmaz; çünkü herhangi bir eksiklik, özellikle taşıyıcı elemanlarda, kamu güvenliği açısından risk teşkil eder. Bu nedenle, sadece az sayıda işte eksiklik olması, mevzuata aykırılığı ve potansiyel riskleri ortadan kaldırmaz. İdarenin bu konuda daha sıkı denetim ve numune alma prosedürlerini uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapım işleri sözleşmeleri kapsamında gerçekleştirilen beton imalatlarında, dökülen beton miktarı (m^3/m^2) kriterlerine uygun olarak, her beton dökümünden önce taze betondan numune alınmalı ve bu numuneler laboratuvarlarda beton basınç dayanımı testlerine tabi tutulmalıdır. Basınç dayanımı uygun bulunan betonlara ilişkin raporlar, ilgili ara hakedişlere mutlaka eklenmeli ve beton numunesi alma işlemi, yapının tamamının güvenilirliği ve dayanıklılığını sağlamak amacıyla mevzuat hükümlerine tam uyum içinde eksiksiz şekilde gerçekleştirilmelidir. Böylece yapıların kalite kontrolü güvence altına alınarak, kamu güvenliği ve kaynakların etkin kullanımı temin edilmiş olacaktır.

BULGU 18: Sözleşme Kapsamında Yaptırılacak İş Artış Sürecinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

İdare tarafından, sözleşmeler doğrultusunda yapılacak olan iş artış tutarlarını sözleşmeye esas projeye dayalı olarak belirlenmeden götürü bedel teklif edilen işler için %10 ve birim fiyat teklif alınan işler için %20 oranında doğrudan sözleşme bedeli üzerinden iş artışı yapıldığı ve bu kapsamda süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 27'nci maddesinde, sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesine ilişkin hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesinin hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

Sözleşmenin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde;

"(1) Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından ihale edilen detayı aşağıdaki tabloda yer alan yapım işlerinde, sözleşmeler doğrultusunda yapılacak olan iş artış tutarlarını sözleşmeye esas projeye dayalı olarak belirlenmeden götürü bedel teklif edilen işler için, %10 ve birim fiyat teklif alınan işler için %20 oranında doğrudan sözleşme bedeli üzerinden iş artışı yapıldığı ve bu kapsamda süre uzatımı verildiği, kesin hesabın sonucunda ise iş artışının daha az bedel ve oranlarda tamamlandığı ve iş artışları için verilen sürelerin tamamının kullanıldığı görülmüştür.

Örneğin, aşağıdaki tabloda 1. sırada yer alan; 2018/578370 İKN'li Serik Kongre ve Kültür Merkezi Yapım İş, anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle 59.500.000,00 TL üzerinden sözleşme imzalanmış, işin devamı sırasında idare tarafından, %10 iş artışı oluru alınarak toplam sözleşme bedeli 65.450.000,00 TL olarak güncellenmiştir. Ancak söz konusu işin ilk sözleşme bedelinin 45.392.146,19 TL (%76,29) yapılarak tamamlandığı, oluru alınan %10 iş artışının yapılmamasına rağmen verilen 360 gün sürenin de kullanıldığı görülmektedir.

Tabloda anlaşılabacağı üzere, bazı işlerde iş artışlarının tamamının yapılmamasına rağmen iş artış oluru nedeniyle de verilen sürenin tamamının kullanıldığı görülmektedir.

Tablo 18: İş Artış Tutarlarının Sözleşmeye Esas Projeye Dayalı Olarak Belirlenmeden Yapılan İşler

S.N.	İhale Kayıt No	İşlerin Adı	İlk Sözleşme Bedeli TL (A)	İş artış oranı (%) $C=100 \times (B-A)/A$	İş Artışı dahil Yapılan imalat tutarı TL (D)	Gerçekleşen İş Artışın %'si $E=100 \times (D/A)$	İlave işlerin sözleşme bedeline göre artış %'si $F=100 \times (D/A) - 100$	Verilen Süre Uzatımı Gün
1	2018/578370	Serik kongre ve kültür merkezi yapım işi	59.500.000,00	10	45.392.146,19	76,29	0,00	360
2	2022/124942	Kumluca mezarlığına gasilhane yapım işi	4.675.000,00	10	4.914.392,22	105,12	5,12	60
3	2023/159033	Antalya Büyükşehir Belediyesi 1.katta ek hizmet alanı yapım işi	3.158.710,00	20	3.174.835,55	100,51	0,51	0
4	2023/334485	Akseki, İbradı, Gündoğ- muş ilçeleri mezarlık ve ibadet yerlerinde çeşitli imalatların yapım işi	6.149.725,00	20	6.666.198,99	108,40	8,40	0

5	2023/ 383536	Güneş mahallesi camii Yapım işi	19.400.000,00	10	20.248.520,28	104,37	4,37	55
6	2023/ 437002	Antalya'da yeni yol açıl- ması, mevcut yolların yapım, bakım aydınlatma ve onarım yapım işi	179.198.675,00	20	183.849.966,57	102,60	2,60	80
7	2023/ 742874	Demre ilçesi, Kömürlük caddesi Düz. yapım işi	3.449.440,00	20	3.572.036,50	103,55	3,55	0
8	2023/ 966111	Antalya Demre Kapaklı Çevreli Üçağz Grup yolu ile Sahilkent Hasyurt arası yolu sıcak asfalt yapılması işi	12.882.270,00	20	14.617.290,98	113,47	13,47	45
9	2023/ 1022272	Şehrin muhtelif yerlerin- de alt geçitlerin aydınlat - maların yenilenmesi	4.949.485,00	20	5.402.083,70	109,14	9,14	20
10	2023/ 1033207	Antalya merkez ilçelerde üst geçitlere yönelik bakım onarım yapım işi	11.612.000,00	20	12.979.480,88	111,78	11,78	0
12	2023/ 1054163	Antalya, merkez ilçeler- de havuzlara yönelik tadilatların yapım işi	10.976.305,00	10	10.454.800,41	95,25	0,00	20
13	2023/ 1197612	Türkbeleni mesire alanına merdiven yapılması işi	3.999.155,00	20	3.652.978,26	91,34	0,00	0

İdare cevabında, bundan sonraki süreçte bulgu kapsamında belirtilen hususların ve ilgili mevzuatlar dikkate alınarak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılacak yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışlarının zorunlu olması halinde, artışa konu olan imalatların sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması halinde, işlerin ilk sözleşme bedeli üzerinden %10 veya %20 oranında artış yapılacaktı gibi iş artışları olurunun alınmaması, sözleşmeye esas projeye dayalı olarak metraja dayalı imalatların maliyetinin gerçekçi hesaplanarak belirlenmesi ve bu kapsamda süre verilerek imalatların yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Bazı Mal Alımlarında Ödeme Belgelerinin Mevzuata Uygun Şekilde Düzenlenmemesi

İdarenin bazı mal alımlarında, sözleşme süresi içinde partiler veya bölümler halinde alınan malzemeler karşılığında yapılan hakediş ödemelerinde, işin başından son hakedişe kadar alınan toplam malzeme miktarlarının gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin, “Ödeme Belgelerinin Düzenlenmesi” başlıklı 31’inci maddesinde;

“Yüklenicinin teslim edeceği mal götürü olarak, partiler veya bölümler halinde ya da tek bir seferde teslim alınacaksa, Yüklenici veya vekilinin hazır bulunması ile Komisyon tarafından; her teslimatta;

a) Sözleşme başlangıcından itibaren teslim edilen malların miktarı,

b) Malların ya da yapılan işin sözleşme ve ekinde yer alan teknik şartnameye uygunluğu, bir kabul tutanağı ile tespit edilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; bazı mal alımlarında sözleşme süresi içinde peyderpey olarak alınan malzemeler karşılığında yapılan hakediş ödemelerinde sözleşme başlangıcından itibaren teslim edilen malların miktarını gösteren tutanağın veya kümülatif şeklinde düzenlenen hakedişlerin bulunmadığı görülmüştür. Örneğin; 2023/1132107 ihale kayıt numaralı 2024 Yılı 2-5 yaş çocuklar için süt alımı işinde, düzenlenen toplam 8 adet ara hakedişin her birinin ayrı ayrı ilk hakediş gibi düzenlenerek alınan mal miktarının ödemesinin yapıldığı, aynı işte daha önce alınan mal miktarının ve bedelinin görünmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, belge düzenlemesi işlemlerinde bundan sonraki süreçlerde bulgudaki hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bu tür uygulamalara devam halinde ara hakedişlerde sözleşme fiyatları ile alınan toplam mal miktarı ve ilerlemesi belli olmadığından, işin sonunda ihale makamından onay alınmadan sözleşme bedelinden daha fazla mal alımı ve bedelinin ödenmesine sebebiyet verilebileceğinden, mal alımı işlerinde yüklenici tarafından yapılan her teslimat karşılığında hakediş ödemelerinde sözleşme başlangıcından itibaren teslim edilen malların miktarını gösteren tutanağın ve kümülatif şeklinde düzenlenen hakedişin yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazların Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilere Kullanırılması

Mülkiyeti Belediyeye ait olan 4 adet “konut” niteliğindeki taşınmazın herhangi bir hakka dayanmaksızın üçüncü kişilerin kullanımına bırakıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin sekizinci fıkrasında; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasında; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallarının, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun’un 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisilin isteneceği; ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, mülkiyeti Belediyeye ait olan ve Antalya ili Kepez ilçesi Güneş Mahallesi 6057 Sokak’taki Toki Siteleri’nde bulunan 4 adet konutun, herhangi bir kira sözleşmesi veya tahsis kararına dayanmaksızın üçüncü kişilerin kullanımına bırakıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca işgalin başladığı tarihten tarafımızca yapılan denetim tespitine kadar da herhangi bir ecrimisil talebi ve tahliye işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespitinin akabinde, Belediye tarafından fuzuli şagillerden 12.10.2018-11.10.2023 tarihleri arasında geçen süre için ecrimisil toplamda 692.620,00 TL (her bir konut için 173.155,00 TL) talep edilse de, 31.12.2024 tarihi itibarıyla söz konusu ecrimisil bedellerinin tahsilatı gerçekleşmemiş ve tahliye işlemleri de yapılmamıştır.

Belediye cevabında; ilgili taşınmazlara ilişkin ecrimisilin tahakkuk ve tebliğ edildiği, söz konusu sürecin İdari mahkemesine konu edildiği ve işlemlerin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından söz konusu taşınmazlara ilişkin 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi çerçevesinde tahakkuk ettirilen ecrimisil bedellerinin tahsilatının yapılması ve taşınmazlara ilişkin tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Verilmesi

Minibüs (M), Otobüs (AU, H ve J), Servis (C) ve Taksi (T) Plakalarının, İl Trafik Komisyonu Kararları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve İlçe Belediyeleri Encümen Kararları ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi

hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

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

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

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

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

İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

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

15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır”* denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; *“...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan özel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”*

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

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı”nda, yapılan tahsis işlemlerinin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Kararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, söz konusu kararın yukarıda ifade edilen bulguyu teyit eder nitelikte olduğu görülecektir. Anılan mahkeme kararında özetle;

- Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılincaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılar yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için

müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin “*kanunilik ilkesini*” karşıladığını ve “*kamu yararı amacını*” sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; “*elverişlilik, gereklilik ve orantılılık*” alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruçuların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruçuların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruçuların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruçuların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvuruçular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruçuların bu nedenle karşılaştıkları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği*,

- Sonuç olarak derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruçulara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruçuların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvuruçular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde, ihalesiz ve süresiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak

değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, İl ve ilçe trafik komisyonlarının yetkilerinin, 6360 sayılı Kanun çerçevesinde 30 Mart 2014 itibarıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Genel Kuruluna devredildiği, bu doğrultuda minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının verilmesi işlemlerinin UKOME tarafından yürütüldüğü, 15.06.2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne göre, ticari plaka sayıları, tahsis süreleri ve veriliş usulleri UKOME tarafından belirlenmekte, daha önce alınan il trafik komisyonu kararları ise kazanılmış hak olarak saklı tutulduğu, UKOME tarafından verilen plakalar, süresiz mülkiyet hakkı olmadığı, yıllık çalışma izin belgeleri ile düzenlenmekte olduğu, izin belgesiz çalışan araçlara ceza kesildiği, plakaların tahsisinden elde edilen gelir, belediyeye aktarılmakta olduğu ve toplu taşıma hizmetlerinin kesintisiz yürütülmesi sağlandığı ifade edilmiştir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile UKOME'nin yetkilerinin devralındığına belirtilse de, Bakanlar Kurulu Kararı, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının ihale yoluyla verilmesini öngörmektedir; dolayısıyla, UKOME'nin karar alma yetkisi, mevzuata uygun olarak, bu usule riayet edilerek kullanılmalıdır. Ayrıca, kazanılmış haklar konusuna değinilen kısmın da yasal dayanağı yoktur. Süresiz plaka tahsisi hukuka aykırı bir işlemle verildiği için, bu plakalara dayalı herhangi bir kazanılmış hak oluşmaz. Yıllık çalışma izin belgeleri verilmesi, plaka tahsisinin yerine geçmez. Plaka tahsisleri, uzun vadeli ve ticari faaliyetler için kritik bir hak olup, yıllık izin belgeleriyle geçici bir düzenleme sağlanabilir; ancak bu durum süresiz plaka tahsisini hukuken geçerli kılmaz.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu, ulaşım koordinasyon merkezi genel kurulu ve ilçe belediyeleri encümenleri tarafından minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 22: Belediyeye Ait Bir Kısım Nakit Kaynakların Kamu Bankaları Dışındaki Bankalarda Tutulması

Belediyeye ait nakit kaynaklardan bir kısmının mevzuata aykırı biçimde özel bankalara ait vadeli veya vadesiz hesaplarda işlem gördüğü tespit edilmiştir.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçelerini veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda değerlendirmekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır.

2024 yılı kesin mizanında yer alan bilgilerine göre Belediyenin vadesiz hesaplarda 386.100,18 TL ve vadeli hesaplarda 827.915,87 TL olmak üzere toplam 1.214.016,05 TL tutarındaki mevduatının özel bankalarda açılmış olan hesaplarda işlem gördüğü belirlenmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguya iştirak edilmiş olup Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde yer alan hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin her türlü mali kaynaklarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği hükümlerine göre kamu sermayeli bankalarda değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Bulunması

Belediyeye ait merkez ve ilçelerde bulunan hallerde yapılan fiili denetimlerde, uygulamaya ilişkin eksiklikler ve mevzuata aykırılıklar olduğu görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un 17'nci maddesinin altıncı fıkrasında, il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda kontrol ve denetim noktası kurulması ve işletilmesine ilişkin usul ve esasların Ticaret Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığınca birlikte belirleneceği; 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 59'uncu maddesinin bir ve ikinci fıkralarında ise kontrol ve denetim noktalarının, toptancı hali bulunan il merkezlerinin giriş ve çıkışlarında, trafik düzeni ve güvenliği dikkate alınarak, ilgili belediyenin talebi üzerine o ilin mülki idare amirinin onayı ile kurulacağı, Ticaret Bakanlığınca belirlenen yerlerde kontrol ve denetim noktası kurulmasının zorunlu olduğu, kontrol ve denetim noktalarında denetimlerin,

hal yöneticisi ya da hal zabıtası ve/veya hal yöneticisince görevlendirilen diğer personelce yerine getirileceği, ihtiyaç halinde bu noktalarda, kolluk kuvvetlerinden de yeterli sayıda personel görevlendirileceği;

Anılan Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin dokuz ve onuncu fıkralarında, toptancı haline gelen araçlar ile halden çıkan araçlarda bulunan malların ağırlığının tartılabileceği, yeterli sayı ve kapasitede ağırlık kontrol üniteleri ile kontrol ve kayıt işlemlerinin yapılacağı bilgi işlem altyapısına sahip kontrol kulübelerinin, toptancı halinin giriş ve çıkışlarına ve uygun görülecek alanlara yerleştirileceği, toptancı halinin etrafının, insan ve mal girişine izin vermeyecek şekilde çevrileceği;

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin (p) ve (r) fıkralarında, Bakanlık bünyesinde elektronik ortamda kurulan ve internet tabanlı çalışan merkezi hal kayıt sisteminin ve sistem internet sayfası olarak www.hal.gov.tr adresinin kullanılacağı, 40'ıncı maddesinde ise bildirimcilerin hal kayıt sistemine kaydolmak ve sevk edecekleri malları sevkinden önce sisteme bildirmek zorunda oldukları, 43'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde, bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunu 5 iş günü içinde ödemenin veya ödenmesini sağlamanın bildirimcilerin yükümlülüğünde olduğu, 44'üncü maddenin onuncu fıkrasında hal rüsumuna ilişkin ödemelerin 45'inci maddeye göre Bakanlıkça belirlenen banka nezdinde açılan hesaba yatırılacağı, 45'inci maddede hal rüsumunun paylaşımının nasıl yapılacağı, 41'inci maddenin on dördüncü fıkrasında bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunun beş iş günü içinde ödenmemesi halinde, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamayacağı;

Anılan Yönetmelik'in 47'nci maddesinin sekizinci fıkrasında cezalı hal rüsumuna ilişkin ödemelerin, ilgili belediyece bu amaçla açılan banka hesabına yatırılmak suretiyle yapılacağı, bu hesapta toplanan tutarların yarısının her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödeneceği;

Mezkûr Yönetmelik'in 50'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise toptancı hallerindeki işyerlerinde faaliyet gösterenlerden kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin kira sözleşmesinin feshine belediye encümenince karar verileceği;

hükümleri yer almaktadır.

Belediye tarafından yönetilen merkez toptancı halinde ve bazı ilçe toptancı hallerinde yapılan fiili denetimler sonucunda;

- Bir ilçe halinin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırı olarak etrafının insan ve mal girişini engelleyecek şekilde çevrilmediği, ilçe halinin içinden iki adet yol geçtiği, hale giren ve çıkan araçların fiili kontrollerinin yapılmadığı, Bakanlığın sistemine bildirimde bulunulması halinde hal rüsumunun alındığı, bunun da hal dışından yapılan ve %2 olan rüsumun halden satılmış gibi gösterilmeye ve hal rüsumunun %1 olarak alınmasına, ayrıca katma değer vergisinin %8 yerine %1 olarak uygulanmasına yol açabileceği,
- Toptancı hallerinin giriş ve çıkışları ile hallerin içinde uygun görülen alanlarda kurulan kantarların kiraya verildiği,
- Giriş ve çıkışlarda araçlarda bulunan malların tartımının ve ölçümünün yapılmadığı,
- Beyan edilen miktar üzerinden hal rüsumunun hal kayıt sistemi tarafından hesaplandığı,
- Merkez toptancı hali çıkış kulübesinde aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinin şirket personeli tarafından da otopark ücreti tahsilatı yapıldığı, biriken tahsilatların ise otel tipi para kasasında muhafaza edildiği,
- İlçe hallerinin giriş ve çıkış noktalarında güvenlik kamerası ve uzaktan erişim sistemi bulunmasına rağmen hal yönetiminin canlı bağlantı ile ilçe hallerinin giriş ve çıkışlarını kontrol etmediği,
- Hal kayıt sisteminin hangi il ve ilçe hallerine ait hal rüsumlarının ödenmemesi nedeniyle kapatıldığının sistemden tespit edilemediği,
- Hal kayıt sisteminden Büyükşehir Belediyesi halleri adına tahsil edilen rüsum miktarlarına ilişkin herhangi bir rapor alınamadığından banka tarafından Büyükşehir Belediyesine aktarılan rüsum tutarlarının doğruluğunun da sistemden kontrolünün sağlanamadığı,
- Toptancı hallerindeki işyerlerinde kira bedellerini geciktiren kiracılar bulunmasına rağmen Belediye tarafından temerrüde düşen tüm kiracılarına mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak takip, ihtar, fesih, icra ve

tahliye işlemleri yapılmadığından, Belediyenin hallerde bulunan taşınmazlarını usulüne uygun ve etkin bir biçimde yönetmediği,

Tespit edilmiştir.

Dolayısıyla mevcut yapıda, toptancı halleri dışında satılan malların kontrolünün sağlanması amacıyla toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda tam teşekküllü kontrol ve denetim noktası kurulmaması, hal giriş ve çıkışlarında ise toptancı hallerinde satılan malların miktarlarının tartımının ve ölçümünün sistematik olarak yapılmaması nedeniyle sebze, meyve ve diğer malların kayıt dışı ticaretini önlemenin mümkün olmadığı, anlaşılmaktadır.

Ayrıca, toptancı hallerinde satılan mallar için %1, toptancı halleri dışında satılan mallar için %2 oranında hal rüsumu tahsilatı yapıldığı, tahsilatı yapılan hal rüsumlarının ise üretici halleri ile tüketici halleri arasında %50 oranında paylaştırıldığı dikkate alındığında, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi açısından hal giriş ve çıkışları ile il ve ilçe giriş ve çıkışlarındaki kontrol noktalarında Büyükşehir Belediyesi personeli yanında Hazine ve Maliye Bakanlığı personelinin de tam zamanlı olarak görevlendirilmesinin, kayıt dışılığın önlenmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, İlçe halinin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırı olarak etrafının insan ve mal girişini engelleyecek şekilde çevrilmemesinin, Mülkiyet sorunlarından dolayı giriş-çıkış ve çevre düzeni ile ilgili fiziki koşullar iyileştirilemediği, Belediyenin kantarları kiraya verdiği ve gerektiğinde kontrol görevlilerinin kullanarak tartım yapıldığı, Otopark ücretlerinin ANET A.Ş. tarafından yapıldığı ve bu konuda güvenlik sorunlarının giderilmesi için yazışmalar yapıldığı, İlçe hallerinin kameralarla canlı olarak izlendiği, Hal Kayıt Sisteminde devam eden ve yeni tespit edilen sorunlar, çözüm önerileriyle birlikte daha önceki yazılarımıza ilaveten Ticaret Bakanlığına bildirildiği, Kira borcu olanlara uyarı yazıları gönderildiği ve bir işyerinin teslim alındığı, Toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçelerde denetim noktalarının kurulmaması, giriş çıkışlarda tartım işlemlerinin yapılmaması ilişkin Antalya Valiliği onayı ile denetim noktalarının kurulduğu ve Hal rüsumu tahsilatının %1 ve %2 oranlarında yapılması ve rüsumların kayıtdışı işlemlerle paylaştırılmasına ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığı personelinin denetimlere katıldığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabı değerlendirildiğinde; ilk olarak, Serik Toptancı Hali'nin etrafının Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırı olarak çevrilmemesi, belediyenin mülkiyet sorunlarını gerekçe göstererek düzenlemeleri yapmamasının hukuken kabul edilemez. Belediyenin sorumluluğundaki hal yönetimlerinin, mülkiyet sorunlarıyla ilgili mevzuatı yerine getirmemesi mümkün değildir. Kantarların kiraya verilmesi ve tartım işlemlerinin gerektiğinde yapılması, düzenli denetimlerin yapılmadığı sürece kayıtdışı ticaretin önlenmesini engelleyecektir. Otopark ücretlerinin ANET A.Ş. tarafından tahsil edilmesi ve güvenlik önlemleriyle ilgili yapılan yazışmalar somut bir çözüm sağlamamaktadır. İlçe hallerinin kameralarla canlı olarak izlendiği belirtilmiştir. Ancak, güvenlik kameraları yalnızca izleme için değil, gerçek zamanlı denetim için kullanılmalıdır. Kameraların sadece görüntü alması, etkin bir denetim sağlamamaktadır. Hal kayıt sisteminin, ödenmeyen hal rüsumları ile ilgili raporlamadığı ve banka üzerinden rüsumların doğruluğunun tespit edilememesine ilişkin Ticaret Bakanlığı'na yazılan yazılarla sorunun çözüme kavuşturulmaya çalışıldığı belirtilmiş ancak hala bu sorunların sistemden tespit edilemediğini göstermektedir.

Kira borcu olanlara uyarı yazıları gönderildiği ve sadece bir işyerinin teslim alındığı belirtilmiştir. Ancak, bu işlem sistematik yapılmadığı anlaşılmaktadır. Kira borçları ve temerrüde düşen kiracılar, düzenli bir takip ve denetimle hukuki süreçlere tabi tutulmalıdır. Borçlu kiracılara yönelik sistematik bir takip yapılmaması, kamu kaynaklarının kaybına yol açmaktadır. Denetim noktalarının kurulmasına ilişkin Antalya Valiliği onayıyla yapılan düzenlemelerin etkinliği hakkında somut bilgi verilmemiştir. Hal rüsumu tahsilatının %1 ve %2 oranlarında yapılması ve rüsumların kayıtdışı işlemlerle paylaştırılması konusundaki denetimlerin etkinliği hakkında ise herhangi bir bilgi sağlanmamıştır.

Sonuç olarak, toptancı hallerinde yukarıda anılan mevzuat hükümlerine riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Alanın Pazarlık Usulü ile Belediye Şirketine Kiralanması

Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şirketi tarafından Büyükşehir Belediyesinden Karaalioğlu Parkında bulunan 5.470,26 m² yüzölçümlü çay bahçesini 2021 yılında yıllık 81.200,00 TL + KDV (2024 Yılı Kira Bedeli: 265.573,83 TL + KDV) bedelle 10 yıllığına kiralandığı ancak bu yerini kendisi işletmeyip 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) fıkrasına göre pazarlık usulü ile 1.320.000,00 TL + KDV (2024 Yılı Kira

Bedeli: 3.523.318,70 TL + KDV) gibi yaklaşık % 1626 oranı kadar daha yüksek bir bedelle üçüncü kişiye kiraya verildiği görülmüştür.

Antalya Büyükşehir Belediye meclisinin 07.10.2010 tarih ve 426 sayılı kararı ile İlimiz Muratpaşa İlçesi, 1 ada 51 parselde bulunan Karaalioğlu parkı içerisinde 5.470,26 m² yüzölçümlü çay bahçesi olarak kullanılan alanın, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre 10 yıl süre ile Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti.'ye verilmesine karar verilmiş, Antalya Büyükşehir Belediye encümeninin 03.03.2011 tarih ve 120 sayılı kararı ile yıllık kira bedeli 35.000,00 TL + KDV olarak belirlenmiş ve Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti. arasında 07.12.2011 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Kira süresi 03.03.2021 tarihinde sona ereceği için Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti. tarafından aynı yerin tekrar kiralınmasını Antalya Büyükşehir Belediyesinden talep etmiştir. Bunun üzerine Antalya Büyükşehir Belediye meclisinin 12.02.2021 tarih ve 149 sayılı kararı ile yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre 10 yıl süre (02.03.2021 - 02.03.2031 arası) ile Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti.'ye, ilk yıl kira bedeli 81.200,00 TL + KDV, müteakip yıllar maktu kira bedelleri on iki aylık Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) değişim oranında arttırılması kaydıyla kiraya verildiği görülmüştür.

Daha sonra Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti. bu alanı kendisi işletmeyip, 30.04.2022 tarihinden itibaren 3 yıl süre ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile yıllık 1.320.000,00 TL + KDV bedelle kiraya vermiştir.

Yapılan incelemelerde, kiraya verilen bu alan için hazırlanmış olan bilirkişi raporunda: *"Karaalioğlu parkının şehir merkezinde ve ana arterlere yakın olduğu, Lara bölgesini limana bağlayan ve ulaşım sorununun olmadığı, otobüs ve tramvay ile ulaşımın sağlandığı, otopark sıkıntısının olmadığı, bir cephesinin deniz manzaralı diğer cephesinin Kaleiçi'ne baktığı, ağaçlar arasında bulunduğu, 15 milyon turistin 3/2'sinin uğradığı, müşteri sorunu olmayan ticari anlamda çok kıymetli bir yer olduğu"* ifadelerinin yer aldığı görülmüştür. Kaldı ki Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti. 'nin üçüncü şahısa kiraladığı taşınmazın kirasının tam olarak rayici yansıtıp yansıtmadığına ilişkin yeterli veri de sunulamamıştır.

Belediye cevabında, söz konusu alana ilişkin yeni kiralama döneminde gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği belirtilmiştir.

Netice itibarıyla, Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti. tarafından Antalya Büyükşehir Belediyesinden 2021 yılında 81.200,00 TL + KDV (2024 Yılı Kira Bedeli: 265.573,83 TL + KDV) bedelle kiralanan bu yer, üçüncü kişilere 2022 yılında 1.320.000,00 TL + KDV (2024 Yılı Kira Bedeli: 3.523.318,70 TL + KDV) bedelle kiraya verilmiştir. Bu tür alanların yıllık kira bedelleri belirlenirken gerek belediyeden şirkete gerekse şirketten üçüncü kişilere verilirken, bu tutarlarının objektif kriterlere ve günün koşullarına uygun olması gerekmektedir.

BULGU 25: Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Belediye Tarafından Derneğe Tahsis Edilmesi

Belediyeye tahsis edilen taşınmazın, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na aykırı olarak Belediye Meclisi kararıyla bir derneğe tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin mevzuatlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devlete ait olan taşınmazları birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde; Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 18.05.2022 Tarih ve 476 Sayılı Kararı ile Muratpaşa İlçesi Gençlik Mahallesi 1 Ada 48 ve 50 nolu parsel üzerinde bulunan taşınmazın bir derneğe 10 yıl süreyle tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulgu konusu edilen taşınmazın mülkiyetinin Antalya Gençlik ve Spor İl Müdürlüğüne ait olduğunu, Valilik Makamının 03.08.2022 tarih ve E-57663882-520-4232777 sayılı Olur'u ile uygun görülen, Belediye ve Antalya Gastronomi Yatırımcıları ve İşletmecileri Derneği arasında imzalanan 25.08.2022 tarihli ortak hizmet projesi ve işbirliği protokolü ile taşınmazın kullanımının anılan Derneğe verildiğini ifade etmiştir. Ancak 01.06.2015 tarihli Belediye ile Antalya Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü arasında protokolün "Kapsamı ve Konusu" başlıklı 2'nci maddesinde "*Mülkiyeti Spor Genel Müdürlüğü'ne ait ve 1. Derece sit alanında kalan Antalya İli, Muratpaşa İlçesi, Gençlik Mahallesi 1 ada 48 ve 50 parsel nolu taşınmazlar üzerindeki Antalya Atatürk Stadyumu'nun "Karaalioğlu Parkı ve Çevresi Tasarım Projesi" kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından yıkılarak, mevcut taşınmazların "Otopark, Park ve Açık Gösteri Alanı" olarak tanziminin sağlanması*

amacıyla, taşınmazların 3289 sayılı Kanun'un Ek 11'inci maddesi kapsamında 49 yıl süreyle Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne tahsis edilmesi..." düzenleme yapılmıştır. Anılan düzenlemeden de açıkça görüleceği üzere, Antalya Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü tarafından Belediyeye tahsis edilen taşınmazın Belediye tarafından "Otopark, Park ve Açık Gösteri Alanı" olarak düzenlenmesi gerekirken; faaliyetlerinde kullanması için Antalya Gastronomi Yatırımcıları ve İşletmecileri Derneğine tahsis edildiği anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un başlıklı 47'nci maddesine göre tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin tarafından taşınmazların vakıf ve derneklere tahsis edilmesinde yukarıda anılan mevzuat hükümlerine uyması gerekmektedir.

BULGU 26: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Belediyenin 2024 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na alınan tutarların, hak sahiplerine kayda alınış sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

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

Ayrıca 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Emanetler Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı 249'uncu maddesinin (b) bendine göre; bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenmeli, bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmeli, tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanmalıdır.

Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere

ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir. Dönem sonlarında emanet hesabındaki tutarlar, zamanaşımı süreleri gözetilerek, bu hesabın alt hesaplarına borç ve alacak kaydı yapılarak güncellenmeli; malın veya hizmetin alındığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetleri ise, bütçeye gelir kaydedilmelidir.

Yapılan incelemeler neticesinde, Belediye tarafından 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngördüğü şekilde çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, Belediyenin gelir nakit akışının artması, gelir-gider dengesinin sağlanmasına müteakip bulgudaki hususlar doğrultusunda iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından Belediyeye karşı başlatılacak hukuki süreçler, Belediyeyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir. Söz konusu durumlarla karşılaşılmasında, Belediye tarafından 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların hak sahiplerine kayda alınış sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Bazı Yapım İşlerinde Sözleşmede Yer Alan Ödenek Dilimlerinin İdareye Sunulan İlk İş Programında Değiştirilmesi

Bazı yapım işlerinde, yüklenici tarafından sözleşmede yer alan ödenek dilimlerine göre idareye ilk iş programında sunulmaması ve sunulan ilk iş programında sözleşmedeki ödenek dilimlerinin değiştirilerek idarece gerekçe olmadan onaylanması nedeniyle ihalenin temel ilkelerine aykırı hareket edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin Tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinde, yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, imalatların niteliğini, teknik özelliğini ve yapım sürelerini esas alarak aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği programı iş programı olarak tanımlanmıştır.

Anılan Şartnamenin; “İş Programı” başlıklı 17’inci maddesinde “ (1) *Yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklere, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir.*

Süresinde teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması halinde uygun bulunmama gerekçeleri yükleniciye bildirilerek, bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulamaksızın, beş gün süre verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10’u oranında ceza uygulanır.

...

(3) *İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur.*

...

(6) *Yüklenici idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.*

(7) *İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.*

Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır.”

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun *Temel İlkeler* başlıklı 5’inci maddesinde “ *İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerini değerlendirildiğinde: İş programı kısaca, yüklenicinin, sözleşme kapsamında yapacağı imatlara ilişkin kapsamlı yol haritası şeklinde

ifade edilebilir. Yüklenici, yer tesliminden itibaren ilgili süre içerisinde, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. İdarece uygun bulunmaması halinde düzeltilmesi için beş gün süre verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda ilgili cezalar uygulanır. Yüklenici idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir. Bunlar; süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması ve ödenek dilim değişikliği yapılması gibi yukarıda sayılan durumlarda yüklenici revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunar. İdareler, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi yapılan detayı aşağıdaki tabloda yer alan 5 adet yapım işinin sözleşmede yer alan ödenek dilimlerine göre ilk iş programlarının idarece onaylanması gerekirken, idarece gerekçe olmadan yıllara göre ödenek dilimleri değiştirilerek onaylanması nedeniyle ihalenin temel ilkelerine aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 19: Ödenek Dilimleri Tablosu

S.N.	İKN	İşin Adı	Sözleşme Bedeli TL	Yıl	Sözleşmeye Göre Ödeneklerin		İdare tarafından Onaylanan İlk İş Programına Ödeneklerin	
					%'si	Tutarları TL	%'si	Tutarları TL
1	2023/974210	Antalya batı ilçelerinde (8 ilçe) mezarlık ve çevre düzenlemesi işi	32.950.000,00	2023 2024	30 70	9.885.000,00 23.065.000,00	19,26 80,74	6.345.925,93 26.603.830,00
2	2023/1020268	Antalya Büyükşehir Belediyesi şehrin çeşitli noktalarında erişebilirlik düzenlemesi	6.056.000,00	2023 2024	40 60	2.422.400,00 3.633.600,00	39,3333 60,6667	2.382.026,66 3.673.973,34
3	2023/1022272	Şehrin muhtelif yerlerinde bulunan alt geçitlerin aydınlatılması	4.949.485,00	2023	100	4.949.485,00	92,00 8,00	4.553.526,20 395.958,80
4	2023/1054163	Antalya ili merkez ilçelerinde yer alan muhtelif havuzlara yönelik tadilatların yapılması	10.976.305,00	2023 2024	30 70	3.292.891,50 7.683.413,50	27,647 72,353	3.034.625,50 7.941.679,50
5	2023/1070175	Konyaaltı sahili Boğaçayı köprüsü-liman kavşağı arası çevre düzenlemesi	168.616.065,00	2023 2024	50 50	84.308.032,50 84.308.032,50	17,79 82,21	30.000.000,00 138.616.065,00

Yukarıdaki tabloda örnek olarak 5. Sırada yer alan işi incelediğimizde; 2023/1050175 ihale kayıt numaralı Konyaaltı sahili Boğaçayı köprüsü-liman kavşağı arası çevre düzenlemesi inşaatı işi 168.616.065,00 TL ihale edilmiş, sözleşmedeki ödenek dilimleri 2023 ve 2024 yıllarında 84.308.032,50 TL (%50) olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu ödenek dilimleri ile yüklenicinin ilk iş programını idareye sunup onaylanması gerekirken 2023 yılı için

30.00.000,00 TL (%17,79) ve 2024 yılı için ise 138.616.065,00 TL (%82,21) olarak ödenek tutarlarının idarece gerekçe olmadan değiştirilerek onaylanmıştır.

Yılı ödeneğinin bir sonraki yıla aktarılması fiyat farkı ödemelerinin artmasına ve bu nedenle idarenin daha fazla maliyete katlanmasına neden olunabilecektir. Ayrıca ihaleye teklif veren isteklilerin sözleşmede yer alan ödenek dilimlerine göre teklif verdiklerinden, ödenek dilimleri değişikliğinin diğer isteklilerce teklif aşamasında bilinmesi halinde teklifleri farklı olabilecektir. Bu nedenle ihalenin temel ilkelerine aykırı hareket edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar sözleşme bedelleri ve işin süresi dikkate alınarak iş programlarının günlük/aylık bütçe esasına göre, yani iş tutarlarının günlere eşit dağıtılması suretiyle hazırlandığı ve yüklenicilerin işlerin yekûn bedellerini son aylara yığma taleplerinin kabul edilmediği, böylece fiyat farklarının düşük tutulmasının amaçlandığı ifade edilse de; iş programlarının bu şekilde hazırlanması mevzuata ve ihalenin temel ilkelerine aykırıdır. Çünkü Yapım İşleri Genel Şartnamesi, iş programlarının sözleşmedeki ödeme şartlarına, imalatların niteliğine, teknik özelliklerine ve yapım sürelerine uygun olarak hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. İşin fiili koşulları ve teknik gereklilikleri göz ardı edilerek bütçenin günlere eşit dağıtılması, işin gerçek seyriyle örtüşmemekte ve iş programının amacını zedelemektedir. Ayrıca, sözleşmede belirlenen ödenek dilimlerinin idarece gerekçe gösterilmeksizin değiştirilerek onaylanması, ihalenin temel ilkelerini ihlal etmektedir. İdare cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin düzeltmelerin gerçekleştirildiği ve yönündeki beyanı ise somut ve kanıtlayıcı belgelerle teyit edilmemiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerine ilişkin ilk iş programlarının, sözleşmelerde belirtilen yıllık ödenek yüzdeleri ve miktarlarına uygun olarak idare onayına sunulması; iş programlarında değişikliğe neden olan her türlü durumun açık ve somut gerekçelerle belirlenmesi, revize iş programlarının da aynı titizlikle idarenin onayına sunulması zorunludur. Bu süreçlerin mevzuata tam uygunluk içinde yürütülmesi, ihalenin temel ilkeleri olan saydamlık, eşit muamele ve rekabetin korunması açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, ödenek dilimlerinde yapılan gerekçesiz değişikliklerin önüne geçilerek, yüklenicilerin tekliflerini gerçek ve güncel koşullar çerçevesinde sunmaları sağlanmalıdır.

BULGU 28: Bazı Yapım İşlerinde Revize İş Programlarının Süresi İçinde İdarenin Onayına Sunulmaması ve Sözleşmede Yer Alan Cezai Müeyyidelerin Uygulanmaması

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, süre uzatımı nedeniyle revize iş programlarının sözleşmede belirlenen süreler içinde idarenin onayına sunulmadığı ve bu nedenle sözleşmede yer alan cezai müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "İş Programı" başlıklı 12'nci maddesinde; *"12.1.Yüklenici iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde sözleşme bedeli üzerinden imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım süreleri de göz önüne bulundurulmak suretiyle, gün bazında yapılması gereken iş tutarlarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, (ihzarat ödemesi gereken işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir.*

12.2. İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere 5 gün içinde onaylar.

12.3. İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır." düzenlemeleri yer almaktadır.

Sözleşmelerin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş Programı" başlıklı 17'nci maddesine göre *"(1) Yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklere, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. Süresinde teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması halinde uygun bulunmama gerekçeleri yükleniciye bildirilerek, bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulamaksızın, beş gün süre verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanır."*

...

(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi

kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerini değerlendirildiğinde: İş programı kısaca, yüklenicinin, sözleşme kapsamında yapacağı imalatlara ilişkin kapsamlı yol haritası şeklinde ifade edilebilir. Yüklenici, yer tesliminden itibaren ilgili süre içerisinde, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda ilgili cezalar uygulanır. Yüklenici idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir. Bunlar; süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması ve ödenek dilim değişikliği yapılması gibi yukarıda sayılan durumlarda yüklenici revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunar. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10’u oranında ceza uygulanır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından 1 adet yapım işinde ilk iş programının, 5 adet yapım işinde de sözleşmelerde yer alan imalat miktarlarındaki artışlar nedeniyle son ihale bedelleri ve verilen süre uzatımlarına göre yükleniciler tarafından revize iş programların süresi içinde idareye sunulmadığı ve bu nedenle sözleşmede yer alan cezai müeyyidelerin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İş programlarının süresi içinde İdareye sunulmaması nedeniyle sözleşmede getirilen ceza uygulaması, yüklenicinin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmesini temin için caydırıcı amaçla getirilmiş bir yaptırım olmanın yanında, sonuçları itibarıyla bir idare geliri niteliği taşımaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, mevzuat hükümleri doğrultusunda, bulguda belirtilen hususların dikkate alınarak, bundan sonraki süreçte yapım işlerinin ilgili yönetmelik ve şartnamelere uygun şekilde yürütülmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yürütülen bütün yapım işlerinde, iş programı ve revize iş programının zamanında sunulmaması veya geç sunulması halinde sözleşmesinde öngörülen cezai müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 29: Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Takibinin Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, mevzuatında öngörülen süreler içerisinde işyerinde bulundurulması istenen teknik personel bildirimlerinin kontrol edilmediği ve buna ilişkin yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması" başlıklı 23'üncü maddesinde, yüklenicinin sözleşmede adet ve unvanı belirtilen teknik personeli süresinde idareye bildirmedeği takdirde yine sözleşmede belirtilen tutarda cezanın günlük olarak hesaplanarak ilk hakediştten kesileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; *"Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, yüklenici yer teslim tarihinden itibaren 10 gün içerisinde teknik personellerin isimleri ile diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhütnamelerini idareye bildirmek zorundadır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin süresi içerisinde idareye sunulmaması durumunda söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilmekte ve bildirim yapılmayan her bir teknik personel için öngörülen günlük cezaların uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilerek yaptırılan 2018 ve 2022 yılından 1'er adet, 2023 yılından 18 adet ve 2024 yılından 7 adet olmak üzere toplam 27 adet yapım işinde, noter taahhütnamesi ile diğer belgelerin yer teslim tarihinden itibaren 10 günlük süre

içerisinde bildirilmesi işlemlerinin takip edilmediği ve süresi içerisinde yapılmayan teknik personel bildirimlerine ilişkin yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar bulgu ekinde belirtilen işlere ait sözleşmede belirtilen günlük ceza tutarları dikkate alınarak ilgili kesintilerin yapıldığı ifade edilse de, 27 işten yalnızca 9'una ilişkin kesintilere ait belgeler tarafımıza sunulmuş olup kalan işlerde teknik personel bildirimlerine ilişkin cezaların uygulandığına dair belge iletilmemiştir. Cevabın devamında ise bundan sonraki süreçte yapım işlerinde ilgili yönetmelik ve şartnameler göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, tüm yapım işlerinde teknik personel bildirimlerinin eksiksiz olarak takip edilmesi ve mevzuatta öngörülen cezaların tam olarak uygulanması gerekmektedir.

BULGU 30: Bazı Yapım İşlerinde Tüm Risk (All Risk) Sigorta Poliçe Bedellerinin Güncellenmemesi

İdare tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinde fiyat farkı ödemesi ve iş artışı yapılması nedenleriyle kümülatif hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aştığı halde sigorta bedelinin artırılmadığı görülmüştür.

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar,

tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” Olarak yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapım işlerinde yüklenici deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına ve yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı işyerindeki her türlü, araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile yapım işinin korunmasından sorumludur. Bu nedenle, işyeri teslim tarihinden geçici kabul tarihine kadar inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır. Ayrıca kümülatif hakediş bedeli, sigortaya esas bedeli aştığı takdirde sigorta bedelinin zeyilname düzenlenerek güncellenmesi gerekmektedir.

Tablo 20: Sigorta Bedeli Artmasına Rağmen Sigorta Bedeli Güncellenmeyen İşler

S.N.	İKN	İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL) (A)	İş Artışlı Sözleşme Bedeli (TL) (B)	Ödenen Fiyat Farkı Tutarı (TL) (C)	Alınması Gereken All-Risk Sigorta Poliçesi Tutarı (TL) (D=B+C)	Alınan Son Güncel All-Risk Poliçe Tutarı (TL) (E)	Eksik All-risk Sigorta Bedeli Tutarı (TL) (F=D-E)
1	2018/578370	Serik kongre ve kültür merkezi yapımı	59.500.000,00	65.450.000,00	153.958.797,62	219.408.797,62	212.628.509,39	6.780.288,23
2	2022/124942	Kumluca mezarlığı içine gasilhane yapım işi	4.675.000,00	5.142.500,00	763.617,43	5.906.117,43	4.675.000,00	1.231.117,43
3	2023/334485	Akseki, İbradı, Gündoğmuş ilçeleri mezarlıklar ve ibadet yerlerinde çeşitli imalat-ların yapılması	6.149.725,00	7.379.670,00	494.551,58	7.874.221,58	6.149.725,00	1.724.496,58
4	2023/383536	Güneş Mah.Camii Yapım işi	19.400.000,00	21.340.000,00	5.427.652,14	26.767.652,14	19.400.000,00	7.367.652,14

5	2023/ 43424 7	Elmalı ve Kaş ilçeleri mezarlıklara Gasilhane yap.	12.000.000,00	13.200.000,00	4.878.121,85	18.078.121,85	12.003.809,52	6.074.312,33
6	2023/ 43700 2	Antalya yeni yol açılması, mevcut yolların yapım, bakım aydınlatma ve onarım işi	179.198.675,00	215.038.410,00	99.193.296,42	314.231.706,42	179.198.675,00	135.033.031,42
7	2023/ 48048 2	Elmalı Yuva Mah. çok amaçlı spor salonu İnş.Yap.	8.375.000,00	9.212.500,00	2.277.036,29	11.489.536,29	8.375.000,00	3.114.536,29
8	2023/ 49097 2	Muratpaşa İlçesi Atatürk Parkı Spor tesisi-sinde 2 Adet halı saha ve idari ofiste bakım onarım ve tadilat yap.ışi	3.447.250,00	4.136.694,00	441.758,40	4.578.452,40	3.447.245,00	1.131.207,40
9	2023/ 49279 4	Kumluca İlçesi Atatürk Stadyumu Yapımı	73.370.000,00	80.707.000,00	25.778.796,50	106.485.796,50	73.370.000,00	33.115.796,50
10	2023/ 70661 8	Demre ilçesi, Gürses Mahallesi 103/138 ve 139 parsellerde Çevre Düz.Yap.	6.870.700,00	8.244.840,00	638.962,45	8.883.802,45	6.870.700,00	2.013.102,45
11	2023/ 74287 4	Demre ilçesi, Kömürlük caddesi Düz. Yap.ışi	3.449.440,00	4.139.328,00	307.369,17	4.446.697,17	3.449.400,00	997.297,17
12	2023/ 80880 5	Alanya ve Gazipaşa bisik-let yolu yapımı ve çevre düz.ışi	24.792.498,10	29.750.997,72	1.025.653,43	30.776.651,15	29.751.000,00	1.025.651,15
13	2023/ 97800 8	Alanya toptancı hal kompleksi tamamlama yap.	309.933.000,00	340.926.300,00	26.258.644,33	367.184.944,33	340.926.300,00	26.258.644,33
14	2023/ 96611 1	Antalya İli, Demre kapaklı Çevreli Uçağız grup Yolu ile Sahilkent Hasyurt arası yolu idare malı sıcak asfalt yap.	12.882.270,00	15.458.724,00	253.861,51	15.712.585,51	12.882.270,00	2.830.315,51
15	2023/ 97421 0	Antalya Batıda 8 adet ilçede mezarlık ve çevre Düz.İnş.	32.950.000,00	32.950.000,00	4.965.444,07	37.915.444,07	32.950.000,00	4.965.444,07
16	2023/ 10202 68	Antalya B.B. şehrin çeşitli noktalarında erişebilirlik Düz.yapım.ışi	6.056.000,00	6.661.600,00	633.595,17	7.295.195,17	6.661.600,00	633.595,17
17	2023/ 10222 72	Şehrin muhtelif yerlerde bulunan alt geçitlerin aydınlatmaların Yenilenmesi	4.949.485,00	5.939.382,00	0,00	5.939.382,00	4.949.485,00	989.897,00
18	2023/ 10380 73	Akseki, İbradı, Gündoğmuş ilçeleri mezarlık ve çevre düz.ışi	8.735.910,00	10.483.092,00	611.544,84	11.094.636,84	8.735.910,00	2.358.726,84
19	2023/ 10701 75	Konyaaltı sahili Boğaçayı köp-rüsü liman kav-şağı arası çevre düz.yap.inş.	168.616.065,00	202.339.278,00	24.027.295,49	226.366.573,49	168.616.065,00	57.750.508,49
20	2023/ 12101 22	Alanya ve Gazipaşa ilçesi mezarlık ve çevre düz.ışi	17.944.100,00	21.532.920,00	2.104.364,77	23.637.284,77	17.944.100,00	5.693.184,77
21	2023/ 12121 33	Aksu, Manav-gat, Serik ilçesi	12.940.950,00	15.529.140,00	1.429.166,70	16.958.306,70	12.940.950,00	4.017.356,70

		mezarlık ve çevre düz. işi						
22	2023/1249265	Korkuteli ilçesi Dereköy Mah. çok amaçlı spor salonu inş.	11.726.000,00	12.898.600,00	1.838.214,08	14.736.814,08	11.726.000,00	3.010.814,08
TOPLAM								308.116.976,05

İdare tarafından verilen cevapta, sözleşmeleri devam eden işlerde yapılan son hakediş miktarlarına göre güncellenmesi gereken sigorta bedellerinin bulgu doğrultusunda güncellendiği; ayrıca, tabloda belirtilen ve geçici kabul işlemleri tamamlanmış işlerde kesin kabul süreçlerine kadar olan sürede genişletilmiş bakım devresi teminatını kapsayan sigortaların yaptırıldığı beyan edilmişse de, bu hususlar somut ve kanıtlayıcı belgelerle teyit edilmemiştir. İdare tarafından ayrıca, mevzuat hükümleri doğrultusunda bulguda belirtilen hususların dikkate alınarak, bundan sonraki süreçte yapım işlerinin ilgili yönetmelik ve şartnamelere uygun şekilde yürütülmesine azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından yürütülen yapım işlerinde sözleşme süresi içinde yapım ve bakım devresini kapsayan bütün riskler inşaat sigorta poliçelerinin süresinde yükleniciler tarafından yaptırılarak idareye sunulması, işlere verilen her süre uzatımı kararlarında yapım ve bakım devresi sigorta poliçelerinin zeyilname ile güncelleştirilmesi, işlerin ilk sözleşme bedeli, ihale bedelinde artış olması halinde son ihale bedeline göre son hakedişte ödenen fiyat farkları dahil olarak sigorta poliçesi bedellerini kapsayacak şekilde güncellenmesi, süre uzatımı veya sigorta poliçeleri bedellerinin güncellenip idareye sunulmasından sonra hakediş ödemelerinin tahakkuka bağlanmasının sağlanması, sigorta poliçelerinin yükleniciler tarafından süresi içinde yaptırılmadığı durumlarda sözleşmelerdeki hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 31: Beton Parke Taşı Döşeme Kaplamaları İmalatlarına İlişkin Deneylerin Yapılmaması

İdare tarafından yaptırılan beton parke taşı döşeme kaplaması malzemesinin dayanımı için, Türk Standartları Enstitüsü'nün belirlemiş olduğu deneylerin yapılmadığı görülmüştür.

Yapım işleri sözleşmeleri kapsamında üst yapı için kullanılan prefabrik beton parke malzemesi ile ilgili olarak sözleşmelerin ekinde yer alan birim fiyat tariflerinde;

Özel-İnş.6 ve 15.435.1005/Analiz poz numaralı ve 8 cm yüksekliğinde her ebat, renk ve desende normal çimentolu buhar kürlü beton parke taşı ile döşeme kaplaması yapılması imalatlarının resmi poz tanımında; Türk Standartları Enstitüsü'nün belirlemiş olduğu TS 2824 EN 1338 standardında parke taşlarına ilişkin "...karakteristik yarmada çekme dayanımı T, 3,6 MPa'dan daha küçük olmamalıdır. Tek deney sonuçlarından hiçbiri 2,9 MPa'dan daha küçük

olmamalı ve numune kırılma yüklerinden hiçbirisinde 250 N/mm'den daha küçük olmamalıdır.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, detayı aşağıdaki tabloda yer alan 7 adet yapım işinde; birim fiyata dahil olan masrafların içinde numune alınması ve laboratuvar deneylerinin yapılması yer almasına rağmen hiçbir deneyin yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 21: Beton Parke Taşı Döşemesi İmalatlarına Ait Bilgiler

S.N.	İhale Kayıt No	İşin Adı	Parke Kalınlığı	Birim	Sözleşme Miktarı	Yapılan İmalat Miktarı
1	2023/334485	Akseki, İbradı, Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlıklar ve İbadet yerlerinde Çeşitli imalatların yapılması	8 cm	m ²	2.750,00	3.337,14
2	2023/706618	Demre İlçesi Gürses Mahallesi 103 Ada 138 ve 139 Parsellerde Çevre Düzenlemesi Yapılması	8 cm	m ²	1.950,00	1.900,00
3	2023/742874	Demre İlçesi Kömürlük Caddesi Düzenlemesi Yapılması İşİ	8 cm	m ²	1.700,00	2.037,48
4	2023/974210	Antalya Batı İlçelerinde (8 İlçe) Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İşİ	8 cm	m ²	21.700,00	25.280,10
5	2023/1038073	Akseki, İbradı, Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlıklar ve Çevre Düzenlemesi İşİ	8 cm	m ²	3.500,00	3.893,15
6	2023/1210122	Alanya ve Gazipaşa Mezarlıklar ve Çevre Düzenlemesi İşİ	8 cm	m ²	6.500,00	6.260,69
7	2023/1212133	Aksu, Manavgat ve Serik İlçelerinde Mezarlıklar ve Çevre Düzenlemesi İşİ	8 cm	m ²	1.200,00	5.838,18

Biçim ve boyutları, buz çözücü tuz etkisi nedeniyle yıpranmaya karşı direnç, aşınmaya karşı direnç, toplam su emme tayini ve performans karakteristik yarmada çekme dayanımı gibi deneylerinin yapılmaması halinde beton parke taşlarının dayanımları standartların altında kalabilecek ve bu nedenle yol ve kaldırımlarda döşemesi imalatlarının erken bozulmasına, idarenin ek mali külfete katlanılmasına sebep olunabilecektir.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar bulguda anılan işlerde fabrika tarafından düzenlenen belgelerin İdarede mevcut olduğu ve bunlara ek olarak akredite kuruluşlara dayanım testi yaptırıldığı ve bulgu kapsamında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak yapılması gereken düzeltme işlemlerinin tamamlandığı ifade edilse de tarafımıza sadece iki adet işe ilişkin belgeler sunulmuş olup diğer işlere ilişkin herhangi bir belge iletilmemiştir.

Sonuç olarak, beton parke taşı döşeme malzemelerinin Türk Standartları Enstitüsü'nün TS 2824 EN 1338 standardına uygun olarak dayanım testlerinin yapılması, test sonuçlarına göre uygun bulunan malzemelerle imalat yapılmasına onay verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, yapılan imalatlarda erken bozulmalar meydana gelmesi ve idarenin ek maliyetlere maruz kalması riski bulunmaktadır. Ayrıca, idare tarafından sunulan belgelerin yetersiz olduğu görülmüş olup, tüm işlere ilişkin dayanım test belgelerinin tam ve eksiksiz olarak temin edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 32: Belediye Tarafından Temizlik İşçisi veya Beden İşçisi Olarak Alınan Birçok Personelin Çok Kısa Bir Süre Sonra Ünvanları ve Ücretleri Değiştirilerek Başka Birimlerde Görevlendirilmesi

Belediyenin personel alımından sorumlu İnsan Kaynakları Anonim Şirketi tarafından beden işçisi, temizlik işçisi, filit (haşere ilaçlama) işçisi vb. adlar altında alınan personelin alımdan kısa bir süre sonra meslek kodları ile ücretleri değiştirilerek farklı unvanlarla, farklı birimlere nakillerinin yapıldığı görülmüştür.

Belediye tarafından yapılan alımlarda süreç aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir:

İnsan Kaynakları Anonim Şirketi’nde istihdam edilecek personel alımları, birimlerin personel ihtiyacı doğrultusunda “*Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*”in 2’nci maddesi ikinci fıkrasına istinaden Türkiye İş Kurumuna üst yazı ile bildirilerek kurumun internet sayfası üzerinden ilan edilmektedir.

Başvurular Şirkete şahsen yapılmakta ve başvurulara istinaden yapılan değerlendirmeler “*İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı kuruluşlar ile bunların üyesi olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul Esaslar Hakkında Karar*” uyarınca dikkate alınıp yönetim kurulu kararı akabinde giriş işlemleri gerçekleştirilmektedir.

Yine birimlerin ihtiyacı doğrultusunda, halihazırda çalışmakta olan gerekli şartlara haiz ve üst öğrenimi ya da üniversiteyi bitirmiş olan personelin yazılı talepte bulunması ve ilgili Daire Başkanlarının onay vermesi halinde, ilgili birim tarafından Başkanlık Makamı Oluru alınarak şirkete üst yazı ile iletilmektedir. Başkanlık Makamı Oluruna istinaden Yönetim Kurulu Kararının alınması akabinde gerekli SGK güncellemesi yapılmaktadır.

Belediye tarafından 2019-2024 yılları arasında yapılan personel alımlarında; ihtiyaç duyulan personele ilişkin ilanlarındaki personellerin alımı yapıldıktan kısa bir süre sonra fiilen başka birimlerde ve başka görev unvanı altında çalıştırıldıkları görülmüştür. Bu şekilde alımı yapıp daha sonra yeri ve unvanı değiştirilen 2024 yılında 248 olmak üzere toplam personel sayısının 1670 olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 1670 alımdan örnek mahiyetinde birkaç personel için alım ve sonrasında yapılan değişiklikler tarihleri ile birlikte gösterilmektedir.

Tablo 22: Personel Alımları Sonrasında Yapılan Değişiklikler

GİRİŞ TARİHİ	DEĞİŞİKLİK TARİHİ	ÖNCEKİ BİRİM	ŞU ANKİ BİRİM	ESKİ MESLEK ADI	YENİ MESLEK ADI
02.05.2019	20.05.2019	Destek Hizmetleri Dai. Bşk.	Gençlik ve Spor Hiz. Dai. Bşk	Büro Memuru	Basketbolcu
10.06.2019	01.07.2019	Çevre Sağlığı Şube Müdürlüğü	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	Filit İşçisi (Haşere İlaçlama)	Ziraat Mühendisi
04.07.2019	01.08.2019	Çevre Sağlığı Şube Müdürlüğü	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Filit İşçisi (Haşere İlaçlama)	Hemşire
23.07.2019	01.09.2019	Çevre Sağlığı Şube Müdürlüğü	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Filit İşçisi (Haşere İlaçlama)	Büro Memuru
23.07.2019	01.09.2019	Çevre Sağlığı Şube Müdürlüğü	Gençlik ve Spor Hiz. Dai. Bşk	Filit İşçisi (Haşere İlaçlama)	Güreşçi
27.11.2019	09.01.2020	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Beden İşçisi (Genel)	İnşaat Mühendisi
25.11.2019	28.01.2020	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Beden İşçisi (Genel)	Harita ve Kadastro Teknikeri
25.11.2019	21.04.2020	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı	Beden İşçisi (Genel)	Arkeolog
27.01.2020	06.05.2020	Atık Yönetimi ve İşl. Şube Müd.	Gençlik ve Spor Hiz. Dai. Bşk	Temizlik İşçisi	Güreşçi Antrenörü
19.11.2019	01.06.2020	Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı	Çocuk ve Gençlik Hiz. Şube Müdürlüğü	Beden İşçisi (Genel)	Diğer Öğretmenler
06.08.2020	01.11.2020	Atık Yönetimi ve İşl. Şube Müd.	Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü	Temizlik İşçisi	Tiyatro Oyuncusu
03.04.2023	17.05.2023	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Temizlik Görevlisi	İngilizce Öğretmeni
21.09.2021	28.06.2022	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Beden İşçisi	Makine Mühendisi
29.01.2024	22.03.2024	Mezarlıklar Şube Müd.	Sağlık İşleri Daire Başkanlığı	Temizlik Personeli	Fizyoterapist
2.01.2024	16.02.2024	Atık Yönetimi ve İşl. Şube Müd.	Kent Estetiği Daire Başkanlığı	Temizlik Personeli	Mimar
1.08.2024	26.08.2024	Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Emlak İstimlak Dairesi Başkanlığı	Beden İşçisi	İnşaat Mühendisi
5.11.2024	2.12.2024	Atık Yönetimi ve İşl. Şube Müd.	Gençlik ve Spor Hiz. Dai. Bşk	Temizlik Personeli	Gençlik Lideri

Görüleceği üzere; örneğin Çevre Sağlığı Şube Müdürlüğüne filit işçisi adı altında (yani haşere ilaçlamasında kullanılmak üzere) personel alımları yapılmış ancak alınan personel alımdan çok kısa bir süre sonra diğer birimlere mühendis, hemşire, güreşçi, büro memuru olarak

görevlendirilmiştir. Benzer şekilde farklı birimler için beden işçisi ve temizlik işçisi alımları yapılmış ancak alınan personeller yine çok kısa bir süre sonra diğer birimlerde tekniker, mühendis, arkeolog, güreşçi antrenörü, mimar, fizyoterapist, öğretmen, gençlik lideri, hatta tiyatro oyuncusu olarak görevlendirilmiştir.

Dolayısıyla idarenin gerçek ihtiyacı hangi personele yönelikse birimlerden ona göre talep yazıları gelmeli, kalifiye veya pozisyona göre en uygun kişilerin alınması sağlanmalıdır. Aksi halde İdare tarafından sübjektif kriterlere göre personel alımları yapılacak olup Belediyeye çalışmak için başvuru yapacak kişilerin hakları kısıtlanmış olacaktır.

İdare tarafından verilen cevapta, 2024 yılı itibarıyla 248 kişinin çalışma koşullarında değişiklik yapıldığı, bu değişikliklerin kişinin mezuniyet durumu, sağlık durumu, çalışma koşulları vb. gibi nedenlere dayandığı belirtilmişse de, bu açıklama personel temin sürecindeki usule dair temel sorunu çözmemektedir. Ayrıca, yer ve unvan değişikliklerinin toplam personel sayısının 2024 yılı sonunda 1670'e ulaşması, idarenin açıklamalarında belirtilen gerekçelerle uyuşmamaktadır. Nitekim, İstihdam sürecinde vasıfsız unvanlarla (örneğin beden işçisi, temizlik işçisi, filit işçisi gibi) yapılan alımların, çok kısa süre içerisinde mühendis, hemşire, mimar, öğretmen gibi özel nitelik gerektiren unvanlara dönüştürülmesi, personel temininde şeffaflık ve liyakat ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Fiili görev ile meslek kodu arasında sonradan kurulan bu ilişki, ilk alım aşamasında pozisyonun gereklerini taşıyan adayların eşit rekabet şartlarında başvuru yapmalarını engellemekte, kamuya personel girişinde adil fırsat eşitliği ilkesini zedelemektedir. Bu durum, personel temininde ilan süreçlerinin çoğunlukla şekli bir nitelik taşıdığını ve asıl ihtiyacın dolaylı yöntemlerle karşılandığını göstermektedir.

Sonuç olarak, personel alımlarında Belediye tarafından şeffaflığın sağlanarak birimlerin ihtiyaçlarına göre alınması, ihtiyaç duyulan personele ilişkin niteliklerin önceden belirlenip bu doğrultuda talebin karşılanması kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

BULGU 33: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile

şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk lirası (2024 Yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda Belediye bünyesinde görev alan 115 işçinin toplam 6075 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

İdare cevabında, Belediye bünyesinde çalışmakta olan işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılmasıyla ilgili yönelik çalışmaların iş ve hizmet akışını bozmayacak şekilde devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 34: Özel Halk Otobüsü İşletmelerine Km Başına Nakdi Yardım Verilmesi

Belediye tarafından özel halk otobüsü işletmelerine toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin desteğin mevzuata aykırı olarak doğrudan kilometre üzerinden yapıldığı ve bu nakdi yardımın 2024 yılı içerisindeki toplam tutarının 501.148.485,00 TL olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında; büyükşehir belediyelerinin, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; 2023 yılında Antalya Büyükşehir Belediye tarafından toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli yararlanan kişiler için özel halk otobüsü işletmelerine, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına istinaden gelir desteği 46.676.589,74 TL ödemesi yapıldığı, verilen gelir desteğine ek olarak, Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.01.2023 tarihli ve 81 sayılı kararına istinaden özel halk otobüsü işletmelerine kilometre başına 2,5 TL akaryakıt desteği sağlandığı, Meclisin 14.07.2023 tarihinde aldığı 547 sayılı karar ile bu desteğin kilometre başına 3 TL'ye, 13.10.2023 tarihli kararıyla ise kilometre başına 5

TL'ye çıkarıldığı ve Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde toplamda 61.839.817,42 TL akaryakıt desteği ödemesinin yapıldığı tespit edilmiş olup Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda bulgu konusu yapıldığı anlaşılmıştır. Bu nedenle Belediye Meclisi tarafından söz konusu 2 adet gelir desteğini birleştirilmiş detayı aşağıdaki tabloda yer alan tutarlarda km başına ödeme yapılması kararlaştırılarak 2024 yılında toplam 501.148.485,00 TL ödeme yapıldığı görülmüştür.

Tablo 23: Özel Halk Otobüsü İşletmelerine Km Başına Verilen Nakdi Yardım

Meclis Kararı	Km Başına Ödeme	4000 Km Üstü Çalıştırılan ve 8000 Üstünde Yolcu Taşıyan Araçlara Km Başına Ödeme
17.05.2024 tarih ve 406 sayılı	40	45
19.07.2024 tarih ve 597 sayılı	43	48
23.12.2024 tarih ve 956 sayılı*	45	50

*5000 km üstü çalıştırılan ve 9000 üstünde yolcu taşıyan araçlara km başına ödeme olarak güncellenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, özel halk otobüsü işletmelerine yalnızca toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli yararlananlar için gelir desteği ödemesi yapılabilmektedir. Nitekim, raylı sistem toplu taşıma hizmeti işini yürüten Antalya Ulaşım Hizmetleri Petrol Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye 11.11.2024 tarih ve 767 sayılı Meclis Kararı ile ücretsiz ve indirimli yolcular için Antalya elektronik bilet sistemi ile yapılan her türlü biniş bedelinin tam bilet ücretine (KDV dahil) tamamlanması şeklinde destek ödemesi verilmesi kararlaştırılarak 2024 yılında toplam 25.845.312,00 TL gelir desteği ödemesi yapılmıştır. Belediye tarafından söz konusu Kanun maddesine istinaden bir ödeme yapılırken, km başına ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin f ve p bentlerinde belirtilen görev ve yetkiler doğrultusunda, Antalya Büyükşehir Belediyesi toplu taşıma hizmetlerinin planlanması, koordinasyonu ve işletilmesinden sorumlu olduğu, bu kapsamda, araç sayısının yetersizliği nedeniyle kamu yararı gözetilerek, mevcut tahdit kapsamındaki özel halk otobüslerine kolaylık sağlamak amacıyla, Belediye Meclis Kararı ile kilometre başına ödeme modeline geçildiği ifade edilmiştir. Ancak İdarenin verdiği bu cevap mevzuata aykırılıkları ortadan kaldırmamaktadır. Zira 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi, gelir desteğinin sadece “nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak” yapılabileceğini açıkça düzenlemiştir. Meclis kararıyla getirilen kilometre başına nakdi yardım modeli, Kanun'da belirtilen kriterler dışında ve doğrudan kilometre üzerinden ödeme yapıldığı için mevzuata uygun değildir. Bu uygulama, yasal sınırların aşılması ve usulsüz gelir desteği verilmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca, yapılan nakdi yardımların toplam tutarının 2024 yılı için 501 milyon TL gibi yüksek bir meblağa ulaşması, rekabet ve şeffaflık ilkeleri ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını da

zedelemektedir. Belediyenin bu ölçekte ve yöntemle doğrudan ödeme yapması, mevzuatın izin verdiği sınırların ötesinde maliyet artırıcı ve usulsüz bir destek olmaktadır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından özel halk otobüsü işletmelerine; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği yapılabilmesine olanak sağlanmaktadır.

BULGU 35: Birbirinden Bağımsız ve Farklı Tarihlerde Olan Organizasyonların Bir Arada İhale Edilmesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi Kültür Ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığının, 99.300.000,00 TL sözleşme bedelli “Antalya Büyükşehir Belediyesi 2024 Yılı Festivalleri Organizasyonu” işinde birbirinden bağımsız ve farklı tarihlerde olan organizasyonların bir arada ihale edilerek rekabetin engellendiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında; idarelerin, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; işe ait teknik şartnameye göre 28-30 Haziran 2024 tarihleri arasında gerçekleştirilmesi planlanan Foodfest Antalya Uluslararası Gastronomi Festivali, Ekim-Kasım 2024 tarihleri arasında gerçekleştirilmesi planlanan 60. Antalya Altın Portakal Film Festivali ve Kasım-Aralık 2024 tarihleri arasında gerçekleştirilmesi planlanan 23. Uluslararası Antalya Piyano Festivali’nin, birbirinden bağımsız organizasyonlar olmasına rağmen götürü bedel teklif almak suretiyle bir arada ihale edildiği tespit edilmiştir.

İhaleye ilişkin idari şartnamenin 7’nci maddesinde ihaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri sayılmıştır. Birbirinden bağımsız 3 organizasyonun bir arada ihale edilerek götürü bedel sözleşme imzalanması; idari şartnamenin 7’nci maddesinde belirtilen yeterlik şartlarının daha üst seviyelere çıkmasına dolayısıyla da aslında her organizasyonu ayrı ayrı olarak yerine getirebilecek isteklilerin ihaleye teklif verememesine ve böylelikle rekabet ortamının oluşmamasına neden olmaktadır. Nitekim ihaleye yalnızca 1 istekli katılmış ve ihale bu istekli uhdesinde kalmıştır.

İdare tarafından verilen cevapta, festivallerin içerik ve hazırlık süreçlerinin iç içe geçmiş olması nedeniyle operasyonel sorunların önlenmesi için tek paket halinde ihale edildiği ve 2024 yılı Sayıştay Denetimi doğrultusunda gerekli uyarıların dikkate alındığı ifade edilmiştir. Ancak bu durum 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun temel ilkeleriyle çelişmektedir. Farklı tarih ve kapsamda gerçekleşen organizasyonların ayrı ayrı ihale edilmesi yeterli kriterlerinin gereksiz yere yükseltilmesine ve potansiyel katılımcıların ihaleden dışlanmasına yol açarak rekabetin engellenmesine sebep olmaktadır. Ayrıca idare cevabında, 2025 yılında benzer organizasyonları ayrı ihale etme yoluna gidildiğinin ifade edilmesi, ilk ihalenin mevzuata aykırı olduğunu doğrulamaktadır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yapılacak ihalelerin rekabeti sağlayacak şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 36: Benzer İş Tanımına Uymayan İstekliye İhale Verilerek Firmanın Deneyim Sahibi Yapılması

2023 yılında “Uluslararası Antalya Yörük Türkmen Festivali Organizasyon Hizmet Alımı” işinde iş deneyimi belgesinin idari şartnamede belirtilen kriterlere uymayan yüklenici ile sözleşme imzalanmış, 2024 yılında aynı ihale aynı yüklenici tarafından geçen yıldan Belediyeden almış olduğu iş deneyimi belgesi ihaleye katılmış olup üzerine ihale bırakılarak sözleşmenin imzalandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye katılımıda yeterlik kuralları” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin ikinci fıkrasında; mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi için, istekli tarafından kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak, son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösteren belgelerin istenilebileceği belirtilmiştir.

Söz konusu işe ilişkin idari şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinin beşinci fıkrasında; isteklinin teknolojik ürün deneyim belgesi ya da yurt içinde veya yurt dışında kamu veya özel sektörde bedel içeren tek bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak; ilk ilan tarihinden geriye doğru son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan hizmet alımlarıyla ilgili iş deneyimini gösteren belgeleri veya devredilen işlerde devir öncesindeki veya sonrasındaki dönemde ilk sözleşme bedelinin en az % 80’inin gerçekleştirilmesi şartıyla, ilk

ilan veya davet tarihinden geriye doğru son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan hizmet işlerine ilişkin deneyimini gösteren belgeleri sunmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise; “*Yöresel, kültürel festival organizasyonları düzenlemiş olmak*” benzer iş olarak belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2023 yılında Uluslararası Antalya Yörük Türkmen Festivali Organizasyon Hizmet Alımı işinde ihaleyi kazanan istekli tarafından benzer iş olarak hentbol şampiyonası organizasyonu kapsamında yapılan işleri sunmasına rağmen istekli ile sözleşme imzalandığı tespit edilmiş olup bu husus Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır. Ancak 2024 yılında aynı ihale aynı yüklenici tarafından 2023 yılında Belediyeden almış olduğu iş deneyimi belgesi ile ihaleye katılarak ihalenin üzerine kaldığı ve sözleşmenin imzalandığı tespit edilmiştir.

Bir spor organizasyonu olan hentbol şampiyonası kapsamında yapılan işlerin, yöresel veya kültürel organizasyon olarak benzer iş kapsamında kabul edilmesi mümkün değildir. Nitekim 2023 yılında Belediye nezdinde yapılan ön mali kontrol neticesinde düzenlenen ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına gönderilen 18.10.2023 tarihli yazısında idari şartnamede belirtilen benzer iş tanımı ile isteklinin sunduğu iş deneyiminin uyumsuz olduğu belirtilmiştir.

İdarenin cevabında, ihalenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince açık ihale usulüyle yapıldığı ve yüklenici firmanın iş deneyim belgelerinin mevzuata uygun olduğu belirtilmiş, bu nedenle etkinliğin gerçekleştirilmesinde sakınca görülmediği ifade edilmiştir. Ancak önceki denetimlerde de vurgulandığı üzere, yüklenicinin sunduğu iş deneyim belgesi idari şartnamede belirtilen benzer iş kriterlerine uymamaktadır. 2023 yılında, yüklenici benzer iş kriterlerine uymadığı halde kazanması mümkün olmayan bir ihaleyi hatalı şekilde kazanmış ve bu deneyim belgesiyle 2024 yılı ihalelerine katılarak teklifte bulunmuş ve ihaleyi kazanmıştır. Ayrıca, spor organizasyonu olan hentbol şampiyonası işi, yöresel ve kültürel festival organizasyonları kapsamında benzer iş olarak kabul edilemez. Bu durum, yeterlik kriterlerinin doğru uygulanmadığını ve rekabetin adil sağlanmadığını göstermektedir. Dolayısıyla, benzer iş kriterlerine uymayan iş deneyim belgelerinin kabul edilmesi Kamu İhale Kanunu’na aykırıdır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından yapılacak ihalelerde istekliler tarafından sunulan iş deneyimlerinin, idari şartnamelerde belirtilen kriterlere uygun olmaması halinde ihale komisyonunca kabul edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 37: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

Kamu görevlilerinin geneline yönelik 01.04.2024-31.12.2025 tarihlerini kapsayan toplu sözleşmeye istinaden Büyükşehir Belediyesi ile ilgili sendika arasında imza altına alınan sosyal denge sözleşmesine, konusu dışında hükmün konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek toplu sözleşme hükümleri ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi imkanı sağlanmıştır.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere, ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; *“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir.Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık*

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

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Ancak, sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında çeşitli hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi ile kamu görevlilerini temsilen Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (Tüm Yerel-Sen) arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan “ Toplu taşıma kartı” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“(1) idarenin itfaiye teşkilatında görev yapan memur ve sözleşmeli personele; üniformalı olmak kaydıyla, görev mahalline geliş ve gidişlerinde kullanılmak üzere, İdareye ait toplu taşıma araçlarında geçerli toplu taşıma kartı verilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu doğrultuda, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu sebepten sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme gibi düşünülerek sözleşme metnine sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında, yukarıdaki gibi hükümlerin konulması mevzuata aykırıdır.

İdare cevabında, söz konusu hükmün 7. Dönem Toplu Sözleşmenin 11 maddesine uygun olarak sosyal denge sözleşmesinde yer verildiği ifade edilse de, bulguda sosyal denge sözleşmesine konulan içeriğin mevzuata aykırı olup olmaması ele alınmamış olup sosyal denge sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarı dışında hüküm konulması nedeniyle bulgu konusu yapılmıştır. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerine, bu sözleşmeler toplu sözleşmeymiş gibi addedilerek, sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında, çeşitli hükümlerin konulması mümkün değildir.

BULGU 38: Tarımsal Desteklemelere İlişkin Komisyon Kararlarının Hatalı Olması

Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan bitkisel üretim desteklemelerine ilişkin komisyon kararlarının, ilgili Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi Tarımsal Destekleme Yönetmeliği'nin amacı, Yönetmelik'in 1'inci maddesinde; Antalya il sınırları içerisinde bitkisel, hayvansal ve su ürünleri üretim faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanacak desteklere ilişkin usul ve esasları belirlenmesi olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde değerlendirme komisyonu, destek müracaatlarını değerlendiren komisyon olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Yönetmelik'in "Değerlendirme komisyonunun çalışması" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre; değerlendirme komisyonu, hazırlanacak olan çalışma plânına ve gündeme göre daire başkanının bağlı olduğu genel sekreter yardımcısının yazılı çağrısıyla toplanır ve bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümlerine göre karar alır. Aynı fıkranın (c) bendine göre ise komisyon, program kapsamında, desteklemelerin çeşitlerinin idari uygunluğunu, başvuru sahiplerinin uygunluğunu kontrol eder, başvuruları ön değerlendirme ve genel değerlendirme kriterleri açısından inceler, başvuruların nihai puanlarını, Değerlendirme Komisyonu Nihai Puan Tespit Kriterleri (Yönetmelik'te yer alan EK-1) tablosuna göre tespit eder, aynı puanı alan başvurularda başvuru önceliğine göre değerlendirip değerlendirme raporlarını ve sonuç tablolarını hazırlar, uygun başvuruları kabul eder.

Yönetmelik'in "Bitkisel üretim desteği" başlıklı 8'inci maddesinde ise; bitkisel üretim desteği, tüm tarımsal üretim yöntemlerinde verimliliği ve kaliteyi yükseltmek amacıyla yapılacak fide, meyve fidanı, yem bitkisi tohumu, yerel tohum, yumru üretim materyalleri, gübre, sera yapımı ve malzemeleri, alet, ekipman, mekanizasyon, tarım makineleri ile alternatif ürün ve üretim faaliyetleri, tıbbi-aromatik bitki üretimine yönelik, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını destekleyici faaliyet, bitkisel üretimde kullanılan tuzakları, ilaçları

ve verimliliği artırmaya yönelik desteklemeler yapmak üzere çiftçilere ve/veya tarımsal tüzel kişilere yapılan teminler olarak tanımlanmış ve bitkisel üretim desteğinin aynı veya nakdi miktarı değerlendirme komisyonu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca bitkisel üretim desteği kapsamında yapılan fide, meyve fidanı, yem bitkisi tohumu, yumru üretim materyalleri ve gübre desteklemesine her yıl Ekim ayı sonuna kadar başvuru yapılması gerektiği ve yapılan müracaatlar değerlendirme komisyonu tarafından bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak, belgeler üzerinde ve yerinde yapılan değerlendirmelere göre 20 iş günü içinde uygunluk yönünden sonuçlandırılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan bitkisel üretim desteklemelerine ilişkin yapılan müracaatlarda Değerlendirme Komisyonu Nihai Puan Tespit Kriterleri (Yönetmelik'te yer alan EK-1) tablosuna göre kişi bazında değerlendirme ve puanlama yapılmadığı, bu desteklemelere ilişkin herhangi bir değerlendirmeye dayanılmadan bitkisel üretim desteği verileceğine ilişkin genel bir komisyon kararı alındığı ve bu şekilde üreticilere destek verildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, Yönetmelikteki "Değerlendirme Komisyonunun tarımsal ve hayvansal destekleme uygulamalarında ortaya çıkan problemlerin çözümünde yetkili olması" kapsamında, Değerlendirme Komisyonu Nihai Puan Tespit Kriterleri tablosunun oluşturulmaması kararı alındığı belirtilmiştir. Ayrıca, başvurularda istenen belgelerin tamamlandığı ve destekleme dosyalarının mevcut olduğu ifade edilmiştir. Ancak, belgelerin tamam olması, başvuruların doğru değerlendirildiği anlamına gelmez. Yönetmelik, başvuruların yalnızca belgelerle değil, aynı zamanda "Değerlendirme Komisyonu Nihai Puan Tespit Kriterleri" (EK-1) tablosuna göre detaylı bir şekilde incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Komisyon, başvuruları EK-1 kriterlerine göre puanlayarak sıralama yapmalı ve uygun başvuruları belirlemelidir.

İdare cevabın devamında, başvurularda puanlama yapılmadığı ve bu adımın, yeterli destek malzemesi bulunduğu için atlandığı ifade edilmiştir. Ancak, Yönetmelik'in 7. maddesinin (c) bendine göre, puanlama sisteminin ihlali, başvurular arasında objektif bir değerlendirme yapılmasını engeller ve desteklerin adil ve şeffaf bir şekilde dağıtılmasını imkansız hale getirir. Değerlendirme Komisyonu'nun tarımsal desteklemelerdeki problemlerin çözümünde yetkili olduğu doğrudur, ancak bu yetki yalnızca problemlerin çözülmesiyle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda başvurulara dayalı objektif bir değerlendirme ve sıralama yapılmasını

da kapsar. Dolayısıyla, komisyonun puanlama yapmamayı "çözüm" olarak kabul etmesi, yönetmelik hükümlerine aykırıdır.

Sonuç olarak, Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan bitkisel üretim desteklemelerine ilişkin komisyon kararlarının, Türkiye Cumhuriyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi Tarımsal Destekleme Yönetmeliği'ne uygun olarak alınması gerekmektedir.

BULGU 39: Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması

19.01.2002 tarih ve 24645 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da veya özel kanunlarında sayılmayan bazı kişi veya grupların Meclis Kararları veya Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Kararları ile toplu taşıma araçlarından ücretsiz veya indirimli olarak yararlandırıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hükmü yer almakta birlikte 1'inci maddenin diğer fıkralarında ise istisnalara yer verilmiş ve hangi kişi veya gruplara ücretsiz veya indirimli tarifelerin uygulanacağı açıkça belirlenmiştir. Ayrıca bazı kişi veya gruplara ücretsiz veya indirimli tarifelerin uygulanacağı yönünde özel kanunlarda düzenlemeler bulunmaktadır.

Ancak 04.11.2020 tarih ve 2020/11-446 sayılı UKOME Kararı'nın 2'nci maddesinin (b) fıkrasında 29.05.2012 tarih ve 2012/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın 61'inci maddesi uyarınca resmi üniformalı (Tarım ve Orman Bakanlığı) Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü orman muhafaza memurlarının, (c) fıkrasında 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca Türkiye İstatistik Kurumu personellerinin, (d) fıkrasında Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.07.2020 tarih ve 344 sayılı Kararı kapsamında muhtarların, (f) fıkrasında yabancı uyruklu olup Antalya'da ikamet izni ile mukim 65 yaş üstü şahısların, toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmalarına, 1'inci maddesinin (d) fıkrasında ise emekli ve emekli eşlerinin de indirimli tarifieden yararlandırılmasına karar verilmiştir.

Bu Karar üzerine Otobüsçüler Esnaf ve Sanatkarlar Odası'nca dava açılmış, İdare Mahkemesince toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacakların

mevzuatta tahdidi olarak sayılması, 65 yaş üstü vatandaşların ücretsiz, 60-65 yaş arası vatandaşların ise indirimli yararlanmasının mümkün olması nedenleri ile emekli ve emekli eşlerinin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği ve mevzuatın genişletilemeyeceği, muhtarlar açısından ise ücretsiz yararlandırılmalarına ilişkin yasal dayanağın olmadığı, Türkiye İstatistik Kurumu personeli ile orman muhafaza memurları açısından ise ücretsiz yararlanmaya ilişkin hükümler bulunmasına karşın ücretsiz yararlanmanın belediyelerce işletilen araçlarla sınırlı olduğu ve tüm toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanmalarının mümkün olmaması gerekçeleri ile 04.11.2020 tarih ve 2020/11-446 sayılı UKOME Kararı'nın; 1'inci maddesinin (d), 2'nci maddesinin (b), (c) ve (d) fıkralarının iptaline karar verilmiş ve bu karar da Bölge İdare Mahkemesince onanmıştır.

Mahkeme kararı doğrultusunda, 23.06.2021 tarih ve 2021/06-169 sayılı UKOME Kararı ile mevzuata aykırılıklar ortadan kaldırılmış olmakla birlikte 10.09.2021 tarih ve 653 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile emekli ve emekli eşlerinin indirimli ücret tarifesinden, muhtarların ise ücretsiz olarak faydalanmasına yönelik 14.07.2020 tarih ve 344 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı'nın aynı şekilde uygulanmasına karar verilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgudaki tespitlerin incelendiği ve konu ile ilgili düzenlemelerin yapılması için çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4736 sayılı Kanun'da gerekse özel kanunlarda sayılan kişi veya gruplar dışında Meclis Kararı veya UKOME Kararı ile tarifelerin kapsamı genişletilemeyeceğinden Kanun'da sayılmayan kişi veya gruplara verilen ücretsiz veya indirimli kartların iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 40: Bazı Yapım İşi Sözleşmelerinde Teknik Personelde Aranacak Niteliklerin Belirtilmemesi

Bazı yapım işlerinde yükleniciler ile düzenlenen sözleşmelerde teknik personelde aranacak mesleki özelliklerin belirtilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kanunu'n "Tip sözleşmeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *Bu Kanunun uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler Resmi Gazetede yayımlanır. İdarelerce yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenir. Mal ve hizmet alımlarında, Kurumun uygun görüşü alınmak kaydıyla istekliler tarafından hazırlanması mutlak olan sözleşmeler kullanılabilir.*" hükümleri yer almaktadır.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması" başlıklı 23'üncü maddesinde,

"Yüklenici, 23.3. maddesi uyarınca, İdareye bildirdiği teknik personelin onaylandığının kendisine bildirildiği tarihten itibaren aşağıda adet ve unvanları belirtilen teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorundadır.

Adet Pozisyonu Mesleki Unvanı Mesleki Özellikleri ²¹

1-.

2-.

3-.

23.2. Yüklenici, yukarıda adet ve mesleki unvanı belirtilen teknik personeli idareye süresinde bildirmediği veya iş programına göre iş başında bulundurmadığı takdirde;

1-(Mesleki unvanı)..... için... TL/Gün,

2-için.....TL/Gün,

ceza müteakiben düzenlenecek ilk hakedişten kesilir. Bu cezalar, yüklenicinin cezalı çalıştığı süre içerisinde yukarıdaki yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde de uygulanır."

hükümleri yer almaktadır.

Maddenin dipnotunda; "²¹İdare öngörülen teknik personelin adet ve unvanı ile bu personelde aranacak nitelikleri bu maddeye yazacaktır." denilmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde yükleniciler ile düzenlenen sözleşmelerde tip sözleşmede teknik personele ilişkin mesleki özelliklerin yazılması öngörülmesine rağmen yapılan sözleşmelerde teknik personelde aranılacak mesleki özelliklerin belirtilmediği görülmüştür.

İdarenin tarafından verilen cevapta, işin niteliğine göre teknik personel listesi ve meslek branşlarının belirlendiği; bazı işlerde lisans mezuniyetinin yeterli olabileceği, meslek odalarından kısıtlılığı bulunanların ise teknik personel olarak kabul edilmediği ifade edilmiştir. Ancak, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmede belirtildiği üzere, sözleşmelerde teknik personelin mesleki özelliklerinin yazılması zorunludur. İdarenin iç değerlendirmelerine dayanarak hazırlanan listelerin sözleşme metninde yer almaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Cevabın devamında ise bundan sonraki süreçte yapım işlerinde bulgu kapsamında belirtilen hususlar ile ilgili yönetmelik ve şartnameler göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde yüklenicilerle düzenlenen sözleşmelerde; işin sözleşme ve eklerine uygun şekilde gerçekleştirilmesini temin etmek amacıyla, teknik personelin

deneyim süresi, bağlı olduğu meslek odasından ceza almamış olması, iş güvenliği belgesine sahip olması gibi mesleki özelliklerin açık ve ayrıntılı olarak belirtilmesi, bu hususların sözleşmelerde net şekilde yer alması; hem işin kalitesinin ve güvenliğinin hem de mevzuata uyumun sağlanması için gereklidir.

BULGU 41: Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan Yapım İhalelerine Çıkılması

Kurum tarafından ihale edilen yapım işlerinde mahal listelerin bulunmadığı, bazı yapım işlerinde ise projelerinin yapılmadan ihale edildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme,

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,” düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin (c) bendinde; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanacağı ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (c) bendinde; *“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir....”* denilmektedir.

Söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde yapım işlerinde ihale edilen işlerin anahtar teslim götürü bedel olarak ihaleye çıkılabilmesi için ihale dokümanında uygulama projeleri ve

bunlara ilişkin mahal listelerinin, birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılabilmesi için ise ihale dokümanında ön veya kesin projelerin, bunlara ilişkin mahal listelerinin ve birim fiyat tariflerinin bulunması gerekmekte olup mahal listesi yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir.

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

Yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde, İdare tarafından ihale edilen bütün yapım işlerinde mahal listelerin bulunmadığı, bazı yapım işlerinde ise işin projelerinin ve mahiyetinin nasıl olduğu ve nerede yapılacağı bilgilerine yer verilmeden ihaleye çıkıldığı görülmüştür. Söz konusu işlere örnek olarak aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 24: Bazı Yapım İşlerine Ait Mahal listesi ve Projesine İlişkin Bilgiler

S.N.	İhale Kayıt No	İşin Adı	Proje	Mahal Listesi
1	2022/1424943	Kumluca Gasilhane Yapımı İş	Var	Yok
2	2022/1425736	Antalya İli Kurşunlu Kent Mezarlığı Düzenlemesi Yap.İşi	Yok	Yok
3	2023/1127975	Antalya Büyükşehir Belediyesi Yol Ağındaki Çizgilerin Silinmesi, Termoplastik Yol Çizgi Boyası İle Performansa Dayalı Yatay İşaretleme Yapılması İş	Yok	Yok
4	2023/437002	Antalya İlinde Yeni Yol Açılması, Mevcut Yollarda Yapım Bakım, Aydınlatma ve Onarım İşleri İş	Yok	Yok
5	2023/1033207	Antalya İli Merkez İlçelerinde Yer Alan Muhtelif Üst Geçitlere Yönelik Bakım Ve Onarım İşlerinin Yapılması	Var	Yok
6	2023/1038073	Akseki İbradı Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemeleri İş	Var	Yok
7	2023/1054163	Antalya İli Merkez İlçelerinde Yer Alan Muhtelif Havuzlara Yönelik Tadilatların Yapılması	Var	Yok
8	2023/1212133	Aksu Manavgat Serik İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemeleri İş	Var	Yok
9	2023/1249265	Korkuteli İlçesi Dereköy Mah. Çok Amaçlı Salon Yapımı	Var	Yok
10	2023/1505282	Isparta İli Uluborlu İlçesi Yol Yapım İş	Yok	Yok
11	2024/845501	Kepez İlçesi Kültür Mahallesi Öğrenci Yurdu Tadilatı	Var	Yok
12	2024/908171	2024 Yılı Antalya İli Muhtelif Yerlere Oto Korkuluk Yapım ve Onarım İş	Yok	Yok

İdare tarafından verilen cevapta, ihtiyaç listesi tam olarak belli olmayan işler, arazi ve zemin şartlarının net olarak bilinmediği, altyapı ve bakım-onarım işleri gibi durumlarda uygulama projesi hazırlanmasının güç olduğu, ayrıca birim fiyat usulü ihalelerde kesin projenin

yeterli olduğu belirtilmiştir. Ancak, ihale konusu işlerin karmaşık veya özgün olduğu iddiasıyla uygulama projeleri ve mahal listelerinin hazırlanmasından kaçınılması mevzuatın ruhuna aykırıdır. Teknik ve mali özelliklerin “gerekli olan nitelikte” belirlenemediği durumların somut olarak tespit edilmesi gerekir. Mevzuatta açıkça belirtilen uygulama projeleri ve mahal listesi hazırlama zorunluluğu, yalnızca çok sınırlı ve iyi gerekçelendirilmiş hallerde esnetilebilir; bu durumun genel bir mazeret olarak kullanılması ise hukuka uygun değildir. Ayrıca, kesin projenin bulunması mahal listesi hazırlanma zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Mevzuat gereği, birim fiyatlı yapım işlerinde kesin proje ile birlikte mahal listesi ve birim fiyat tariflerinin ihale dokümanlarında yer alması zorunludur. Cevabın devamında, ilerleyen süreçte bulgular ve ilgili mevzuatlar doğrultusunda gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projelerin ve mahal listelerinin hazırlanarak ihaleye çıkılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 42: Bazı Yapım İşlerinde Kabul Komisyonu Tarafından Mevzuata Aykırı Ceza Oranının Belirlenmesi

Bazı yapım işlerinde kabul komisyonu tarafından geçici kabul tutanağında belirlenen eksikliklerin verilen süre sonunda giderilmemesi durumunda, günlük gecikme cezası bedelinin Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer almayan bir oranda uygulanmasına karar verildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “*Geçici Kabul*” başlıklı 41’inci maddesinde;

“(1)Taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunur. Geçici kabul işlemleri Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümleri de dikkate alınarak aşağıdaki esaslara göre yürütülür.

(5) Kabul komisyonu, gerçekleştirilen işlerin nev’ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceler. Yapılan inceleme neticesinde;

...

“ b) Kabul komisyonu, kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve eksiklikler tespit ederse; geçici kabul tutanağını tanzim ederek gördüğü kusur ve eksikliklerin ayrıntısını gösterir bir liste düzenler ve bunların giderilmesi için gerekli olan süreyi tutanakta

belirtir. Belirlenen sürenin sonunda, yüklenici bulunsun veya bulunmasın, işin son durumu, yapı denetim görevlisi tarafından düzenlenecek bir tutanakla tespit edilir ve idareye iletilir. Eksikliklerin giderilmesi halinde geçici kabul tutanağı onaylanır. Kabul komisyonunun tespit ettiği eksiklikler, belirlenen sürede yüklenici tarafından giderilmezse bu sürenin bitiminden sonra eksikliklerin giderilmesine kadar geçecek her gün için, sözleşmesinde günlük gecikme cezası olarak yazılan tutarın %10'u oranında günlük ceza uygulanır. Ancak gecikme otuz günü geçerse ceza uygulamasına devam edilmekle birlikte idarece kusur ve eksiklikler yüklenici nam ve hesabına giderilebilir. Bu durumda kabul tutanağı eksikliklerin giderilmesinden sonra idarece işleme konularak onaylanır ve bu tarih kabul tarihi olarak dikkate alınır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Bazı yapım işlerinde kabul komisyonu tarafından geçici kabul tutanağında belirlenen eksikliklerin verilen süre sonunda giderilmemesi durumunda, günlük gecikme cezası bedelinin %20 oranda uygulanmasına karar verildiği görülmüştür.

İdare cevabında, ilgili yapım işinde gecikme cezası oranının sehven %20 olarak belirlendiği ve ilerleyen süreçte, bulgu ile ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, işin geçici kabul komisyonu tarafından kabule engel nitelikte olmamakla birlikte işte hatalı, kusur ve eksik imalatlarda belirlenen eksikliklerin verilen süre sonunda giderilmemesi durumunda, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan %10 oranında günlük gecikme cezasının uygulanması gerekmektedir.

BULGU 43: Yeni Birim Fiyat Tespitinin Hatalı Olması

Bazı yapım işlerinde, işin yaklaşık maliyetinde ve birim fiyat teklif cetvellerinde yer almayan bazı imalatların yapılabilmesi için tespit edilen yeni birim fiyatta kullanılan yöntemin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22'nci maddesinde,

“(1) 12 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak

ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedelleri; birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden, anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde ise yeni birim fiyatlar üzerinden hesaplanacak artış tutarına göre belirlenecek ilerleme yüzdeleri esas alınarak yükleniciye ödenir.

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

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

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

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

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

...

(5) İkinci fıkraya göre yeni fiyatın hesabında, yeni tespit edilecek iş kaleminin analizinde yer alan girdilere ait miktarların varsa rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır. Bu

itibarla, sözleşmede yeni birim fiyat analizleri için önceden belirlenmiş bir kâr ve genel gider oranı var ise bu oran dikkate alınarak yeni birim fiyat hesabı sonuçlandırılır. Sözleşmede bu konuda bir oran belirlenmemiş ise, oluşturulan kâr ve genel gider hariç analiz tutarına %10 oranındaki yüklenici karına ilave olarak %15 oranına kadar idare ve yüklenicinin anlaştığı oranda genel gider eklenir.

Ayrıca, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemez. Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemez.”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Öte yandan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın “ Uygulama esasları” başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında aynen; “Sözleşmede birim fiyatı bulunmayan ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait fiyatı tespit edilemeyen iş kalemi için yeni birim fiyat yapılması halinde, bu fiyat, uygulama ayının rayiçlerine ve şartlarına göre tespit edilir. Belirlenen bu yeni birim fiyat, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek iş kaleminin ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait birim fiyatı tespit edilir..” olarak ifade edilmiştir

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre sözleşmenin uygulanması sırasında yeni bir imalata ilişkin birim fiyatın tespit edilebilmesi için öncelikle mevzuattaki sıralamaya göre bir analiz oluşturulması daha sonra oluşturulan bu analize yine mevzuatta belirlenen rayiçlerden birinin, birkaçının veya tamamının uygulanması ve Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde; yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca anılan fiyat farkına ilişkin esaslarda; bu yeni birim fiyat, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek iş kaleminin ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait birim fiyatı tespit edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023/434247 İhale Kayıt Numaralı Elmalı ve Kaş İlçeleri Mezarlıklarına Gasilhane yapılması işinde aşağıdaki tabloda yer alan 17 adet imalat kaleminin, yeni birim fiyatın tespitinde iş kalemi için oluşturulan analizle ve rayiçlerin resmi analiz sonucunda hesaplanan birim fiyatın %90'ının üzerinde belirlendiği ve ayrıca bu yeni birim fiyat, uygulama ayı fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek iş kaleminin ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait birim fiyatı tespit edilmeyerek hatalı uygulama yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 25: Yeni Birim Fiyatı Hatalı Belirlenen İmalat Pozları

S.N.	Poz No	İmalatın Adı	Birim	Hatalı Analiz Fiyatı (A)	Doğru Analiz Fiyatı(B)	Fark Fiyat (C=A-B)
1	151.201.107	Makinelı patlayıcı madde kullan-madan her derinlik ve her genişlikte sert kaya kazılması (derin kazı)	m3	133,28	129,33	3,95
2	15.255.1009	3-4 mm kalın lıkta elasto- mer esaslı (-20 °C soğukta bükülmeli) polyester keçe taşıyıcılı poli mer bitümlü örtüler ile iki kat su Yal.	m2	221,36	214,78	6,58
3	15.150.1003	C 16/20 basınç daya-nımlı hazır beton (beton nakli dahil)	m3	1.431,37	1.388,98	42,39
4	15.150.1005	C 25/30 basınç dayanımlı hazır beton (beton nakli dahil)	m3	1.503,37	1.458,85	44,52
5	15.180.1003	Plywood ile düz yüzeyli betonarme kalıbı yapılm.	m2	244,16	236,93	7,23
6	15.160.1003	Ø8-Ø12 mm nervürlü beton çelik çubuğu, imalat yapılması	ton	18.909,05	18.349,11	559,94
7	43.610.1021	Stabilize malzeme ile hendek ve temel dolgusu yapılması	m3	112,95	109,61	3,34
8	15.550.1202	Lama ve pro-fil demirler-den çeşitli demir işleri yapılması	kg	50,60	49,10	1,50
9	Özel.1	Ocak taşı ile 200 dozlu çimento harçlı kargir inşaat yapılması	m3	3.175,49	1.228,96	1.946,53
10	15.275.1002	Taş duvar yüzeylerine kabartma derz yapılması	m2	73,71	71,53	2,18
11	15.185.1006	Çelik borudan kalıp iskelesi yapılması (4,01-6,00 m arası)	m3	39,46	38,29	1,17
12	25.490.2211	Soğutma kapasitesi (nom):14-16 KW., ısıtma kapasitesi (nom):16-19 KW. kaset tipi iç ünite	Ad	23.516,17	23.404,92	111,25
13	25.665.1200	Gasıl Masası	Ad	21.353,67	21.252,66	101,01
14	35.170.1106	Sıva altı, min. 60x60 ebatlarında LED li tavan armatürü (ışık akısı en az 3300 lm, armatür ışıksal verimi en az 100 lm/w olan)	Ad	895,75	891,51	4,24
15	35.170.1504	Sıva üstü, LED'li dairesel (downlight) armatür (ışık akısı en az 1700 lm, armatür ışıksal verimi en az 100 lm/w)	m	584,06	581,30	2,76
16	35.140.3195	1kv yeraltı kablo.kolon ve besleme hattı 3*120+70 mm2 nyy (TS IEC 60502-1+A1)	m	1.198,08	1.192,41	5,67
17	35.140.3192	3x50 + 25 mm2 YVV (NYY) tipi 1 KV yeraltı kabloları ile kolon ve besleme hattı tesisi	m	489,53	487,21	2,32

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu kapsamında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak yapılması gereken düzeltme işlemlerin tamamlandığı ifade edilmiş olmakla birlikte, bu düzeltmelere ilişkin somut ve kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Ayrıca bundan sonraki süreçte yapım işlerinde, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespitlerinin mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 44: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare tarafından bazı taşınmazlara ilişkin mevzuata uygun olarak cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin cins tashihlerini nasıl yapabileceği ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde, İdarenin 27 adet taşınmazın mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bazı taşınmazların cins tashihi için gerekli belgelerin ilgili ilçe belediyelerinden talep edildiği ve bazı belgelerin temin edilememesi nedeniyle işlemlerin tamamlanamadığından dolayı cins tashihi işlemleri tamamlanamadığı ifade edilse de, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e aykırıdır. Cevabın devamında, bazı taşınmazlar için gerekli belgelerin talep edilip alınamadığı belirtilse de, bu belgelerin temin edilmemesi, idarenin yasal yükümlülüğünden kaçınmasını haklı çıkarmaz. Yönetmelik, cins tashihi işlemlerinin zamanında yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashih işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 45: Yapım İşlerinde Nakliye Birim Fiyatlarının Tespitinde A Katsayısının Hatalı Belirlenmesi

Yapım İşlerinde taşıma bedellerinin hesabında kullanılan formüllerdeki (A) katsayısının hatalı belirlendiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'a göre; yapım işlerinin gerek anahtar teslim götürü bedel gerekse birim fiyat teklif alınarak ihalesinde, yapım işinin maliyet bedellerinin hesabında, fiyatı işbaşında olarak belirlenmeyen yapı malzemelerinin iş başına kadar nakledilmesinin maliyetinin belirlenmesi gerekmektedir. Sözleşmeye bağlandıktan sonrada, gereklilik

olduğunda bu şekildeki malzemelerin nakliyesi için yeni birim fiyat tespit edilmesi gerekecektir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği gereğince yaklaşık maliyetin hazırlanmasında, kamu idarelerince hazırlanan birim fiyatlar, diğer unsurlarla birlikte veya tek başına kullanılmaktadır. Yeni birim fiyatların yapılmasında ise Sözleşmelerin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi gereğince, kamu idarelerinin fiyat analizleri öncelikli olarak kullanılmak durumundadır.

Yapım İşleri Genel Teknik Şartnamesi'nde, taşıma; *“yapı işlerinde kapsamda belirtilen ve tasdikli projesi gereği her türlü malzemenin bulundukları yerden işyerine, dolguya, depoya nakledilmesi işi”* olarak tanımlanmıştır.

Kazıdan çıkan her tür malzemenin, yıkımdan çıkan her türlü enkazın, sözleşme ve eklerinde satın alma yeri ocak, fabrika veya depo olarak gösterilen ve taşıma, yükleme-boşaltma bedellerinin ayrıca ödeneceği belirtilen her tür malzemenin ne şekilde taşınacağı, taşıma bedellerinin taşıma yolu uzunluğu ve formüllerine göre nasıl hesaplanacağı, dikkate alınacak birim hacim ağırlıkları ve tesviye işlerindeki taşıma işleri ile ilgili esaslar, Yapı İşleri Genel Teknik Şartnamesi'nde detaylı olarak belirtilmiştir.

Nakliye analizleri, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü gibi resmi idareler tarafından yayımlanan nakliye formülleri ve yükleme/boşaltma pozları kullanılarak hesaplanmaktadır. Genel olarak karayolu taşımalarında taşıma hangi araç ile yapılırsa yapılsın taşıma bedeli motorlu taşıt formüllerine göre hesaplanır. Nakliye analizi bir malzemenin istenen birim cinsinden ve temin yerinden şantiye sahasına nakli için gerekli girdileri hesaplayarak Nakliye Birim Fiyatının tespit edilmesini sağlamaktadır.

Gerek 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de gerekse de 10.07.2018 tarihinde yayımlanan 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde; *“k) Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak,”* Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

9.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 16'ncı maddesinin beşinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının Çalışma Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 5'inci maddesinde, *“Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili*

şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak.” Başkanlığın görevleri arasında yer almıştır.

Bakanlık tarafından 2007 yılında yayımlanan teknik şartnamede nakliye bedellerinin formüllere göre hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Taşıma işleri, Bakanlıkça yayımlanan İnşaat, Makine Tesisatı ve Elektrik Tesisatı Genel Teknik Şartnamesi’nin II- İnşaat Genel Teknik Şartnamesinde Y-2 Taşıma İşleri adı altında aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

“2.3 Uygulama Esasları

2.3.1 Genel olarak karayolu taşımalarında taşıma hangi araç ile yapılırsa yapılsın (Özel şartnamesinde aksine bir kayıt bulunmadıkça) taşıma bedeli motorlu taşıt formüllerine göre hesaplanır.

...

Malzemenin temin edildikleri yerden işbaşına kadar olan taşıma bedelleri, taşıma yolu uzunluğu ve formüllerine göre hesaplanır. Bu malzemelerin dışındakiler için yükleme, taşıma, boşaltma ve istif bedelleri fiyat analizlerindeki şartlara göre değerlendirilir.

...

2.3.5 Her türlü taşımalarla ilgili olarak ihale öncesinde, taşıma yolu krokileri ve taşıma yolu uzunlukları idare tarafından tutanağa bağlı olarak tespit edilir.

...

2.3.12 Taşıma Birim Fiyatlarının Hesaplanması

Yukarıda taşınması öngörülen malzemelerden; ... işbaşına kadar olan taşıma bedelleri, birim fiyat analizlerine göre hesaplanır. Teklif hazırlayan istekliler ise kendi fiyat analizlerine göre teklif fiyatlarını hesaplar...”

Şartname’de ifade edilen taşıma formüllerine ve uygulama esaslarına, Bakanlık tarafından yayımlanan 2018 ve 2019 yılı yapı işleri inşaat birim fiyat tarifleri eki fiyat listesinin sonunda yer verilmiştir. Bu düzenlemelere göre;

Nakliye analizlerinde karayolu taşımaları için genellikle iki temel nakliye formül kullanılmaktadır. Bunlardan biri 10 km ve daha uzak mesafeler formülü, diğeri de 10.000 metre'den küçük mesafeler formülüdür.

Motorlu araçlarla taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ve >10 km olduğunda [km] $F = A \times K \times (0.0007 \times M + 0.01) \times G$

Motorlu araçlarla taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ve <10,000 mt olduğunda [m] $F = A \times 0.00017 \times K \times \sqrt{M} \times G$ formülü kullanılır.

Formüldeki “K” sayısı, ÇŞB tarafından her yıl yayımlanan her cins ve tonajda motorlu araç taşıma katsayısıdır. ÇŞB kitabında 10.110.10003 numaralı rayiç numaralı (eski 02.017) olarak temsil edilir. Bu rayiç motorlu taşıtlar için verilen bir fiyattır. F fiyatı, G yoğunluğu ifade etmektedir. Formül nakliye bedelini Ton cinsinden vermekte ve G= 1 olarak uygulanmaktadır. Eğer hesaplanmak istenen bedel Ton yerine m³ ise G değeri olarak 1 yerine malzeme yoğunluğu girilmelidir.

Formülde yer alan A sayısı, zorluk katsayısı olarak bilinmektedir. Taşıma yollarının özellikleri; taşımanın kötü hava koşullarına rastlaması; taşımanın, o mıntıkanın ticari nakliyesinin pek kesif olduğu mevsime rastlaması gibi faktörlerden birinin veya diğerlerinin aynı anda tesir etmesi halinde ve işin özelliğine de bağlı olarak taşıma bedeli, Taşıma formüllerine çarpım olarak (A) katsayısı ilave edilerek bulunmaktadır. Uygulama esaslarında, A Katsayısı için eksiltmeden evvel yatırımcı kuruluşun yetkili makamından onay alınmak suretiyle, A = 1.00 (dahil) – 2 (dahil) arasında bir değer seçileceği, ihaleden önce sözleşme ve eklerinde A için bir değer tespit edilmemişse, $A = 1 + (0,25/M) \times (b + d + 2(c + e) + 3f)$ formülü kullanılarak yol durumu şartlarına göre hesap yapılacağı düzenlenmiştir. Formülde:

M= Taşıma yolunun toplam uzunluğu = metre

b = %10 -%15 dahil meyile kadar her cins kaplamalı yol uzunluğu = metre

c = %15 den fazla meyilli her cins kaplamalı yol uzunluğu = metre

d = %10 (dahil) meyile kadar ham yol uzunluğu = metre

e = %10 - %15 (dahil) meyile kadar ham yol uzunluğu = metre

f = %15 den fazla meyilli ham yol uzunluğu = metre ile gösterilmektedir.

Görüleceği gibi, A katsayısının ihaleden önce yetkili makamın onayı ile belirleneceği, sözleşme ve şartnamelerde herhangi bir belirleme yapılmamış ise verilen formüle göre A katsayısının hesaplanacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemelere göre, gerek yaklaşık maliyet hesaplamalarında gerekse yeni birim fiyatların tespitinde ihale makamınca A için herhangi bir katsayı belirlenmemiş ise, 1,75 olarak sabit bir katsayı üzerinden birim fiyatların hesaplanması mümkün görülmemektedir. İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde yaklaşık maliyet veya yeni birim fiyat tespitlerinde, taşıma bedellerinin hesabında A katsayısı ile ilgili olarak yapılan uygulamanın, verilen formüle uygun olarak hesaplamalar yapılmaksızın (1,75) olarak kabul edildiği gerek ihaleden önce gerekse ihaleden sonra herhangi bir değerin belirlenip şartnamelerde yer almadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu uygulamanın yaygınlık kazandığı ve yeni birim fiyat tespitlerinde, kamuyu zarara uğraticı sonuçlar doğurabileceği değerlendirilmektedir.

Yaklaşık maliyetin, ihale dokümanında yer alan şartname ve işin özelliklerine uygun bir şekilde fiyatlandırılarak hazırlanacağında kuşku yoktur.

İşlerin yapımında gerekli olan ve teknik şartname olarak ihale dokümanında yer alan birim fiyat/İş kalemi tanım ve tariflerinde yer alan malzemelerden bir kısmının rayiç fiyatları malzemenin üretildiği mahallin, bir kısmı ise işin yapılacağı yerin fiyatları olarak yer almaktadır. Rayiç, malzemenin mahalli rayici olarak yer aldığı, söz konusu malzeme için, ya ayrı bir birim fiyat olarak nakliye birim fiyatı oluşturulmakta veya o malzeme ile yapılacak iş kaleminin tarif ve şartnamesinde, malzemeye ilişkin nakliye bedelinin iş kaleminin birim fiyatına dahil olduğu belirtilmektedir.

Gerek yeni birim fiyat yapımında gerekse yapılacak olan iş kalemlerinin ihaleden önce tanımlarının ve fiyatlarının oluşturulmasında, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve diğer kamu kurumlarınca yayımlanan birim fiyat, tanım, tarif, analiz ve bu işlere ilişkin şartnamelerinin dikkate alınması kaçınılmaz olduğundan bu düzenlemelerin teknik şartname ve diğer şartnameler olarak ihale dokümanında yer alması gerekli ve zorunlu olmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, her ne kadar anılan formülün 2007 yılı önce Bayındırlık Bakanlığı mevzuatına göre hazırlanmış bir formül olduğu, 2007 yılı sonrası için sözleşmenin hiçbir ekinde tanımlı olmadığı, ülkemizdeki bir çok idarenin de kullandığı, AMP hakediş programında alt limit olarak 1,75 alındığı ifade edilse de yapım işlerinde taşıma bedellerinin hesabında kullanılan nakliye formüllerindeki (A) zorluk katsayısı 1934 yılından günümüze kadar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (mülga) günümüz, Çevre, Şehircilik ve İklim

Değişikliği Bakanlığının 2025 ve önceki yıllarda yayımlamış olduğu İnşaat ve Tesisat Birim Fiyatları listesinin Taşıma Formülleri Kısımında “ $A = 1.00$ (dahil) - 2 (dahil) arasında bir değer seçileceği, İhaleden önce sözleşme ve eklerinde A için bir değer tespit edilmemişse, Formülü kullanılarak yol durumu şartlarına göre hesap yapılacağı” belirtilmiştir. Dolayısıyla A katsayısının ihalelerden önce belirlenerek sözleşmelere yazılması, ihalelerden önce belirlenmemiş ise, piyasada kullanılan hakediş programlarından alınmadan, her yıl Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan Birim Fiyatlar Taşıma formülündeki yolun eğimi, kaplaması ve mesafe şartlarına göre hesaplanması, çıkan fiyatlara göre taşınacak malzemelerin nakliye bedellerinin ödenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresine ait yapım işlerine ilişkin nakliye birim fiyatlarının tespitinde yer alan (A) katsayısının mevzuata uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 46: Yapı Denetim Görevlisi İçin Yapılacak Bina ve Barakalarının Özelliklerinin Sözleşmede Belirtilmemesi ve Yapılan Bu Bina/Barakaların Teslim Alınmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları yapmaları için yüklenici tarafından yapılması gereken bina ve barakaların nasıl olacağına ilişkin sözleşmesinde şartların belirtilmediği ve kabulü yapılan yapım işlerin sözleşme gereği işin bitiminde bina ve barakaların idarece teslim alınmadığı görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerine ait sözleşmenin 8’inci maddesinde, sözleşmenin ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütün olduğu, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasında ilk olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ve daha sonraları ise teknik şartnamelerin geldiği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Yapı denetim görevlisi için gerekli binaların yapılması” başlıklı 16’ncı maddesinde,

“(1) Yüklenici, yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları ve gerektiğinde yatıp kalkmaları için, sözleşmesinde belirlenen şartlar altında uygun yerler, bina ve/veya barakalar hazırlayıp bedelsiz olarak idareye teslim etmek zorundadır. Yüklenicinin sözleşme gereği bedelsiz olarak yapmak zorunda olduğu binaların dışında, idarece istendiği takdirde yüklenici, yapı denetim görevlisi için gerekli olan başka binaları da şartları ihale dokümanında

belirtilmesi halinde bedeli karşılığında yapacaktır. Bu binaların, proje ve özel şartnamelerinin yükleniciye verildiği tarihten başlamak üzere, sözleşmesinde belirtilen süre içinde tamamlanarak yapı denetim görevlisine teslim edilmeleri gereklidir. Bina ve barakaların teslimi gecikirse bunlar için sözleşmede yazılı cezalar uygulanır.

(2) Yapı denetim görevlisi için yapılacak binalar, idarenin göstereceği yerlerde yapılacaktır.

(3) Bina ve barakalar, ister bedeli karşılığında, ister bedelsiz olarak yapılmış olsun, işin bitiminde idarenin malı olur. Ancak, bedelsiz olarak yapılan bina ve/veya barakalar sözleşmede bu yönde düzenleme yapılmış olması şartıyla yüklenici tarafından işin bitiminde bedelsiz kaldırılır. Aksi takdirde, idare yüklenici nam ve hesabına bina ve/veya barakaları kaldırmaya yetkilidir.” düzenlemesi yapılmıştır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinde yüklenici tarafından yapılması gereken bina ve barakaların alan büyüklüğü, yüksekliği, iç donanım vb. diğer özelliklerin nasıl olacağına ilişkin sözleşmesinde şartların belirtilmediği ve yaptırılan bu bina ve barakaların işin bitiminde idarece teslim alınmayarak yükleniciye ekonomik avantaj sağlandığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bazı ihale edilen bazı işlerde yüklenicilerden bina ve/veya baraka talebinde bulunulduğu belirtilmiş, ayrıca bundan sonraki süreçte yapım işleriyle ilgili olarak bulgu kapsamında yer alan hususlar ve ilgili mevzuatlar dikkate alınarak bu düzenlemelerin sözleşme tasarılarına dahil edileceği ve sürecin titizlikle yönetileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme gereği işin yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları yapmaları için yüklenici tarafından yapılması gereken bina ve barakaların ilişkin sözleşmesinde şartların belirtilmesi ve işin bitiminde bu bina ve barakaların idarece teslim alınması gerekmektedir.

BULGU 47: Yaklaşık Maliyet Cetveli Birim Fiyatlarına Göre Yüksek Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerine Öncelik Verilmesi, Düşük Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerin İmalat Kalemlerinin Çok Az veya Hiç Yapılmaması

İdare tarafından birim fiyat teklif almak suretiyle ihalesi yapılan bazı yapım işi ihalelerinde, yaklaşık maliyet ve resmi birim fiyatlarına göre yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerinde imalat artışına gidildiği, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise imalatların

bir kısmının yapılmadığı veya çok az yapıldığı ayrıca sözleşme de olmayan yeni iş kalemlerin yüksek fiyatlı olarak ihale konusu işler kapsamına dâhil edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”* denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38’inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu İdarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde özetle; Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için yapılması gereken çalışmalardan bahsedilmiştir. Bu çalışmalar; arazi ve zemin etüdünün yapılması, projelerin hazırlanması, mahal listesinin hazırlanması, metraj listelerinin hazırlanması, birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik’in “Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti” başlıklı 10’nuncu maddesine göre; idarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde; ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler ve idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alınır.

Yönetmelik’in “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11’inci maddesine göre: İş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmelik’ in 10’uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet

tespit edilir. Yaklaşık maliyet, güncelliğini kaybetmesi halinde, ilk ilan veya davet tarihine kadar güncellenir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş programı" başlıklı 17'nci maddesinde; *"Yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklerle, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur. Yüklenici idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir."* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, aşırı düşük teklif sorgulaması sadece toplam teklif bedeli üzerinden yapılmakta, iş kalemi bazında tekliflerin sorgulanması ve teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle birden fazla kalemden oluşan ihalelerde bazı istekliler bazı iş kalemlerine çok yüksek, bazı iş kalemlerine ise çok düşük teklifler verebilmektedir. Ancak, iş kalemlerine ait fiyat teklifi verilirken o kalemlerin rayiç fiyatları dikkate alınmamaktadır. Yani İhalelere katılan istekliler, toplamda (bütün iş kalemleri bazında) en düşük teklifi vererek ihaleyi kazanabilmektedirler. Dolayısıyla iş kalemlerinin bazılarında aşırı yüksek bazılarında ise aşırı düşük teklif verilmekte ve sözleşmeler de bu şekilde imzalanmaktadır.

İhale konusu iş için toplamda ekonomik açıdan en avantajlı teklif verilmiş ise de bazı iş kalemleri için uygun teklif verildiği söylenemez. Yani bazı iş kalemleri için teklif edilen fiyatlar gerçeği yansıtmamakta, bu gibi durumlar kamu kaynağının korunması açısından da birtakım riskler oluşturmaktadır. Şöyle ki, sözleşmenin uygulama aşamasında İhale konusu işe ait imalatlardan yüksek teklif edilen iş kalemleri yapılmakta, düşük teklif edilen iş kalemleri ise yapılmamakta veya çok az yapılmaktadır. Yaklaşık maliyet belirlenirken iş kalemlerinin ve yaptırılacak iş miktarlarının doğru tespit edilmesi gerekmektedir.

İsteklinin bazı iş kalemlerine aşırı yüksek veya aşırı düşük fiyat teklif vermiş olduğu durumlarda; idare işin tamamını göz önüne alarak iş programının kaynakların verimli kullanılması sağlayacak şekilde hazırlanmasını/revize edilmesini sağlamalıdır. İdare tarafından ihale öncesi ihtiyaçların tam ve doğru olarak belirlenmesi, sözleşmede belirlenen işlerin

miktarlarında önemli bir sebep olmadıkça değişime gidilmemesi ve işin projesine bağlı kalınması esastır. Dolayısıyla idarenin sağlıklı, uygulanabilen ve kamu menfaatini gözeterek ihale dokümanı hazırlaması ve yüklenicilerinde bu kapsamda kalmalarının sağlaması son derece önemlidir.

Tablo 26: Yüksek Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerinde İmalat Artışını Gösterir Tablo

2023/1038073 İhale Kayıt Numaralı Akseki, İbradı, Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı İşİ										
S.N	İş Kalemi No	İmalatın Adı	Birim i	Sözleşme Miktarı (A)	Yapılan İmalat Miktarı (B)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyat TL (C)	1.7.2023 Tarihli Resmi Birim fiyat TL (D)	Yüklenic i Teklif Birim Fiyatı TL (E)	Teklif Fiyat İle Resmi Birim Fiyat Farkı TL (F=E-D)	Fazla Yapılan Miktar (G=B-A)
1	15.150.1004/ ANALİZ	C 20/25 basınç dayanım sınıfında, normal hazır beton dökülmesi (beton nakli dahil)	m3	20	50	2.828,50	1.659,89	3.000,00	1.340,11	30,000
2	15.160.1003/Ö	Ø(8-12) mm nervürlü çelik çubuğu, çubukların kesilmesi, bükülmesi ve yerine konulması (Nakliyer dahil)	Ton	0,5	2,11	27.022,94	26.318,95	40.000,00	13.681,05	1,610
3	15.550.1202/ ANALİZ	Lama ve profil demirler kullanılarak çeşitli demir işleri yap.(Nakliye dahil)	kg	8.500,00	10.707,85	97,24	76,74	125	48,26	2.207,850
4	KGM/51.105/B/ Analiz	Galvanizli borudan düz çit direği imali ve montajı	Adet	2.500,00	3.069,00	651,21	668,36	730	61,64	569,00
5	KGM/51.106/B/ Analiz	Galvanizli kafes telden çit yapılması	m2	7.500,00	9.220,50	239,38	123,5	292	168,5	1.720,50
6	ÖZEL-İNŞ- 6	8 cm yüksekliğinde her ebat, renk ve desende normal çimentolu buhar kürlü beton parke taşı ile döşeme kaplaması yapılması	m2	3.500,00	3.893,15	636,67	330,88	725	394,12	393,15
7	ÖZEL-İNŞ-7	50x20x10 cm boyutlarında normal çimentolu buhar kürlü beton bordür döşenmesi (pahlı, her renk)	metre	1.200,00	1.398,81	311,67	131,63	160	28,37	198,81
2023/1210122 İhale Kayıt Numaralı Alanya ve Gazipaşa İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı İşİ										

S.N .	Poz No	Açıklama	Birim	Sözleşme miktarı (A)	Yapılan son imalat miktarı (B)	Yaklaşık maliyet Birim fiyatı TL (C)	01.07.2023 tarihli Resmi Birim fiyat TL (D)	Yüklenic i teklif fiyatı TL (E)	Teklif fiyat ile Resmi birim fiyat farkı TL (F=E-D)	Fazla yapılan Miktarı (G=B-A)
1	15.120.1001/Ö	Serbest kazıda makineyle yumuşak ve sert toprak kazılması (Nakliye dahildir)	m3	150,00	342,36	109,68	26,84	100,00	73,16	192,36
2	15.550.1202/ ANALİZ	Lama ve profil demirler kullanılarak çeşitli demir işleri yap.(Nakliye dahil)	Kg	25.000,00	34.595,56	97,24	76,74	150,00	73,26	9.595,560
3	48.325.2001	Boyalı Trapezoidal Kesitli Sac Çatı Kaplaması Yapç	m2	1.500,00	3.185,23	369,03	339,68	350,00	10,32	1.685,23
4	KGM/18.183/ Ö	Patlayıcı madde kullanmadan çimen-to harçlı kagir inşaatın yıkılması (nakliye dahil)	m3	60,00	94,24	247,54	143,99	150,00	6,01	34,240
5	KGM/51.106/B/ANALİZ	Galvanizli kafes telden çit yapılması	m2	15.000,00	19.198,50	239,38	123,50	270,00	146,50	4.198,50
6	ÖZEL-İNŞ-1	Ocak taşı ile 200 dozlu çimento harçlı çevre duvarı ve isti-nat duvarı imalatı yapılması	m3	400,00	428,96	4.450,00	979,05	1.000,00	20,95	28,960
7	ÖZEL-İNŞ-3	30x50 ebatlarında kompozit tabela temini ve montajı	adet	100,00	171,00	383,33	383,33	500,00	116,67	71,00
8	ÖZEL-İNŞ-4	50x150 ölçülerinde kompozit tabela temini ve montajı	adet	15,00	24,00	1.161,67	1.161,67	2.000,00	838,33	9,00
S.N .	Poz No	Açıklama	Birim	Sözleşme miktarı (A)	Yapılan son imalat miktarı (B)	01.07.2023 tarihli Resmi Birim fiyat TL (C)	Yapılan Miktarı (D=B-A)			
1	YBF-1	Dış cephe iskelesi	m2	0	308,16	79,00	308,16			
2	YBF-2	Galvanizli sac ile çatı örtüsü yap	m2	0	296,83	59,00	296,83			

Tablo 27: Düşük Fiyat Teklif Edilen İş Kalemlerinde İmalatların Bir Kısımının Yapılmadığı Veya Az Yapıldığı İmalatlar Tablosu

2023/1038073 İhale Kayıt Numaralı Akseki, İbradı, Gündoğmuş İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı İşi										
S.N.	İş Kalemi No	İmalatın Adı	Birim	Sözleşme Miktarı (A)	Yapılan İmalat Miktarı (B)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı TL (C)	1.7.2023 Tarihli Resmi Birim fiyat TL (D)	Yüklenici teklif fiyatı TL (E)	Teklif Fiyat İle Resmi Birim Fiyat Farkı TL (F= D-E)	Azalan imalat Miktarı (G=A-B)

1	15.115.1002/Ö	El ile sert toprak kazılması (Nakliye dahil)	m3	100,00	9,95	336,95	243,75	100,00	143,75	90,05
2	15.180.1003	Plywood ile düz yüzeyli betonarme kalıbı yapılması	m2	100,00	72,32	401,88	401,88	400,00	1,88	27,68
3	15.275.1002/Ö	Taş duvar yüzeylerine kabartma derz yapılması (Nakliye dahil)	m2	750,00	67,82	118,56	114,00	40,00	74,00	682,18
5	15.540.1321	Dış cephede brüt beton, sıvalı veya eski boyalı yüzeylere, astar uygulanarak akrilik esaslı su bazlı boya yapılması	m2	1.000,00	278,08	135,16	135,16	20,00	115,16	721,92
6	41.500.1122	300 Dozlu elle dövülerek demirsiz beton yapılması	m3	110,00	84,62	1.337,34	1.337,34	1.300,00	37,34	25,38
8	ÖZEL-İNŞ- 5	Sürgülü kapı altına yivli tekerler temini ve montajı	Adet	71,00	28,00	39,17	39,17	10,00	29,17	43,00
9	ÖZEL-İNŞ-1	Ocak taşı ile 200 dozlu çimento harçlı çevre duvarı ve istinat duvarı imalatı yapılması.	m3	150,00	79,58	4.450,00	979,05	900,00	79,05	70,42
10	ÖZEL-İNŞ-2	Musalla taşının temini ve montajı	Ad	8,00	7,00	10.226,67	10.226,67	3.000,00	7.226,67	1,00

**2023/1210122 İhale Kayıt Numaralı Alanya ve Gazipaşa İlçelerinde
Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı İşi**

S.N.	Poz No	Açıklama	Birim	Sözleşme miktarı (A)	Yapılan Son İmalat Miktarı (B)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı TL (C)	01.07.2023 Tarihli Resmi Birim Fiyat TL (D)	Yüklenici teklif fiyatı TL (E)	Teklif Fiyat İle Resmi Birim Fiyat Farkı TL (F= D-E)	Azalan miktar (G=A-B)
1	15.115.1002/Ö	El ile sert toprak kazılması (Nakliye dahil)	m3	100,00	32,00	336,95	243,75	100,00	143,75	68,00
2	15.150.1004/ANALİZ	C20/25 basınç dayanım sınıfında, normal hazır beton dökülmesi (beton nakli dahil)	m3	60,00	0,00	2.828,50	1.659,89	1.500,00	159,89	60,00
3	15.160.1003/Ö	Ø(8-12) mm nervürlü çelik çubukların kesil-me, bükülme ve yerine konulması	ton	2,50	0,00	27.022,94	26.318,95	20.000,00	6.318,95	2,50

		(Nakliye dahil)								
4	15.180.1003	Plywood ile düz yüzeyle betonarme kalıbı yapılması	m2	200,00	0,00	401,88	401,88	350,00	51,88	200,00
5	15.275.1002/Ö	Taş duvar yüzeylerine kabartma derz yapıl. (Nakliye dahil)	m2	500,00	265,50	118,56	114,00	40,00	74,00	234,50
6	15.540.1321	Dış cephe brüt beton, sıvalı veya eski boyalı yüzeylere, astar uygulanarak akrilik esaslı su bazlı boya yapıl.	m2	800,00	0,00	135,16	135,15	25,00	110,15	800,00

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere; yüklenicinin yaklaşık maliyet ve resmi birim fiyatlarına göre yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerinde imalat artışına gidildiği, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise imalatların bir kısmının yapılmadığı veya çok az yapıldığı ayrıca sözleşme de olmayan yeni iş kalemlerin yüksek fiyatlı olarak ihale konusu işler kapsamına dâhil edildiği tespit edilmiştir. Örneğin; 2023/1210122 İhale Kayıt Numaralı Alanya ve Gazipaşa İlçelerinde Mezarlık ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı İşinin, 15.540.1321 poz numaralı dış cephe brüt beton, sıvalı veya eski boyalı yüzeylere, astar uygulanarak akrilik esaslı su bazlı boya yapılması imalatında 800 m2 iş olarak ihaleye çıkılmış, resmi birim fiyatı 135,15 TL/m2 ve yaklaşık maliyeti 135,16 TL/m2 olan imalata yüklenici firma tarafından 25,00 TL/m2 düşük fiyat teklif verilmesi nedeniyle bu imalattan hiç yapılmadığı görülmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, söz konusu işlere ait iş programlarının, vatandaş, muhtar veya üst yazı şeklinde gelen taleplerin değerlendirilerek oluşturulduğu, bu nedenle mahal listeleri ve yapılacak olan imalatın cinsi ve miktarının ihale öncesinde tespitinin zor olduğu, iletilen bu taleplerin, İdarece gerekliliği ya da zarurietini değerlendirilerek yükleniciye imalatın iş programına eklenmesi hususu bildirildiği ifade edilse de İdarenin, birim fiyat teklifleri, yaklaşık maliyet ve resmi birim fiyatlara göre yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerinde imalat artışına gitmesi, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise imalat miktarlarının azaltılması ya da yapılmaması uygulaması ciddi anlamda usulsüzlük ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması anlamına gelmektedir.

Bu durum, ihale süreçlerinde rekabetin sağlıklı yürütülmediğini, tekliflerin gerçekçi ve dengeli bir şekilde değerlendirilmediğini ortaya koymaktadır. Yüksek fiyat teklif edilen kalemlerin miktarlarının artırılması, doğrudan kamu maliyesine zarar vermekte ve kaynak israfına yol açmaktadır. Diğer yandan düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinde imalatların

kısmen ya da tamamen yapılmaması, işin bütünlüğünü ve kalitesini zedelemekte, ayrıca sözleşme kapsamındaki işlerin yerine getirilmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca, sözleşmede yer almayan yeni iş kalemlerinin yüksek fiyatlarla ihale kapsamına dahil edilmesi, ihaleye katılan diğer istekliler açısından eşit rekabet koşullarını ortadan kaldırmakta ve ihale mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür uygulamalar, ihalenin şeffaflığı ve maliyet kontrolü açısından ciddi sorunlar yaratmakta, kamu zararı riskini artırmaktadır. İdarenin, bu hususları muhtar veya vatandaş taleplerine bağlayarak sorumluluğu üçüncü taraflara yüklemesi, mevzuat gereği yüklenici ve idare arasındaki iş programı ve ihtiyaç tespitinde idarenin asli sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması idarenin temel yükümlülüğündedir. İdare cevabın devamında ise bundan sonraki süreçte, bulgu kapsamında belirtilen hususların ve ilgili mevzuatlar göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yaklaşık maliyet cetveli birim fiyatları belirlenirken iş kalemlerinin ve imalat miktarlarının doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte isteklinin/yüklenicinin karlı iş kalemlerine yüksek fiyat verdiği durumlarda idare ihale konusu işin tamamını dikkate alarak iş programını imzalanan sözleşme ve eki belgeleri çerçevesinde sonuçlandırmalıdır. Aksi takdirde kamu menfaati açısından olumsuz sayılabilecek riskler oluşabilecektir. İhalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması esastır.

BULGU 48: Birinci Hukuk Müşavirliğinin Usul ve Esaslar Çerçevesinde Görüş Vermemesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığının hazırlamış olduğu taslak yönetmeliklerine ilişkin İdarenin hukuk birimi tarafından mevzuatta yer alan usul ve esaslar çerçevesinde görüş verilmediği görülmüştür.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Taslakları hazırlayacak birimler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Hukuk birimleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk birimlerinin görüşü alınır. Hukuk birimleri, taslakları bu Yönetmeliğe uygunluk bakımından da inceler." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Antalya Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığının hazırlamış olduğu Türkiye Cumhuriyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi Ticari Taksiler ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Taslağı ve Türkiye Cumhuriyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi Nakliyat Ve Çekici/Kurtarıcı Araçları Çalışma Usul Esasları Taslak Yönetmeliğine ilişkin İdarenin hukuk birimi tarafından Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde görüş verilmediği görülmüştür.

İdarenin cevabında, ilgili yönetmelik taslaklarının hukuki içerik açısından değerlendirildiği ifade edilse de, bu durum usul açısından eksikliği gidermemektedir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtildiği üzere, hukuk birimlerinin taslakları yalnızca içerik bakımından değil, aynı zamanda mevzuata uygunluk yönünden inceleyip resmi görüş vermesi zorunludur. Cevabın devamında ise, bundan sonra yönetmelik taslaklarına ilişkin hukuki görüş verilirken, ilgili yönetmelik açısından uygun veya uygun olmayan değerlendirmelere de hukuk görüşü olarak yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanan yönetmelik taslakları hakkında hukuk birimlerinin anılan Yönetmelik'e uygunluk bakımından da inceleyerek görüş vermesi gerekmektedir.

BULGU 49: Belediye Tarafından Kiralanan Araçların Belediye Şirketlerince Kullanılması

Belediye tarafından kiralanan taşıtların, belediye şirketleri tarafından fiilen kullanıldığı ve bu kiralama giderlerinin belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24'üncü maddesinde; araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderlerin Belediye bütçesinden karşılanabileceği belirtilmektedir.

17.03.2006 tarih ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe konulan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in “Temel amaç” başlıklı 5'inci maddesinde; kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu belirtilmiştir. Aynı Esas ve Usuller'in “Genel esaslar” başlıklı 6'ncı maddesinde ise; hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesinin gerektirdiği giderlerin kurum

bütçesinde öngörülen ödenekler çerçevesinde karşılanacağı ifade edilmiştir.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. 6102 sayılı Kanun'un 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere, belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan şirketler tacir unvanına sahip kuruluşlardır. Dolayısıyla belediye bütçesinden ayrı olarak kendi sermayeleri olan ve ihtiyaçlarının kendi kaynaklarından karşılanması gereken işletmelerdir.

Yapılan denetimler neticesinde ise, Belediye ile Belediye şirketleri arasında herhangi bir taşıt kiralama sözleşmesi olmadığı halde Belediye tarafından kiralanan taşıtların Belediye şirketlerince kullanıldığı ve kiralama giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

İdarenin tarafından verilen cevapta, araçların sosyal hizmet projeleri kapsamında kullanıldığı ve protokollerle bu kullanımın sağlandığı ifade edilse de, bulguda da belirtildiği üzere, belediye ile şirketler arasında söz konusu araçların kiralınmasına ilişkin resmi bir taşıt kiralama sözleşmesi bulunmamaktadır. Ayrıca, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında belediye şirketlerinin ticari işletme niteliğinde olduğu ve kendi bütçeleri ile faaliyetlerini yürütmeleri gerektiği açıktır. Belediye bütçesinden yapılan taşıt kiralama giderlerinin, bu şirketlerin kullanımında olan araçlara ait olması, şirketlerin mali özerkliğine ve ticari işleyişine aykırıdır. Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in amaçları doğrultusunda, taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların etkin kullanımı gerekmekte iken, mevcut uygulamada bu ilkelerin ihlal edildiği görülmektedir.

Netice itibarıyla, Belediyenin kullanımında bulunmayan araç giderlerinin Belediye bütçesinden ödenme imkanı bulunmamaktadır. Bu sebeple şirketlerin kullanımında olan araç giderlerinin şirketlerin kendi kaynaklarından karşılanması gerekmektedir.

BULGU 50: Sözleşmede Süre Uzatımı Gerektiren Şartlar Oluşmadığı Halde Süre Uzatımı Verilmesi

Bazı yapım işlerinde, işin yapım süresi içinde iş artışı nedeniyle İdare tarafından verilen süre uzatımı kararının hatalı olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde, "*Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının*

zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20'sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri sözleşmesinin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İşin Süresi ve Süresinin Uzatılması” başlıklı 29'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; “Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.” hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması, ancak belirli koşulların birlikte gerçekleşmesi halinde mümkündür. Buna göre, artışa konu işin sözleşmeye esas proje kapsamında kalması ve idareyi ilave bir külfete sokmaksızın asıl işten teknik veya ekonomik olarak ayrılmasının mümkün olmaması şartlarının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde de iş artışı nedeniyle süre uzatımı verilebilecek haller düzenlenmiştir.

Tablo 28: İş Artışı Nedeniyle Hatalı Süre Uzatımı Verilen İşler

S.N.	İKN	İşin Adı	İhale Bedeli (TL)	Sözleşme Süresi (Gün)	Verilen İş Artış oranı %	İş Artışlı İhale Bedeli (TL)	Verilen Süre (Gün)	Kesin Hakediş İmalat Tutarı (TL)	Gerçekleşen İş Artış Tutarının %'si
1	2022/124942	Kumluca Mezarlığı İçine Gasilhane Yap.İşi	4.675.000,00	180	10	5.142.500,00	20	4.914.392,22	5,12
2	2023/383536	Güneş Mahallesi Camii Yap. İşi	19.400.000,00	230	10	21.340.000,00	55	20.248.520,28	4,37
3	2023/434247	Elmalı ve Kaş İlçeleri Mezarlıklarına Gasilhane yapılması	12.000.000,00	180	10	13.200.000,00	59	12.641.913,71	5,35
4	2023/1054163	Antalya İli, Merkez ilçelerinde yer alan muhtelif havuzlara Yönelik Tadilatların yapılması	10.976.305,00	150	10	12.073.935,50	20	10.454.800,41	(0,00)

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde, İdare tarafından işin yapım süresi içinde iş artışı nedeniyle yükleniciye verilen süre uzatımının hatalı olduğu tespit edilmiştir. Örnek olarak yukarıdaki tabloda yer alan işlerde, %10 oranında iş artışı yapılarak süre uzatımı verilmiştir. Ancak yapılan iş artışı %10'dan daha az olarak tamamlanmasına rağmen sürelerin bu kapsamda verildiği görülmektedir. 4. Sırada yer alan Antalya İli, Merkez ilçelerinde yer alan muhtelif havuzlara yönelik tadilatların yapılması işi incelendiğinde; %10 oranında iş artışı yapılmasına karar verilerek 20 gün süre uzatımı verilmiş ancak iş artışı yapılmamasına rağmen iş artışı

nedeniyle verilen süre kullanılarak sözleşme bedelinin %95,25 oranında tamamlandığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde idare tarafından işin yapım süresi içinde iş artışı gerekçesiyle yükleniciye verilen süre uzatımlarının hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıdaki tabloda yer alan örnek işlerde, %10 oranında iş artışı yapılacağı öngörülerek süre uzatımı verilmiş ancak iş artışının %10'dan daha az gerçekleşmesine rağmen bu sürenin tamamının kullandırıldığı görülmüştür. Örneğin tabloda, 4. sırada yer alan “Antalya İli Merkez İlçelerinde Yer Alan Muhtelif Havuzlara Yönelik Tadilatların Yapılması” işinde, %10 oranında iş artışı yapılmasına karar verilerek 20 gün süre uzatımı verilmiş olmasına karşın, herhangi bir iş artışı yapılmadan bu sürenin kullanıldığı ve işin sözleşme bedelinin %95,25 oranında tamamlandığı görülmektedir.

İdare cevabında, bundan sonraki süreçte, bulgu kapsamında belirtilen hususlar ve ilgili mevzuatlar göz önünde bulundurularak gerekli süreçlerin yönetilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu hizmetinin gecikmemesi için yapım işlerinde verilecek süre uzatım kararlarının mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 51: Sahipsiz Sokak Köpeklerinin Toplanmaması

İdare tarafından, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu kapsamında toplanılması zorunlu olan sahipsiz sokak köpeklerinin toplanmadığı, sokak hayvanları için yeterince barınak yapılmadığı, şehir merkezinde bir kısmı sürü halinde olmak üzere çok sayıda başıboş sokak köpeklerinin bulunduğu görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunun 6'ncı maddesinin 4'üncü ve 5'inci fıkrası; *“Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur. Bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulması sağlanır. Bakımevlerine alınan hayvanlar Bakanlık veri sistemine kaydedilir ve rehabilite edilen köpekler, sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılır. Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması ve hayvan bakımevlerinin çalışma usul ve esasları ile burada çalışan personelin niteliğine ilişkin hususlar ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Hayvan bakımevleri ve hastanelerin kurulması amacıyla Hazineye ait araziler öncelikle tahsis edilir. Amacı dışında kullanıldığı tespit edilen arazilerin tahsisi iptal edilir.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı kanunun 7527 sayılı kanun ile değişik “Yerel yönetimlerin sorumluluğu” başlıklı Ek 1’inci maddesinde ise “*Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan (...) belediyeler, sahihsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve sahiplendirilinceye kadar bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar.*

Birinci fıkrada belirtilen hayvanlar, ilgili belediyeler tarafından hayvan bakımevine götürülür. Hayvan bakımevi kurma zorunluluğu olmayan belediyeler ile il özel idareleri ise sorumluluk alanındaki bu hayvanları en yakın hayvan bakımevine götürür. Bakımevlerine alınan hayvanlar Bakanlık veri sistemine kaydedilir. Rehabilite edilen köpekler, sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılır. Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyeler bakımından, geçici 4 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen kaynağı ayırmayan belediye başkanı ve meclis üyeleri ile ayrılan kaynağı hayvan bakımevi kurmak, sahihsiz hayvanları toplamak, rehabilitate etmek veya sahiplendirilinceye kadar bakmak için sarf etmeyen ya da bu kaynağı başka amaçlar için sarf eden belediye başkanı ve belediye yetkililerine altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri ve nüfusu 25.000’i aşan belediyeler sorumlulukları altındaki mülki idare sınırları içerisindeki sahihsiz sokak köpekleri başta olmak üzere insan ve toplum sağlığını tehdit eden sahihsiz hayvanları toplamak ve bunları sahiplendirinceye kadar kurmuş oldukları hayvan bakım evlerinde bakmakla yükümlüdürler.

Bu kapsamda, 5199 sayılı kanunun Geçici Madde 4’üncü maddesine göre, Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri ve nüfusu 25.000’i aşan belediyelerin hayvan bakımevleri kurmak, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahihsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak için en son kesinleşmiş olan bütçe gelirlerinin binde beşi kadar kaynak ayırmaları ve ayrılan bu kaynağı sadece hayvan bakımevi kurmak, sahihsiz hayvanları toplamak, rehabilitate etmek veya sahiplendirilinceye kadar bakmak için kullanmaları kanunen zorunludur.

Kanunun Geçici Madde 4’üncü maddesinde belirtilen kaynağı ayırmayan veya ayırmış oldukları bu kaynağı başka amaçlar için kullanarak 5199 sayılı kanunda belirtilen mecburiyetleri yerine getirmeyen belediye başkanı ve belediye yetkililerine 6 aydan 2 yıla kadar hapis cezası verileceği Ek 1’inci maddenin son fıkrasında hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından sahihsiz sokak hayvanlarının toplanması için yeterince hayvan bakımevi ve barınak yapılmadığı, sokak köpeklerinin toplanmadığı, sokaklarda

bir kısmı sürü halinde olmak üzere birçok sahipsiz köpeğin dolaştığı ve bunlarla ilgili olarak mevzuat hükümleri çerçevesinde yeterli işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Söz konusu bu durum, 5199 sayılı Kanun hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmekle birlikte, özellikle sahipsiz sokak köpeklerinin sebep olabileceği saldırılar nedeniyle insan ve toplum sağlığını tehdit etmekte ve belediyeye karşı tazminat davası açılması riskini de bünyesinde barındırmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, Çamlıca Mahallesi Sokak Hayvanları Geçici Bakımevi ve Rehabilitasyon Merkezi'nde hizmet sunulduğu, 2024 yılı itibarıyla 5.090 köpek alındığı, 1.815 köpeğe kısırlaştırma işleminin yapıldığı ve 850 köpeğin sahiplendirildiği, belediyenin sorumluluğunda olmayan bölgelerdeki sokak köpekleriyle ilgili ihbarların ilgili ilçe belediyelerine yönlendirildiği ifade edilmiştir. 30.07.2024 tarihinde yapılan kanun değişikliği ile sahipsiz hayvanların rehabilitasyon işleminden sonra bakımevlerinde kalmalarının esas alındığı, bakımevi kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmaların devam ettiği ancak yer tahsisi için başvuruların olumsuz sonuçlandığı aktarılmıştır. Ayrıca, bütçeden hayvan bakımı için gerekli kaynağın ayrıldığı belirtilmiştir. Ancak, İdarece mevcut kapasiteyi artırmaya yönelik adımların atıldığı belirtse de, sahipsiz hayvanların toplanması ve rehabilitasyonunun tamamlanması için yeterli kapasitenin sağlanamadığı anlaşılmaktadır. 5199 sayılı Kanun ve özellikle yapılan değişiklikler, belediyeleri bu yükümlülükleri yerine getirmeye zorunlu kılmaktadır. İdarenin bu konuda yetersiz altyapıyı bir gerekçe olarak sunması, kanun ve düzenlemelere aykırıdır. Sokaklarda sürü halinde dolaşan ve agresifleşen köpekler, sadece toplum sağlığını değil, aynı zamanda insan hayatını tehdit etmektedir. İdarenin, bu tehlikeyi gerektiği gibi önceliklendirmemesi ve yalnızca kanun değişikliklerine dayandırarak hareket etmesi, Belediye tarafından bu kapsamda toplum sağlığını korumaya yönelik sorumluluğunun tam anlamıyla yerine getirilmediğini göstermektedir.

Sonuç olarak, insan ve toplum sağlığını korumak, belediyenin karşı karşıya gelebileceği ekonomik yüklerden korunmak ve hukuk devleti olmanın gereği olarak mevcut kanuni düzenlemelerin emredici hükümlerine uygun olarak hareket ederek sahipsiz sokak hayvanlarının toplanması ve sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde bakımlarının 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	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Müze Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetiminde de "Müze Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Belediye Alacaklarının Zamanasına Uğratılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetiminde de "Belediye Alacaklarının Zamanasına Uğratılması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazların Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilere Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetiminde de "Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazların Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilere Kullanılması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için bu yıl da "Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
İş Deneyimi İdari Şartnamede Belirtilen Kriterlere Uymayan İstekliyle Sözleşme İmzalanması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için konu bu yıl da "Benzer İş Tanımına Uymayan İstekliye İhale Verilerek Firmanın Deneyim Sahibi Yapılması" başlığıyla yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Belediyeye Ait Vadeli ve Vadesiz Mevduatların Özel Bankalarda Tutulması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu denetim döneminde yerine getirilmediği için konu bu yılda "Belediyeye Ait Bir Kısım Nakit Kaynakların Kamu Bankaları Dışındaki Bankalarda Tutulması" başlığıyla raporumuza alınmıştır.
Belediye Tarafından Kiralanan Araçların Belediye Şirketlerince Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için konu bu yıl da "Belediye Tarafından Kiralanan Araçların Belediye Şirketlerince Kullanılması" başlığıyla raporumuza alınmıştır.
İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların Şirketler Tarafından Ruhsatsız İşletilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların İşletme Ruhsatı Takiplerinin Yapılmaması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) Projesinin Sözleşmede Belirtilen Süre Geçmesine Rağmen Tamamlanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) Projesinin Sözleşmede Belirtilen Süre Geçmesine Rağmen Tamamlanmaması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Festivalleri Organizasyonu İçinde Hatalı İşlemlerin Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından kısmen yerine getirildiğinden yerine getirilmeyen kısım için "Birbirinden Bağımsız ve Farklı Tarihlerde Olan Organizasyonların Bir Arada İhale Edilmesi" olarak başlıkla yeniden yazıldı
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Belediye Tarafından Temizlik İşçisi veya Beden İşçisi Olarak Alınan Birçok Personelin Çok Kısa Bir Süre Sonra Ünvanları ve Ücretleri Değiştirilerek Başka Birimlerde Görevlendirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Belediye Tarafından Temizlik İşçisi veya Beden İşçisi Olarak Alınan Birçok Personelin Çok Kısa Bir Süre Sonra Ünvanları ve Ücretleri Değiştirilerek Başka Birimlerde Görevlendirilmesi" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Mülkiyeti Hazineye Ait Olan ve Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Belediye Tarafından Derneğe Tahsis Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Belediye Tarafından Derneğe Tahsis Edilmesi" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Kira, Ecrimisil ve Taşınmaz Kullanım Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de " Kira, Ecrimisil ve Taşınmaz Kullanım Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması " başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması " başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
İlan ve Reklam Materyalleri ile Kent Mobilyalarının İşlettilmesi İçinde Hatalı İşlemlerin Bulunması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "İlan ve Reklam Materyalleri ile Kent Mobilyalarının İşlettilmesi İçinde Hatalı İşlemlerin Bulunması " başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Belediye Gelir Kalemlerinden Bazılarına İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu, denetim döneminde kısmen yerine getirildiği için konu bu yıl da "Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk ve Tahsilat Miktarlarının Düşük Olması" başlığıyla raporumuza alınmıştır.

Mülkiyeti Belediyeye Ait Olup Belediye Tarafından Kendi Şirketine Kiraya Verilen Alanın Kirasının Rayicine Uygun Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazların Herhangi Bir Hakka Dayanmaksızın Üçüncü Kişilere Kullandırılması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.
Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için konu, 2024 yılı denetim raporunda da "Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Verilmesi" başlığıyla yer almıştır.
Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Tespit Edilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu, denetim döneminde kısmen yerine getirildiği için konu bu yıl da "Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Bulunması" başlığıyla raporumuza alınmıştır.
Tarımsal Desteklemelere İlişkin Komisyon Kararlarının Hatalı Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu, denetim döneminde yerine getirilmediği için 2024 yılı denetimin döneminde de "Tarımsal Desteklemelere İlişkin Komisyon Kararlarının Hatalı Olması" başlığıyla raporumuza tekrar alınmıştır.