



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GAZİANTEP ŞAHİNBEY 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	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	11
8. EKLER	58

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Aynı veya Çok Yakın Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	35
Tablo 9: Farklı Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	36
Tablo 10: 3/a İstisnası Kapsamında Alım Yapılan Ürünler	38

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GASKİ	Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	Katma Değer Vergisi
Kg	Kilogram
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
kW	Kilowatt
kVA	Kilovolt Amper
m²	Metrekare
TL	Türk Lirası
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi
3. Ay Ortalarında Düzenlenen Yapım İşi Hakedişlerinde Şantiye Günlük Defterinin Yeterli Bilgi İçerecek Şekilde Tutulmaması Nedeniyle Fiyat Farkı Hesabının Doğru Yapılmaması
4. Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Artan ve Eksilen İş Kalemi Bedellerinin Yeni Fiyat Yapılmadan Ödenmesi
5. İdare Tarafından İhale Edilen Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Hesaplamalarının Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Yapılmaması
6. İdare Tarafından İhale Edilen Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinin Fiyat Farkı Hesaplamalarının Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Yapılmaması
7. Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
8. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi
9. Kamu İhale Kanuna Göre İhale Edilmesi Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında İhalesiz Olarak Temin Edilmesi
10. Pazar Yerlerinin Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Tahsis Edilmemesi
11. Bir Teknik Elemanın Aynı Anda Birden Fazla İşin Şantiye Şefliğini Üstlenmesi
12. Birim Fiyatlar Oluşturulurken Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Dikkate Alınmaması
13. Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması
14. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

15. Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi
16. Park ve Rekreasyon Alanları Üzerinde Bulunan Yapıların, Parsel Kullanım Fonksiyonlarına Göre Yapılaşma Koşullarına Uygun Olmaması
17. İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi
18. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması
19. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
20. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel Çalıştırılması
21. Sözleşmeli Personelin Belediye Şirketlerinde Yönetim Kurulunda Görevlendirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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 paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. 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.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek ve ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır.

Belediyenin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bu birimler Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 2 ve meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı olmak üzere toplamda 4 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1072	310
Kadrolu İşçi	512	30
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1584	340
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1796

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 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 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Gaziantep Şahinbey Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	400.000.000,00	-28.790.000,00	371.210.000,00	323.086.208,49	48.123.791,51	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	60.000.000,00	-28.000.000,00	32.000.000,00	27.821.144,44	4.178.855,56	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.507.000.000,00	366.280.000,00	2.873.280.000,00	2.702.749.727,85	166.926.775,65	3.603.496,50
04	Faiz Giderleri	-	-	-	-	-	-
05	Cari Transferler	704.000.000,00	32.000.000,00	736.000.000,00	683.320.676,50	52.679.323,5	-
06	Sermaye Giderleri	1.494.000.000,00	-311.490.000,00	1.182.510.000,00	1.095.790.998,72	68.031.973,44	18.687.027,84
07	Sermaye Transferleri	35.000.000,00	107.000.000,00	142.000.000,00	142.000.000,00	0,00	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	300.000.000,00	-137.000.000,00	163.000.000,00	-	163.000.000,00	-
Toplam		5.500.000.000,00	0,00	5.500.000.000,00	4.974.768.756,00	502.940.719,66	22.290.524,34

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 5.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. 2024 yılında 22.290.524,34 TL ödenek bir sonraki yıla devredilmiş, 502.940.719,66 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir. Yıl içinde 4.974.768.756,00 TL bütçe gideri yapılmıştır.

2024 yılından 2025 yılına devreden toplam 22.290.524,34 TL'nin; 3.603.496,50 TL'si mal ve hizmet alımı, 18.678.027,84 TL'si ise sermaye gideri kapsamında iş avans ve kredileri hesabına borç kaydedilmiş, ancak mahsubu yapılamadığından 2025 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (Başlangıç + Ek Bütçe) (TL) (*)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	400.000.000,00	301.038.490,68	4.664.317,54	296.374.173,14	74,09
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	150.000.000,00	226.401.491,89	1.166.788,42	225.234.703,47	150,16
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	85.000.000,00	55.745.538,02	0,00	55.745.538,02	65,58
05- Diğer Gelirler	2.475.000.000,00	3.073.403.111,26	1.765.505,11	3.071.637.606,15	124,11
06- Sermaye Gelirleri	2.390.000.000,00	2.324.687.248,28	14.771.818,93	2.309.915.429,35	96,65
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	5.500.000.000,00	5.981.275.880,13	22.368.430,00	5.958.907.450,13	108,35

(*) Bütçe başlangıç gelir tahmini 5.500.000.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir. "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ne göre hazırlanmıştır.

2024 yılında net bütçe geliri %108,35 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%74,09), alınan bağış ve yardımlar (%65,58), sermaye gelirleri ise (%96,65) ile beklenilenin altında; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%150,16), diğer gelirler ise (%124,11) ile beklenilenin

üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç+ Ek) Ödeneği (TL) (*)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	371.210.000,00	323.086.208,49	87,04
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	32.000.000,00	27.821.144,44	86,94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.873.280.000,00	2.702.749.728,07	94,06
04- Faiz Gideri	-	-	-
05- Cari Transferler	736.000.000,00	683.320.676,50	92,84
06- Sermaye Giderleri	1.182.510.000,00	1.095.790.998,72	92,67
07- Sermaye Transferleri	142.000.000,00	142.000.000,00	100,00
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	163.000.000,00	-	-
Toplam	5.500.000.000,00	4.974.768.756,22	90,45

(*) 5.500.000.000 TL başlangıç ödeneği öngörülmüş olup 2024 yılı ödenek toplamı 5.500.000.000 TL olmuştur.

2024 yılında bütçe giderleri %90,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%87,04), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%86,94), mal ve hizmet alım giderleri (%94,06), cari transferler (%92,84) ve sermaye giderleri (%92,67) kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelir 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 5: 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	194.042.449,39	259.195.142,79	301.038.490,68	33,58	16,14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.325.917,42	152.666.881,58	226.401.491,89	554,49	48,30
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	15.339.216,78	99.034.829,79	55.745.538,02	545,63	-43,71
Diğer Gelirler	913.069.125,58	1.746.627.312,02	3.073.403.111,26	91,29	75,96
Sermaye Gelirleri	1.110.525.020,83	2.641.701.238,02	2.324.687.248,28	137,88	-12,00
Toplam	2.256.301.730,00	4.899.225.404,20	5.981.275.880,13	117,14	22,09
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.901.710,88	24.146.665,70	22.368.430,00	1.169,73	-7,36
Net Toplam	2.254.400.019,12	4.875.078.738,50	5.958.907.450,13	116,25	22,23

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.082.050.475,93 TL'lik (%22,09) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde

41.843.347,89 TL (%16,14), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 73.734.610,31 TL (%48,3), diğer gelirlerde 1.326.775.799,24 TL (%75,96) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: 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	69.474.128,65	192.221.729,06	323.086.208,49	176,68	68,08
SGK Devlet Prim Giderleri	8.918.344,49	16.726.235,76	27.821.144,44	87,55	66,33
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.233.521.301,29	1.848.470.952,74	2.702.749.728,07	49,85	46,22
Faiz Giderleri	-	-	-	-	-
Cari Transferler	432.133.733,39	499.601.195,42	683.320.676,50	15,61	36,77
Sermaye Giderleri	869.857.350,14	2.286.452.284,71	1.095.790.998,72	162,85	-52,07
Sermaye Transferleri	30.795.362,36	10.000.000,00	142.000.000,00	-67,53	1.320,00
Borç Verme	-	-	-	-	-
Yedek Ödenekler	-	-	-	-	-
Toplam	2.644.700.220,32	4.853.472.397,69	4.974.768.756,22	83,52	2,50

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 121.296.358,53 TL (%2,50) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 130.864.479,43 TL (%68,08), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 11.094.908,68 TL (%66,33), mal ve hizmet alım giderlerinde 854.278.775,33 TL (%46,22), cari transferlerde 183.719.481,08 TL (%36,77), sermaye transferlerinde 132.000.000,00 TL'lik (%1.320,00) artış olup sermaye giderlerinde ise 1.190.661.285,99 TL'lik (%52,07) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 5.113.406.113,90 TL, faaliyet geliri 4.272.769.129,33 TL ve enflasyon düzeltmesi sonucu oluşan tutar 4.556.057.331,23 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 3.715.420.346,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	KATILIM İNŞAAT GIDA SAN.TİC.AŞ	764.359.104,39	764.359.104,39	100

2	ŞAHİNBİY BELEDİYESİ PERSONEL AŞ	35.022.508,66	35.022.508,66	100
3	BELYÖN İNŞAAT GIDA SAN.TİC. AŞ	57.409.822,20	57.409.822,20	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali Tabloların Hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar" başlıklı 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 "Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare, performans programını içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlamış ve zamanında yayımlamıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar mevcut olup henüz tamamlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ile

İlgili çalışmalar mevcut olup henüz tamamlanmamıştır. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gaziantep Şahinbey Belediyesi 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

Kamu İdaresi tarafından maddi duran varlıklar için Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamına dahil kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 491'inci maddesinde ise, idarelerce tutulacak defterler arasında Duran Varlıklar Amortisman Defterinin (örnek 65) olduğu ve bu deftere nasıl kayıt yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Ayrıca Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin (47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortismanına tabi her bir varlığın Tebliğ ekinde yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin duran varlıkları için amortisman defterinin tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği, herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığıнын takibinin yapılamadığı ve bu nedenlerle amortisman süresi dolmuş olan duran varlıklar için amortisman ayrılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, yazılım programı üzerinde yapılan inceleme neticesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri'nin bulunduğu, ancak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olmadığı tespit edildiğinden, ilgili kurumdan mevzuata uygun şekilde amortisman defteri oluşturulmasının talep edildiği ifade edilmiştir. Ancak yapılan değerlendirme sonucunda, mevcut uygulamanın halen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından yukarıdaki mevzuat hükümleri doğrultusunda Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulması gerekmektedir.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından kiraya verilmiş olan bazı taşınmazlara ait peşin tahsil edilen bir yıllık kira bedellerinin tamamının dönem ayırıcı hesaplar kullanılmadan doğrudan gelir hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın niteliğini açıklayan 286'ncı maddesinde, bu hesabın içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 287'nci maddesinde, gelecek aylara ait olarak peşin tahsil edilen gelirlerin, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izleneceği; 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın işleyişini açıklayan 288'inci maddesinde ise, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 337'nci maddesinde, peşin tahsil edilen gelirlerden, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin bu hesaba alacak, bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde 346 taşınmazdan toplam 55.805.538,02 TL kira tahsilatının gerçekleştirildiği, bu taşınmazların 116'sına ait bir yıllık toplam 19.618.186,95 TL kira bedelinin peşin tahsil edildiği, 19.618.186,95 TL'nin tamamının 600 Gelirler Hesabı'na kaydedildiği ve 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na ise herhangi bir kayıt yapılmadığı belirlenmiştir. Peşin tahsil edilen 19.618.186,95 TL kira gelirinin, 10.783.299,32 TL'sinin gelecek yılın geliri olduğu ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nda izlenmediği için bu durum, yıl sonu mali tablolarında 600 Gelirler Hesabı'nın 10.783.299,32 TL fazla görünmesine neden olmaktadır. Ayrıca yıl içerisinde, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kira bedellerinin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na kaydedilmediği ve hepsinin 600 Gelirler Hesabı'nda muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya konu olan hesapların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak çalıştırılması için ilgili birimlerin kira detaylandırma

çalışmalarının yapılması sonucunda gerekli kayıtların 2024 yılının son çeyreğinden itibaren yapılmaya başlandığı, kayıtların 2025 yılında da aksatılmadan sürdürüleceği belirtilmiştir. Ancak 2024 yılı mali tabloları incelendiğinde, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesini teminen peşin tahsil edilen kira gelirlerinin, mevzuatta düzenlendiği şekliyle dönemsellik ilkesine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Ay Ortalarında Düzenlenen Yapım İşi Hakedişlerinde Şantiye Günlük Defterinin Yeterli Bilgi İçerecek Şekilde Tutulmaması Nedeniyle Fiyat Farkı Hesabının Doğru Yapılmaması

Kamu İdaresi tarafından tutulması gereken şantiye günlük defterinin yeterli bilgi içerecek şekilde tutulmadığı ve bunun sonucunda ay ortalarında düzenlenen hakedişlerin fiyat farkı hesaplamalarının doğru şekilde yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler" başlıklı 28'inci maddesinde; işyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgelerin yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulacağı belirtilmiştir.

Şartname'nin 39'uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendinde; geçici hakediş raporlarının yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme ve eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenleneceği, yüklenicinin başvurmadığı takdirde idarenin en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebileceği belirtilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların "Uygulama Esasları" başlıklı 6'ncı maddesinde fiyat farkı uygulanan işlerde, zorunlu nedenler dışında, hakedişlerin uygulama ayından sonraki ayın ilk beş iş günü içerisinde ve uygulama ayına ait endeksler belli olduktan sonra düzenlenmesi esas olacağı belirtilmektedir. Aynı Esaslar'ın "İş Programı ve Ödenek Dilimi" başlıklı 7'nci maddesinde; yüklenicinin kusuru nedeniyle iş programına 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 alınacağı düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre geçici hakediş raporlarının yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde; fiyat farkı öngörülen işlerde ise zorunlu nedenler dışında, hakedişlerin uygulama ayından sonraki ayın ilk beş iş günü içerisinde ve uygulama ayına ait endeksler belli olduktan sonra düzenlenmelidir. Ayrıca yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgelerin yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulmalıdır.

Diğer yandan yüklenicinin, kusuru nedeniyle iş programının geride kalması durumunda imalat miktarları 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 alınmalıdır.

Yapılan incelemede, sözleşmesinde fiyat farkı öngörülen, birim fiyat üzerinden ihale edilen 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İşi'ndeki 13 geçici hakediş raporunun tamamının ay ortalarına kadar yapılan işleri kapsayacak şekilde düzenlendiği belirlenmiştir. Yüklenicinin kusuru nedeniyle iş programının gerisinde kaldığı aylarda fiyat farkı hesabı yapılırken endeks karşılaştırmasının yapılması gerekmekte olup şantiye günlük defterinin yeterli bilgiyi içerecek şekilde tutulmadığı için bu karşılaştırma sağlıklı bir şekilde yapılamamıştır. Örneğin 6. geçici hakediş raporunun 12.07.2023 ile 11.08.2023 tarihleri arasında yapılan işleri kapsayacak şekilde düzenlendiği; iş programına göre Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarının işlerinin yapıldığı, yüklenicinin geride olduğu Haziran ayına ait endekslerle uygulama ayları olan Temmuz ve Ağustos aylarının endekslerinden hangisinin karşılaştırılacağı belirlenemediği, şantiye günlük defterinin de Haziran ayında yapılması gereken işlerin Temmuz veya Ağustos ayında yapıldığına ilişkin yeterli bilgiyi içerecek şekilde tutulmadığı için fiyat farkı hesabının mevzuatta belirlenen şekilde yapılamadığı tespit edilmiştir.

Ayrıntılarına yukarıda verilen yapım işinin toplam bedeli 452.148.197,60 TL olup bunun dışında toplam 157.637.983,80 TL fiyat farkı hesaplanmıştır. İşin toplam bedelinin %35'ine yakın oranda yükleniciye fiyat farkı ödemesinin yapılmış olması yüklenicinin kusuru ile geride kaldığı aylar için endeks karşılaştırmasını ve bunun doğal sonucu olarak da şantiye günlük defterinin yeterli bilgiyi içerecek şekilde tutulmasını önemli hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği, bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yüklenicilere ödenen fiyat farklarının yapılan imalat zamanını yansıtacak ve doğru bir şekilde hesaplanmasını sağlamak için hakedişlerin mevzuata ve ihale dokümanına uygun olarak her ayın ilk beş iş günü içinde aylık olarak düzenlenmesi, hakedişlerin ay ortalarına denk gelecek şekilde düzenlendiği istisnai hallerde ise aylık imalat miktar ve tutarının şantiye günlük defteri baz alınarak belirlenmesi gerektiğinden söz konusu defterin yeterli bilgi ve belgeyi içerecek şekilde tutulması gerekmektedir.

BULGU 4: Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Artan ve Eksilen İş Kalemi Bedellerinin Yeni Fiyat Yapılmadan Ödenmesi

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işinde Akkent Mahallesi Camii ve Külliyesi İkmal İnşaatı ve Çevre Düzenleme Yapım İş'i'nde, iş artışı ve iş eksilişi nedeniyle gerçekleşen imalat değişikliklerine ilişkin bedellerin, yeni fiyat oluşturulmadan ödendiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun, "Sözleşme Kapsamında Yaptırılabilir İlave İşler, İş Eksilişi ve İşin Tasfiyesi" başlığı altında yer alan, 24'üncü maddesi uyarınca iş artışına konu ilave işlerin toplam tutarı, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'u; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise %20'si ile sınırlandırılmıştır. Bu tutar ancak yapılacak olan mukayeseli hesaplara belirlenebilecektir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin 1'inci fıkrasında, proje değişikliği şartlarının gerçekleşmesi durumunda, ihale dokümanında veya teklif fiyatında yer almayan yeni iş kalemleri ve iş gruplarının bedellerinin yüklenici ile birlikte belirleneceği düzenlenmiştir. Ayrıca, 21'inci madde kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin de aynı usuller çerçevesinde tespit edileceği ifade edilmiştir. Hesaplanan bu bedellerin, birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden, anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde ise artış tutarına göre belirlenen ilerleme yüzdeleri esas alınarak yükleniciye ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Anılan Şartname hükmü uyarınca, proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde 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 bedellerinin, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yeni fiyat yapılarak yüklenici ile birlikte tespit edilmesi gerekmektedir. Şartnamenin 22'nci maddesinin ikinci ve devam eden fıkraların da ise, yeni fiyatın nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir. Buna göre, proje değişikliği ve ilave işler nedeniyle yapılması istenen ve ilk sözleşmesinde bulunmayan işlerin bedelleri yeni fiyat tespit edilmek suretiyle hesaplanmalıdır. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedelleri; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden hesaplanacak artış tutarına göre belirlenecek ilerleme yüzdeleri esas alınarak yükleniciye ödenir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin 7'nci fıkrasında, 12'nci maddenin dördüncü fıkrasına göre gerçekleştirilen proje değişikliğine bağlı olarak iş eksilişinin ortaya çıktığı durumlarda, iş eksilişi kapsamına giren imalatların fiyatının hesaplanmasında, bu maddede yer alan yeni fiyatın tespitine ilişkin hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde muhtelif nedenlerle yapılacak iş değişikliği ve ilave işler sonucu oluşan artan ve azalan işlerin bedellerinin artan ve azalan iş kısımları için YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde öngörülen usul ve esaslara göre yeni fiyat yapılmak suretiyle ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bahse konu yapım işinde 72 adet artan ve 73 adet azalan imalatın olduğu, artan imalatlardan 23 tanesinin ise ilk projede yer almayan imalat kalemlerinde olduğu görülmüştür. İdare tarafından yapım işinin projesinde yer alan bazı imalat kalemlerinin artan ve azalan tutarının hesabında, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı olan %97,79 üzerinden bir kırım oranı belirlendiği ve ilerleme yüzdelerine bu kırım oranının uygulanması suretiyle tespit edildiği, bazı imalat kalemlerinde ise uygulama ayında geçerli olan resmi analiz ve rayiçlerle belirlenen fiyatın direkt olarak alındığı görülmüştür. Yapım işi projesinde yer almayan imalat kalemlerinin tespitinde ise ticaret ve/veya sanayi odası onaylı faturalara dayanmaksızın piyasa fiyat araştırması yapılarak yeni fiyatların belirlendiği tespit edilmiştir.

Anahtar teslimi götürü bedel yapım işi ihalesinde, sözleşme bedeli yüklenicinin ihale dokümanında yer alan uygulama projesine ve mahal listelerine dayalı olarak verdiği teklife göre belirlenmektedir. Ayrıca yükleniciye yapılacak ödemeler bir birim fiyata dayalı değildir ve ilerleme yüzdelerine (pursantaj oranlarına) göre hesaplanacaktır. İlerleme yüzdeleri işin yapılmasına ilişkin bir dayanak olmayıp, proje ve mahal listelerine dayalı olarak ne kadarlık imalat seviyesinde sözleşme bedelinin hangi oranında ödeme yapılacağını gösteren bir

belgeden ibarettir ve birim fiyat niteliğinde değildir. Diğer yandan, yaklaşık maliyet yüklenicinin teklifini sunarken bilgisi dahilinde olmadığından, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının bir kırım oranı olarak yeni fiyat tespitinde kullanılmasının mevzuatta yeri bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarılar dikkate alınarak, uygulamalarında bu konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde iş artışı ve iş eksilişi nedeniyle yapılan iş değişikliği sonucu oluşan artan ve azalan imalat bedellerinin, söz konusu iş kalemi için ilk sözleşmesinde olsun veya olmasın yeni birim fiyat tespitinin yapılarak sözleşmeye eklenmesi veya çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Tarafından İhale Edilen Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Hesaplamalarının Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Yapılmaması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde analize dayalı hesaplama yapılmadığı, miktarının belirlenmediği, proforma faturaların kullanıldığı ve bu faturaların ticaret ve sanayi odası onayının bulunmadığı görülmüştür.

Yapım işlerinde mevzuata aykırı olduğu tespit edilen yeni birim fiyat hesaplarına dair hususlar alt başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

A) Yeni Birim Fiyatların Analize Dayanmadan Yapılması

Yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin yaptırılması için tespit edilen yeni birim fiyatların analize dayanmadan yapıldığı görülmüştür.

Yeni birim fiyat tespiti Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesindeki usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Birim fiyatı tespit edilecek iş kaleminin ikinci fıkrasındaki;

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,

sıralamaya uyularak yapılacağı belirtilmektedir.

Aynı Şartname'nin üçüncü fıkrasında ise iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere; varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler, idarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler, ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin kaynakların verimli kullanılması gözetilerek biri, birkaçı veya tamamının uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki Şartname hükümlerine göre; yeni birim fiyat tespiti yapılırken işçilik, malzeme, makine, nakliye gibi girdi maliyetleri ile beraber yüklenici karı ve genel giderler ayrı ayrı belirlenip bunlara ilişkin imalat miktarları da belirtilmelidir. Birim fiyatların oluşturulan analize dayalı olarak tespit edilmesi gerekmekte olup anılan mevzuat hükümlerinde analiz yapılmadan birim fiyatların aynen alınacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde belirlenen 7 özel pozda, 2023/660260 Akkent Mahallesi Camii ve Külliyesi İkmal İnşaatı ve Çevre Düzenleme Yapım İş'i'nde belirlenen 36 özel pozda, 2023/242858 ihale kayıt numaralı Muhtelif Mahallelerde Park ve Kaldırım Yapım İş'i'nde belirlenen 3 özel pozda, 2023/836428 ihale kayıt numaralı Makine İkmal Müdürlüğüne Akaryakıt İstasyonu Yapım İş'i'nde belirlenen 2 özel pozda yeni birim fiyat tespitleri yapılmış olup pozların analize dayanmadan sadece teknik açıklamalarına veya işin adına yer verilerek hazırlandığı tespit edilmiştir.

Yeni birim fiyatların analize dayanmaması nedeniyle girdi miktarları ve tutarları belirlenememiş olup tespit edilen birim fiyatların doğrulamasını yapmak için herhangi bir fiyat karşılaştırması yapılamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarında bu konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin imalatların yaptırılması için yeni birim fiyat tespitinin yapılması durumunda birim fiyatların, analize dayalı olarak tespit edilmesi ve malzeme, işçilik, nakliye, makine gibi girdi maliyetlerinin yanında yüklenici karı ve genel giderlerden oluşan girdiler ile bunlara ait imalat miktarlarının ayrı ayrı belirtilmesi gerekmektedir.

B) Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dâhil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi

Kamu İdaresi tarafından birim fiyatlı yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil edilen iş kalemlerinin imalat miktarlarının belirlenmemesi nedeniyle mevzuatın öngördüğü revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, anılan maddede belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedellerinin; birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım İşlerinde İş Kalemi Miktarının Değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde yeni fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kaleminin, projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu 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 belirtilmiştir.

İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarının bilinmesi gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir. Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı

bulunmadığından yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve İdare tarafından onaylanan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil olan iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmesi ve bu iş kalemi miktarında yukarıda belirtilen sınırlar dâhilinde bir artış gerçekleşmesi halinde de revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde belirlenen 10 adet, 2023/242858 ihale kayıt numaralı Muhtelif Mahallelerde Park ve Kaldırım Yapım İş'i'nde 4 adet yeni birim fiyatlı iş kalemine ait imalatların miktar belirtilmeden sözleşmeye dâhil edildiği, uygulamada yapılan imalat miktarı üzerinden hakediş ödemelerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarında bu konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemi için revize birim fiyat uygulamasının yapılamayacağı için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit edilmesi gerekmektedir.

C) Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İş Kalemlerinin Fiyatının Tespitinde Proforma Fatura Kullanılması ve Ticaret ve Sanayi Odası Onayı Bulunmaması

Kamu İdaresi tarafından yapım ihalelerinde, uygulanan yeni birim fiyatlarda rayıcı belli olmayan iş kalemlerinin fiyatının tespitinde piyasadan teklif almak suretiyle temin edilen proforma faturaların kullanıldığı ve ticaret ve sanayi odası onayının bulunmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na dayanılarak çıkartılan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin ve aynı zamanda sözleşmenin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yukarıda belirtilen analizlere dayanılarak, yüklenici tarafından teklifin ekinde idareye sunulan teklif rayiçleri, idarede veya diğer idarelerde mevcut olan rayiçler, ihaleyi gerçekleştiren idarenin daha önce yürüttüğü ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerine ait sözleşmelerde ortaya çıkan fiyatlar ile idarece

kabul edilmesi kaydıyla ticaret ve/veya sanayi odası tarafından onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler uygulanabileceği hükmü yer almaktadır.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde, proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanmasının mümkün olacağı ifade edilmektedir.

Mevzuata göre, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan iş kalemlerinin fiyatının tespitinde proforma faturaların ancak işin tamamının belirtilmesi halinde kullanılması ve ticaret ve/veya sanayi odası tarafından onaylanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde, 2023/660260 ihale kayıt numaralı Akkent Mahallesi Camii ve Külliyesi İkmal İnşaatı ve Çevre Düzenleme Yapım İş'i'nde ve 2023/118668 ihale kayıt numaralı Muhtelif Cadde ve Sokaklara Yol ve Kaldırım Yapılması İş'i'nde belirlenen yeni birim fiyatların tespitinin piyasadan teklif almak suretiyle yapıldığı, işin tamamını içermemesine rağmen proforma faturaların kullanıldığı ve ticaret ve/veya sanayi odası tarafından onaylanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarında bu konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan iş kalemlerinin birim fiyatının belirlenmesinde firmalardan alınan proforma faturaların ancak işin tamamını içermesi halinde kullanılması ve her halde ticaret veya sanayi odasına onaylatılması gerekmektedir.

BULGU 6: İdare Tarafından İhale Edilen Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinin Fiyat Farkı Hesaplamalarının Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Yapılmaması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan hizmet alımı ve yapım işlerine ait fiyat farkı hesaplamalarında mevzuata aykırı olarak akaryakıt için belirlenen temel endeksin hatalı kullanıldığı, akaryakıt için belirlenen satış fiyatının KDV'den arındırılmadığı, yüklenicinin kusuru nedeniyle iş programının gerisinde kalan ayların fiyat farkında hatalı hesaplama yapıldığı, fiyat farkı hesaplamasında kullanılacak sabit katsayılara ve endekslere yer

verilmediği ve hakedişe dahil edilmesi unutulmuş imalat için hesaplanması gereken fiyat farkının iş programında belirtilen ayın fiyat farkı katsayısı üzerinden hesaplanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler tarafından sözleşmeye bağlanan hizmet alımları ve yapım işlerinde uygulanacak fiyat farkı hesabına ilişkin usul ve esaslar 31.08.2013 tarih ve 28751 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar” ve “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar” ile düzenlenmiş ve söz konusu hizmet alımlarına ve yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin “Fiyat Farkı” başlıklı 14’üncü maddesinde; yürürlükteki fiyat farkı kararına göre fiyat farkı hesaplanacağı belirtilmiştir.

Hizmet alımlarında ve yapım işlerinde mevzuata aykırı olduğu tespit edilen fiyat farkı hesaplarına dair hususlar alt başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

A) Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Fiyat Farkı Hesabında Akaryakıt İçin Belirlenen Temel Endeksin Hatalı Kullanılması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan; Cadde ve Sokaklarda Kullanılmak Üzere Nakliye Dahil İdare Malı Asfalt ile Asfalt Nakli, Serimi, Sıkıştırılması ve İdare Malı Asfalt İle Asfalt Yama Yapılması Hizmet Alım İş’ine ve Nizip Belediyesi Nikah Salonu İnşaat Yapım İş’ine ait fiyat farkı hesabında akaryakıt ürününe ait temel endeksin ihale tarihindeki satış fiyatı olarak alınması gerekirken ihalenin yapıldığı ayın ortalama fiyatı alınarak hatalı hesaplama neden olduğu görülmüştür.

Söz konusu işlerin ihale ilan tarihi itibarıyla yürürlükte olan Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın ve Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın 5’inci maddelerinde fiyat farkının hesabında kullanılacak formüle ve formülde yer alan değişkenlerin açıklamalarına yer verilmiştir. Söz konusu esasların her ikisinde de; fiyat farkı hesabının formülünde kullanılan değişkenlerden AYo, akaryakıt ürünleri için ihale tarihindeki satış fiyatını, AYn ise akaryakıt ürünleri için uygulama ayına ait ortalama satış fiyatını temsil etmekte olduğu ifade edilmiştir. Her iki Esas’ın “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde de temel endeksin, akaryakıt ürünlerinden EPDK tarafından fiyatı yayımlananlar için EPDK’nin internet sayfasında yayımlanan ihale tarihindeki satış fiyatı olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından ihalesi gerçekleştirilen ve yukarıda isimlerine yer verilen hizmet alımının ve yapım işinin akaryakıt ürünlerine ilişkin fiyat farkı

hesabında; ihale tarihinde geçerli olan ve EPDK tarafından fiyatı yayımlanan motorin satış fiyatının temel endeks olarak alınması gerekirken, EPDK tarafından fiyatı yayımlanan ihalenin yapıldığı ayın ortalama satış fiyatı temel endeks olarak hesaplamaaya dahil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından hizmet alımlarında ve yapım işlerinde fiyat farkı formülünde yer alan değişkenlerden akaryakıt ürünleri için geçerli olan AYo temel endeksi olarak, ihale tarihinde geçerli olan ve EPDK tarafından fiyatı yayımlanan satış fiyatının baz alınması gerekmektedir.

B) Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Fiyat Farkı Hesabında Akaryakıt İçin Belirlenen Satış Fiyatının KDV'den Arındırılmaması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde, Cadde ve Sokaklarda Kullanılmak Üzere Nakliye Dahil İdare Malı Asfalt ile Asfalt Nakli, Serimi, Sıkıştırılması ve İdare Malı Asfalt ile Asfalt Yama Yapılması Hizmet Alım İş'i'ne, Nizip Belediyesi Nikah Salonu İnşaatı Yapım İş'i ve Selçuklu Mahallesi İmar Yollarının Açılması Yapım İş'i'ne dair fiyat farkı hesabında kullanılan akaryakıt ürünleri satış fiyatlarının KDV hariç olarak alınması gerekirken KDV dahil olarak alındığı görülmüştür.

Söz konusu işlerin ihale ilan tarihi itibarıyla yürürlükte olan Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın ve Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın 5'inci maddelerinde fiyat farkının hesabında kullanılacak formüle ve formülde yer alan değişkenlerin açıklamalarına yer verilmiştir. Söz konusu Esaslar'ın her ikisinde de fiyat farkı hesabının formülünde kullanılan değişkenlerden AYo'nun akaryakıt ürünleri için ihale tarihindeki satış fiyatını, AYn'nin ise akaryakıt ürünleri için uygulama ayına ait ortalama satış fiyatını temsil etmekte olduğu ifade edilmiştir. Her iki Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde de satış fiyatı tanımında; akaryakıt ürünleri için, bir önceki yıl gerçekleşen piyasa büyüklüklerine göre en büyük işlem hacmine sahip olduğu EPDK tarafından belirlenen ilk sekiz akaryakıt dağıtım şirketince, EPDK'ye bildirilen ve EPDK'nin internet sayfasında yayımlanan İstanbul ili, Avrupa yakası için geçerli bayi satış fiyatlarının KDV hariç aritmetik ortalamasını, ilk sekiz dağıtım şirketinin tamamının fiyat bildirmemesi halinde

bunlardan fiyat bildirenlerin fiyatlarının KDV hariç aritmetik ortalaması olarak belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bahse konu işlerin fiyat farkı hesaplamalarında akaryakıt ürünleri için satış fiyatının KDV hariç olarak kullanılması gerekirken KDV dahil satış fiyatının dikkate alınarak hesaplandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından hizmet alımlarında ve yapım işlerinde fiyat farkı formülünde yer alan değişkenlerden akaryakıt ürünleri için geçerli olan AYo temel ve AYn güncel endeksleri için EPDK tarafından açıklanan fiyattan KDV'nin arındırılarak hesaplamaya dahil edilmesi gerekmektedir.

C) Yüklenicinin Kusuru Nedeniyle İş Programının Gerisinde Kalınan Ayların Fiyat Farkında Hatalı Hesaplama Yapılması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan, Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'ne ait ihale sözleşmesinin fiyat farkı hesaplamalarında, yüklenicinin kusuru nedeniyle iş programının gerisinde kalınan aylarda endeks karşılaştırılması yapılması gerekirken fiyat farkı katsayısının karşılaştırıldığı görülmüştür.

Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın; "İş Programı ve Ödenek Dilimi" başlıklı 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında, yüklenicinin kusuru nedeniyle herhangi bir aya ait iş programına uyulmadığında, sonraki aylarda yapılacak imalatlarda iş programına uygunluk sağlanıncaya kadar fiyat farkı hesabında, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile fiili imalatın yapıldığı ayın endeksinden düşük olanın esas alınması gerektiği belirtilmektedir.

Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın 5'inci maddesinde fiyat farkı hesaplamasında kullanılması gereken formüle ve formülde yer alan değişkenlerin açıklamalarına yer verilmiştir.

Formülde yer alan Pn katsayısının, fiyat farkı hesabında kullanılan temel endeksler ve güncel endeksler ile girdilerin ağırlık oranlarını temsil eden sabit katsayıların formüle uygulanması sonucu bulunan fiyat farkı katsayısını ifade ettiği belirtilmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında; formüldeki temel endeksler (o) ve güncel endeksler (n)'in neyi ifade ettiği

belirtilmiştir. Pn formülünde yer alan İn, İo, Çn, Ço gibi yer alan değişkenlerin endeksleri ifade ettiği açıkça anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İşi'nde yüklenicinin kusuru nedeniyle iş programının gerisinde kalan ve daha sonraki aylarda gerçekleştirilen imalatları içeren hakedişlerin fiyat farkı hesaplamasında, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanının esas alınması gerekirken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın Pn katsayısı ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın Pn katsayısından düşük olanını esas alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 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 alınarak Pn katsayısının hesaplanması ve bu katsayı üzerinden fiyat farkı olarak ödenecek tutarın belirlenmesi gerekmektedir.

Ç) Yapım İşine Ait İhale Dokümanında Fiyat Farkı Hesaplamasında Kullanılacak Sabit Katsayılara ve Endekslere Yer Verilmemesi

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen Millet Kütüphanesi İnşaatı Yapım İşi'nde, ihale dokümanında fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen işte kullanılan girdilere uygun bir biçimde sabit katsayıların ve her bir sabit katsayı için kullanılacak endekslerin belirlenmediği görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde uygulanacak fiyat farkının bu Esaslar'a göre hesaplanacağı belirtilmiştir.

Esaslar'ın "Fiyat Farkı Hesabı" başlıklı 5'inci maddesinde, fiyat farkı hesabında kullanılacak formüle, sabit katsayılara ve sabit katsayılara ilişkin endekslere yer verilmiş olup idare tarafından işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun biçimde sabit katsayıların

toplamının bire (1.00) eşit olacak şekilde belirlenerek ihale dokümanında gösterilmesinin ve her sabit katsayı için dördüncü fıkraya göre hesaplamaya esas endeksin belirlenmesinin zorunlu olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Açık İhale Usulü ile İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Tip İdari Şartnamenin 45.3'üncü maddesinin düzenlenmesine ilişkin açıklamaların bulunduğu 36'ncı dipnotunda; İdarenin, sözleşmenin yürütülmesi sırasında fiyat farkı hesaplanmasını öngörmesi durumunda madde metnine "45.3.1. Fiyat farkı hesaplanacaktır." yazması gerektiği ve İdare tarafından yürürlükte bulunan fiyat farkına ilişkin esaslar dikkate alınarak işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun sabit katsayılar ile varsa ilgili alt endeksleri de içeren düzenlemenin bu maddede yapılacağı belirtilmektedir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Fiyat Farkı Ödenmesi ve Hesaplanması Şartları" başlıklı 14'üncü maddesinin düzenlenmesine ilişkin açıklamaların bulunduğu 16'ncı dipnotunda; İdarenin, sözleşmenin yürütülmesi sırasında fiyat farkı hesaplanmasını öngörmesi durumunda madde metnine "14.2. Fiyat farkı hesaplanacaktır." yazması gerektiği ve İdare tarafından yürürlükte bulunan fiyat farkına ilişkin esaslar dikkate alınarak işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun sabit katsayılar ile varsa ilgili alt endeksleri de içeren düzenlemenin bu maddede yapılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, yapım işine ait idari şartname ve sözleşmede sabit katsayılarla ve her bir sabit katsayı için hesaplamaya esas endekslere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından fiyat farkı formülünde yer alan sabit katsayılarla ve sabit katsayıların her biri için hesaplamaya esas endekslerin belirlenmesi gerekmektedir.

D) Hakedişe Eklenmesi İhmal Edilen İmalat İçin Hesaplanması Gereken Fiyat Farkının İş Programına Ait Ayın Fiyat Farkı Katsayısı Üzerinden Hesaplanması

Kamu İdaresi tarafından birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan yapım işinde; hakedişe eklenmesi ihmal edilen imalatın, hakedişe eklenmesi kesinleşen ayın fiyat farkı katsayısı yerine imalatın yer aldığı iş programına ait ayın fiyat farkı katsayısı üzerinden fiyat farkı hesaplandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "Uygulama Esasları" başlıklı 6'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrasında; birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan işlerde, herhangi bir imalat için yapılan ara veya kesin metraj sonucu bir imalatın miktarında artma ya da azalma tespit edildiği takdirde, artan ya da azalan miktar (imalat hangi ayda yapılmış olursa olsun) geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış ya da azalışın kesinleştiği ayın fiyat farkı katsayısı (P_n) esas alınarak fiyat farkı hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği belirtilen 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde iş programına göre 2023 Kasım ayında gerçekleştirilmesi gerekirken 2023 Aralık ile 2024 Ocak aylarında imalatı gerçekleştirilen 4.229.910,06 TL tutarındaki 2797,38 m³ kemer betonunun, 13.12.2023 tarihli 10. hakedişte metraj listesine eklenmesi ihmal edilmiştir. 14.02.2024 tarihinde düzenlenen 13 numaralı hakedişte metraj listesine eklenmesine karar verilen bu imalat için hesaplanması gereken fiyat farkının, iş programının ait olduğu 2023 Kasım ayındaki fiyat farkı katsayısı (P_n) üzerinden hesaplandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak uygulamalarda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde imalat için yapılan metraj sonucu; bir imalatın miktarında artış tespit edildiğinde, geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere artışın kesinleştiği ayın fiyat farkı katsayısı (P_n) esas alınarak fiyat farkının hesaplanması gerekmektedir.

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

Kamu İdaresi tarafından yükleniciler ile yapılan sözleşmelerde, iş kalemi miktarlarında yaşanan artışlar sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin güncel mevzuat hükümlerine yer verilmesine rağmen bu uygulamaya yönelik hükümlerin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

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

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

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

Yapım işlerinde, revize birim fiyat uygulamasına ilişkin mevzuata aykırı olduğu tespit edilen hususlar alt başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

A) Revize Birim Fiyat Şartları Oluşmamasına Rağmen Revize Birim Fiyat Hesaplanması

Kamu İdaresi tarafından ihale konusu yapım işinde revize birim fiyat uygulanması için gerekli şartlar oluşmadığı halde, ilgili imalat kalemine ilişkin fiyatların revize edilerek yükleniciye ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen 2023/978466 ihale kayıt numaralı Muhtelif Cadde ve Sokaklara Park ve Kaldırım Yapım İş'i'nde; doğal parke taşı, beton plak, adi kaldırım ve blokaj sökülmesi imalat kaleminde işin devamı sırasında 19.01.2024 tarihinde düzenlenen 2 numaralı hakedişte sözleşmede belirlenen imalat miktarına göre %20 artış gerçekleşmiş ve toplam artış bedelinin sözleşme bedelinin %1'ini geçmemesine rağmen ilgili imalat kaleminin fiyatının revize edilerek hesaplanan revize birim fiyat üzerindeki tutar üzerinden ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından revize birim fiyat şartları oluşmamasına rağmen revize birim fiyat hesaplanarak bu fiyat üzerinden ödeme yapılması kontrollük hizmetlerinin bu anlamda

etkin yapılmadığını göstermekte olup revize birim fiyat uygulanmasını gerektirecek koşulların sağlıklı bir şekilde takibinin sağlanması, işin yürütülmesi için gerekli tüm evrakın usulüne uygun olarak hazırlanması ve işlerin sözleşme ile eklerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

B) Revize Birim Fiyat Şartları Oluşmasına Rağmen Revize Birim Fiyat Hesaplanmaması

Kamu İdaresi tarafından ihale konusu yapım işinde revize birim fiyat uygulanması için gerekli şartlar olduğu halde, ilgili imalat kalemine ilişkin fiyatların revize edilmeden yükleniciye ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen 2023/978466 ihale kayıt numaralı Muhtelif Cadde ve Sokaklara Park ve Kaldırım Yapım İş'i'nde; 10x25x50 cm boyutlarında bazalt bordür temini ve yerine döşenmesi imalat kaleminde işin devamı sırasında, 08.04.2024 tarihinde düzenlenen 5 numaralı hakedişte sözleşmede belirlenen imalat miktarına göre %20 artış gerçekleşmesine ve toplam artış bedelinin sözleşme bedelinin %1'ini geçmesine rağmen, ilgili imalat kaleminin fiyatının revize edilmeden birim fiyat cetveli üzerindeki tutar üzerinden ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

C) İş Kalemi Miktarlarında Artışlar Olmasına Rağmen Revize Birim Fiyat Uygulamasının Sonraki Hakedişlerde Gecikmeli Olarak Yapılması

Kamu idaresi tarafından ihale konusu yapım işinde revize birim fiyat uygulanması için gerekli şartlar olduğu halde, ilgili imalat kalemine ilişkin fiyatlarının revize edilmeden yükleniciye ödemede bulunulduğu ve revize birim fiyat hesabının ise sonraki hakedişte gecikmeli olarak yapıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen 2023/954652 ihale kayıt numaralı Akkent Parkı Tamirat ve Yenileme Yapım İşi'nde, 15.120.1107 poz numaralı "Makine ile Patlayıcı Madde Kullanmadan Her Derinlik ve Her Genişlikte Sert Kaya Kazılması (Derin Kazı)" imalat kaleminde işin devamı sırasında, 04.03.2024 tarihinde düzenlenen üçüncü geçici hakedişte sözleşmede belirlenen imalat miktarına göre %20 artış gerçekleşmesine ve toplam artış bedelinin sözleşme bedelinin %1'ini geçmesine rağmen, ilgili imalat kalemlerinin fiyatlarının revize edilmeden birim fiyat cetveli üzerindeki tutarlar ile yükleniciye ödeme yapıldığı belirlenmiştir. Dördüncü geçici hakedişin ise revize birim fiyat hesabının yapılarak önceki hakedişte ödenen fazla tutarın minha (kesinti) şeklinde gösterilerek düzenlendiği tespit edilmiştir. Bu şekilde yapılan gecikmeli revize birim fiyat uygulaması, faizlerin yüksek olduğu ekonomik ortamda yükleniciye faizsiz finansman kaynağı sağlamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından birim fiyatlı yapım işi sözleşmelerinde fiyatların revize edilmemesi veya geç revize edilmesi kontrollük hizmetlerinin bu anlamda etkin yapılmadığını göstermekte olup revize birim fiyat uygulanmasını gerektirecek koşulların sağlıklı bir şekilde takibinin sağlanması, işin yürütülmesi için gerekli tüm evrakın usulüne uygun olarak hazırlanması ve işlerin sözleşme ile eklerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Ç) Revize Birim Fiyatların Resmi Analiz ve Rayiçler Kullanılarak Hesaplanan Birim Fiyatlarla Karşılaştırılmaması

Kamu İdaresi tarafından iş kalemi miktarlarındaki artışlar sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyatların, resmi analiz ve rayiçler kullanılarak hesaplanan birim fiyatlarla karşılaştırılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'ne 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddede ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22’nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiği açıklanmaktadır. Bir başka deyişle “yeni birim fiyat” kavramının uygulamada nasıl yapılması gerektiğini tarif etmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metninde sayılan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

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

Yapılan incelemede, 2023/954652 ihale kayıt numaralı Akkent Parkı Tamirat ve Yenileme Yapım İş’inde 74.013.0032 poz numaralı “Tuvenan, Kum, Çakıl veya Stabilize Dolgu Yapılması” ve 15.120.1107 poz numaralı “Makine ile Patlayıcı Madde Kullanmadan Her Derinlik ve Her Genişlikte Sert Kaya Kazılması (Derin Kazı)”, 2022/1279163 ihale kayıt numaralı Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş’inde “Tun-16”, 2023/242858 ihale kayıt numaralı Muhtelif Mahallelerde Park ve Kaldırım Yapım İş’inde “Ocak Taşı ile 200 Dozlu Çimento Harçlı Kargir İnşaat Yapılması” iş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artış meydana geldiği, söz konusu iş kalemlerinin birim fiyatlarının 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 tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından birim fiyatlı yapım işi sözleşmelerinde; bir iş kalemi miktarında %20’yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1’ini geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilmeli, hesaplanan

revize fiyat resmi analiz ve rayiçlerle hesaplanan fiyatla veya resmi analiz ve rayiç fiyatı bulunmayan birim fiyatlarda yeni birim fiyat hesabı yapılarak bulunan fiyat ile karşılaştırılmalı ve hangi fiyat küçük ise o fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

D) Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyat Hesaplanması Gereken Toplam İmalat Miktarına Hesaplanan Son Revize Birim Fiyatın Uygulanmaması

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde revize hesaplamalarının, hesaplanan son revize birim fiyat esas alınarak yapılmadığı görülmüştür.

Revize birim fiyat hesaplanan pozun miktarında artış oldukça, revize birim fiyat hesabının her seferinde toplam artış miktarı üzerinden yeniden yapılması ve revize birim fiyat kesintisinin de toplam üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Yapım işlerinde bir iş kaleminde revize birim fiyat hesaplama şartlarının oluşması durumunda mevzuatta belirtilen şekilde hesaplama yapılarak sözleşmesinde belirtilen miktarın %20'sini aşan kısmı için hesaplanan revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacaktır. Söz konusu iş kaleminde sonraki hakedişlerde imalat miktarı arttıkça revize birim fiyat tekrar hesaplanacak fiyat bir önceki revize fiyattan daha düşük olacaktır. Hesaplanan yeni ve bir önceki fiyattan daha düşük olan revize fiyat iş kalemi miktarının %20'yi aşan kısmın tamamına uygulanacaktır. Bu uygulama söz konusu iş kaleminde imalat arttıkça aynı şekilde devam ettirilerek hesaplanan son ve en düşük revize birim fiyat, iş kaleminin sözleşmesinde belirtilen miktarının %20'sini aşan kümülatif imalat miktarının tamamına uygulanması gerekmektedir.

Mevzuat hükmünün daha anlaşılır olması için bir örnekle açıklanacak olursa; sözleşmesinde 100 birim olan ve yüklenici tarafından 100 TL teklif edilen bir iş kaleminde her bir hakedişte 100 birim olmak üzere 3 hakedişte 300 birim imalat yapıldığını varsayalım. Mevzuatta belirtilen şartların oluşarak 2'nci hakedişte revize birim fiyat hesaplanması sonucu fiyatın 95 TL hesaplanması durumunda 120 birim için 100 TL, 80 birim için ise 95 TL fiyat üzerinden ödenecek tutar hesaplanacaktır. Üçüncü hakedişte 100 birim imalat daha gerçekleştiğinde 300 birim imalat miktarına göre tekrar revize birim fiyat hesaplanarak fiyatın 90 TL olarak hesaplandığını varsayalım. Üçüncü hakedişte 120 birim için 100 TL, 180 birim için ise 90 TL fiyat kullanılarak ödenecek tutarın hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Şahinbey Belediyesi Tünel İnşaatı ve Kavşak Düzenlemesi Yapım İş'i'nde; TÜN.016 numaralı iş kaleminde 8 hakedişte imalat gerçekleşmiş, 2'nci hakedişte

revize birim fiyat şartları oluşmuş, mevzuatta yer verilen formülle revize birim fiyat hesaplanmış ve iş kaleminin sözleşmesinde yer alan miktarın %20 artışı aşan kısmı revize birim fiyat üzerinden ödenmiştir. Sonraki hakedişlerde iş kaleminde imalat devam etmiş, fiyat tekrar revize edilmiş ancak revize birim fiyat sadece son yapılan imalat miktarına uygulanmıştır. Bu uygulama sonucunda iş kalemine 7 ayrı revize fiyat uygulanarak ödeme tutarı hesaplanmıştır.

Revize birim fiyat hesaplama şartları oluşan bir iş kaleminde imalat miktarı arttıkça revize birim fiyat düşecektir. Revize edilen iş kalemine ait ödeme tutarının hesaplanmasında son ve en düşük olan revize birim fiyat iş kaleminin sözleşmesinde yer alan miktarın %20'sini aşan miktarın tamamına uygulanması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarıların dikkate alınarak, uygulamalarda konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapım işlerinde revize birim fiyat uygulamalarının Kamu İhale Genel Tebliği ve Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere ve Kamu İhale Genel Tebliği'ne uyulmayarak bazı mal alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölündüğü 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. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ifade edilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan Temine İlişkin" açıklamalar başlıklı 22'nci maddesinin beşinci fıkrasının birinci bendinde belirlenen parasal limitlere bağlı olarak

yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği, ayrıca 4734 sayılı Kanunun 19' uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22' nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22' nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesinin gerektiği hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun'da bu özel hallerden biri olarak Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları şeklinde belirtilmiştir. (2024 yılında Büyükşehir İlçe Belediyeleri için söz konusu limit tutarı 622.756,00 TL'dir).

Yapılan incelemede, aynı veya çok yakın tarihlerde, aynı müdürlük tarafından, aynı mahiyette ve aynı yükleniciden yapılan birçok alımın Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken kısımlara bölünerek yine aynı Kanunda özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin usulü ile alımı gerçekleştirilmiştir. Tespiti yapılan uygulamalara ilişkin örnekler, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Aynı veya Çok Yakın Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Ödeme Emri Tarihi	Yevmiye Numarası	Piyasa Fiyat Araştırma Tutanak Tarihi	Alım Yapan Müdürlük	Alım Konusu	Tutarı (KDV Hariç) (TL)
20.02.2024	2018	31.01.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek ve Aşevinde Kullanılmak Üzere Kuru Fasulye Alımı	361.000,00
20.02.2024	2019	31.01.2024		Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek ve Aşevinde Kullanılmak Üzere Nohut Alımı	360.500,00
02.04.2024	3887	19.02.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek Üzere Ayçiçek Yağı Alımı	600.000,00
04.04.2024	4070	18.03.2024			600.000,00
04.04.2024	4089	21.02.2024	Tesisler Müdürlüğü	Şahinbey Belediyesi Ramazan Sokağı Elektrik Alt Yapı Malzemeleri Mal Alımı	495.275,00

03.04.2024	4021	20.02.2024		Şahinbey Belediyesi Ramazan Sokağı Aydınlatma Malzemeleri Mal Alımı	228.935,00
26.03.2024	3607	11.03.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek ve Aşevinde Kullanılmak Üzere Nohut Alımı	507.500,00
25.03.2024	3527	11.03.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek ve Aşevinde Kullanılmak Üzere Kuru Fasulye ve Şehriye Alımı	496.000,00
30.04.2024	5005	18.03.2024	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Şahinbey Millet Kütüphanesi İçin Sandalye Alımı	525.000,00
09.05.2024	5450	15.04.2024	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Şahinbey Millet Kütüphanesi İçin Sandalye Alımı	540.000,00
19.03.2024	3284	20.02.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılmak Üzere 25 MM (1'lik ve 19 MM(3/4)'lük agrega Kalker Malzeme Alımı İşİ	606.110,85
19.03.2024	3283	20.02.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılmak Üzere Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 0,5 mm'lik Kum Alınması İşİ	601.911,00
29.04.2024	4956	05.03.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılmak Üzere Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 0,5 mm'lik Kum Alınması İşİ	609.242,31
29.04.2024	4955	05.03.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılmak Üzere 12,5 MM(1/2'lik ve 9,25 MM(3/8)'lik Agrega (5-10 MM Kalker)Malzeme Alımı İşİ	611.054,18
29.05.2024	6265	24.04.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 25 mm 1'lik Agrega Kalker Malzeme Alımı İşİ	596.067,72
29.05.2024	6264	24.04.2024	Fen İşleri Müdürlüğü	Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 37,5 mm 1'lik Agrega Kalker Malzeme Alımı İşİ	584.893,74

Tablo 9: Farklı Tarihlerde Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Ödeme Emri Tarihi	Yevmiye Numarası	Piyasa Fiyat Araştırma Tutanak Tarihi	Alım Yapan Müdürlük	Alım Konusu	Tutarı (KDV Hariç) (TL)
13.03.2024	3026	24.02.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Aşevinde Kullanılmak Üzere Zeytinyağı Alımı	192.000,00
20.03.2024	3343	04.03.2024			617.859,80
02.04.2024	3886	20.03.2024			617.859,80
24.05.2024	6081	29.04.2024			602.768,32
14.06.2024	7222	27.05.2024			614.250,00
19.02.2024	1894	09.01.2024	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Şefkat Mağazasında İhtiyaç Sahibi Vatandaşlara Verilmek Üzere Hasta Bezi Alımı	363.321,60
06.05.2024	5250	28.03.2024			365.003,78
08.08.2024	9182	05.07.2024			457.470,00

Kamu idaresi cevabında asfalt üretimi, yol açma, yol bakım ve onarımı gibi imalat kalemlerinde kullanılan malzemelerin alımı için yapılan ihalelerin; itiraz, ihale iptali vb. gibi nedenlerle sürecinin uzaması ve bu süre içerisinde de yapılması acil ve zorunluluk arz eden durumların ortaya çıkması nedeniyle, ihtiyaç duyulan miktar kadar malzemenin doğrudan temin yoluyla karşılandığı ve bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından ihale yoluyla edinilmesi gereken söz konusu alımların parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmesi sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkelerinin ihlal edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Kamu İhale Kanuna Göre İhale Edilmesi Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında İhalesiz Olarak Temin Edilmesi

Kamu İdaresinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmasına rağmen, yıl içerisinde süt yemi, fide, gübre, arpa tohumu, buğday tohumu ve bazı gıda alımlarının istisna kapsamında değerlendirilerek ihalesiz yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; idareler ihalelerde, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

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

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

Yukarıda yer alan madde metni hiçbir tartışmaya meydan vermeyecek bir açıklıkta düzenlenmiştir. Maddeye göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu bent kapsamına, özellikle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olmayıp da 4734 sayılı Kanunun kapsamına alınan kuruluşların, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği üreticilerden veya ortaklarından yapacakları; Et ve Süt Kurumunun canlı hayvan, et ve süt alımları; Toprak

Mahsulleri Ofisinin hububat alımları; Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğünün çay alımları; Türkiye Şeker Fabrikalarının şeker pancarı alımı, Orman Bakanlığına bağlı fidanlıkların fidan alımları gibi alımların girdiği açıktır.

Bu istisna kapsamında, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları yer almaktadır. Dolayısıyla yıl içinde kurum tarafından satın alınan süt yemi, fide, gübre, arpa tohumu, buğday tohumu ve bazı gıda alımlarının diğer yapılacak tüm mal alımları gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna tabi olup bu istisna kapsamında yer almamaktadır.

Tablo 10: 3/a İstisnası Kapsamında Alım Yapılan Ürünler

Müdürlük Adı	Alımın gerçekleştiği tarih	Alım yapılan ürün	Alım yapılan tutar (Kdv hariç TL)
Tarımsal Hizmetler	14.02.2024	Büyükbaş sığır süt yemi ve küçükbaş koyun süt yemi	36.963.027,50
Tarımsal Hizmetler	21.02.2024	Büyükbaş sığır süt yemi ve küçükbaş koyun süt yemi	25.560.335,00
Tarımsal Hizmetler	31.05.2024	Sertifikalı fide	38.017.606,32
Tarımsal Hizmetler	31.10.2024	Buğday tohumu	8.977.000,00
Tarımsal Hizmetler	06.11.2024	Sertifikalı tohum	13.391.591,50
Tarımsal Hizmetler	08.11.2024	Kimyevi gübre	29.462.400,00
Sosyal Yardımlaşma	01.03.2024	Zeytinyağı	10.008.700,00
Sosyal Yardımlaşma	08.07.2024	Muhtelif gıda malzemesi	22.906.000,00

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde İdare tarafından tarımsal destekleme kapsamında kullanılmak üzere 152.371.960,30 TL tutarında süt yemi, fide, gübre, tohum vb. tarımsal ürünlerin ve aşevinde kullanılmak üzere 32.914.700,00 TL tutarında zeytinyağı ve muhtelif gıda malzemesi (bulgur, pirinç, makarna, şeker, mercimek, ayçiçek yağı) alımlarının yukarıda yer verilen istisna hükmü kapsamında değerlendirilerek ihale yapılmaksızın doğrudan alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya konu edilen diğer alımların rekabeti sağlayacak şekilde 4734 sayılı Kanun'da yer alan alım usullerine uygun şekilde yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun İstisnalar başlıklı 3 (a) maddesi kapsamında olmayan mal alımlarının aynı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Pazar Yerlerinin Mevzuatta Belirtildiği Şekilde Tahsis Edilmemesi

Kamu İdaresinin sorumluluğunda olan pazar yerlerinin mevzuatta belirtildiği şekilde tahsis edilmediği görülmüştür.

Semt ve üretici pazarlarını modern bir yapıya kavuşturmak, bu yerlerde sebze ve meyveler ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını temin etmek, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak ve üreticiler ile pazarcıların faaliyetlerini düzenlemek amacı ile 12.07.2012 tarihinden itibaren Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik’in “Pazar Yerlerinde Tahsis İşlemi” başlıklı 13’üncü maddesinde tahsis işlem süreci detaylı olarak açıklanmış ve tahsis işleminin; belediyece en az bir yerel gazetede ilan edilmek, en az yedi iş günü belediye ilan panosunda asılı kalmak ve belediyenin resmi internet sayfasında yayımlanmak suretiyle duyurulacağı, ayrıca bu hususun üyelerine duyurmak üzere ilgili meslek kuruluşuna da bildirileceği belirtilmiştir. İlan sonrası alınan başvurulardan Yönetmelik’te aranan şartları taşıdığı anlaşılan müracaat sahipleri arasında yapılacak kura yöntemi ile tahsis işleminin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin sorumluluğunda 13 adet semt pazarının bulunduğu, pazar yerlerinin Yönetmelik’te belirtilen ilan şartlarına uyulmadan tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya konu husus ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından idare sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm pazar yerlerinde, Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara göre tahsislerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Bir Teknik Elemanın Aynı Anda Birden Fazla İşin Şantiye Şefliğini Üstlenmesi

Kamu İdaresi tarafından yürütülen bazı yapım işlerinde, bir teknik elemanın tam zamanlı olarak bir işte şantiye şefliği yapan teknik elemanın, aynı zamanda başka bir işte de şantiye şefliği üstlendiği görülmüştür.

2.3.2019 tarih ve 30702 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik'in "Şantiye Şefliği" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; tam zamanlı olarak başka bir işte çalışanların şantiye şefliği görevini üstlenemeyeceği ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 7'nci maddesinde ise; kamu kurum ve kuruluşlarınca yaptırılan kamu yatırımı niteliğindeki yapıların şantiye şefleri aynı anda başka bir işin şantiye şefliğini üstlenemez hükmü yer almaktadır.

Öte yandan 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 bildirmediği takdirde yine sözleşmede belirtilen tutarda cezanın günlük olarak hesaplanarak ilk hakedişten kesileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre bir kişinin tam zamanlı olarak aynı anda farklı işlerde şantiye şefliği görevini üstlenemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Anılan işlerin imalatlarının yapılacağı yerlerin birbirinden farklı olması ve bir şantiye şefinin tam zamanlı olarak aynı anda 2 işin başında bulunması mümkün olmadığından Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik gereğince, teknik personel bildirimi sunulan şantiye şefinin bir işte geçerli sayılacaktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen işlerin incelenmesi sonucunda; 3 şantiye şefinin aynı anda birden fazla şantiye şefliğini üstlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, şantiye şefleri ile ilgili yönetmeliğin uygulanması ve ilgili işlemlerin tesisinde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bir personelin aynı anda farklı işlere ait şantiye şefliği görevini üstlenemeyeceğinden, İdare tarafından ihale edilen söz konusu işlere ait şantiye şefliği görevleri için, yeni teknik personel bildiriminin süresi içinde idareye sunulmasının sağlanması ve Şantiye Şefleri Hakkında Yönetmelik gereğince işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Birim Fiyatlar Oluşturulurken Taşınabilecek Azami Ağırlıkların Dikkate Alınmaması

Kamu İdaresi tarafından ihale edilen Cadde ve Sokaklarda Kullanılmak Üzere Asfalt Serimi, Sıkıştırılması ve Asfalt Yama Yapılması Hizmet Alım İşine ait hakediş incelemelerinde, karayolları mevzuatının izin verdiği azami ağırlıkların aşılması suretiyle taşıma yapıldığı tespit edilmiştir.

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

2918 sayılı Kanunun 8'inci ve 65'inci maddelerine dayanılarak çıkarılan Araçların Yüklenmesine İlişkin Ölçü ve Usuller ile Tartı ve Boyut Ölçüm Toleransları Hakkında Yönetmelik'in "Araçların ağırlık ve boyut ölçüleri" başlıklı 5'inci maddesinde; karayollarında seyreden araçların yüklü ve yüksüz olarak uyacakları boyutların ve bu araçların karayolu yapısına zarar vermeden güvenle seyredebilecekleri ağırlıkların belirtilen şartlara uygun olmasının zorunlu olduğu belirtilerek, araçların teknik özelliklerine göre taşıyabilecekleri azami miktarlar belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Tartı toleransı uygulaması" başlıklı 7'nci maddesinde; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 65'inci maddesine göre fazla yükleme oranlarının tespitinde araçların azami ağırlığının %3,75'i ve 500 kilogram artırılması şeklinde tartı toleransı uygulanacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu hizmet alımına ait Teknik Şartname'nin 1'inci maddesi, taşıt ve iş makinelerinin 237 sayılı Taşıt Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, Karayolları Trafik Yönetmeliği ve Karayolları Taşıma Yönetmeliğine uygun olmasını şart koşturmaktadır. 5'inci maddede ise araçların, istiap haddi sınırları içinde yolcu, personel veya yük taşıması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılında gerçekleştirilen "Cadde ve Sokaklarda Kullanılmak Üzere Nakliye Dahil İdare Malı Asfalt ile Asfalt Nakli, Serimi, Sıkıştırılması ve İdare Malı Asfalt ile Asfalt Yama Yapılması Hizmet Alım İşi" kapsamında yapılan hakediş incelemelerinde, mevzuata ve ihale dokümanına aykırılıklar tespit edilmiştir. Hizmet işinde kullanılan nakliye araçlarının ruhsatlarında belirtilen azami taşıma ağırlıklarının aşıldığı kantar fişleri üzerinden belirlenmiş olup, nakliye görevini yerine getiren araçların azami ağırlıklarına %3,75 ve 500 kg tartı toleransı eklenmesine rağmen gerçekleştirilen 791 nakliye seferinden 787'sinin mevzuatta öngörülen azami ağırlık sınırını aştığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bu husustaki tavsiye ve uyarılar dikkate alınarak, uygulamada gerekli hassasiyetin gösterileceğini belirtmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, trafik güvenliğinin tehlikeye atılmaması ve karayolu yapılarının zarar görmemesi için belirlenen azami ağırlık sınırlarına uyulması gerekmektedir.

BULGU 13: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiş olup iş yeri olarak kullanılan binalara ilişkin çevre temizlik vergisinin her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı ve her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, iş yeri olarak kullanılan binalara ait çevre temizlik vergilerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri ilgili belediyeler tarafından yapılmaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesine göre, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ve işletmelere iş yeri açma ve çalışma ruhsatı verme yetkisinin belediyelerde olduğu; 2'nci maddesinde ise avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, mimar ve mühendisler, noterler gibi bazı meslek

gruplarının iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutuldukları belirtilmiştir. İlgili kanunlarında da bu yerlerin iş yeri açmak için faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de iş yeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

İdareye iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda iş yerlerine ilişkin çevre ve temizlik vergisi mükellefiyetleri oluşturulmaktadır. Yukarıda adı geçen ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti başvuru üzerine ya da İdare tarafından tespit edildiği durumlar haricinde tesis edilememektedir.

Yapılan incelemede, Gaziantep Defterdarlığından alınan verilere göre belediye sınırları içinde faaliyette bulunan toplamda 39.123 mükellef olmasına rağmen İdareden temin edilen çevre temizlik vergisi beyan listesinde 31.480 adet mükellefin bulunduğu, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken 7.643 iş yerine işlem tesis edilmediği belirlenmiştir. Ayrıca iş yerlerinin faaliyet alanlarının incelenmesi neticesinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf olan 663 adet iş yerinden 517 tanesinin, iş yeri çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin bulunmadığı ve buna bağlı olarak çevre temizlik vergilerinin tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, kayıtlı olmadığı belirtilen iş yerine ait denetimlerin başlatıldığı, 2464 sayılı Kanun kapsamında gerekli çalışmaların yapılarak bildirim ve tahakkuk eksikliklerinin giderileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından idare sınırları içinde bulunan aktif iş yerlerinden çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi ve gerekli tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirilmesi ile buna yönelik saha denetim çalışmalarının etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç konusu yapılan hizmetler için Kamu İdaresi tarafından yeni açılacak iş yerlerinden fenni muayene ücreti tahsil edildiği görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla

konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak “karşılıklı” ve “belirli bir hizmet bedeli” olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Kanun’da, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun’un ikinci kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun’un 85’inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 21.08.1981 tarihli ve 17435 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik’te Kanun’da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı şekilde anlatılmış, Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ise Yönetmelik’te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir. Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun’un 97’nci maddesinde belediyelerin, bu Kanun’da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu görülmektedir.

Yapılan incelemede, harca tabi hizmetlerden olan yeni açılan iş yerlerine ruhsat verme işleminde Kamu İdaresi tarafından ayrıca fenni muayene ücreti tahsil edildiği ve bu ücret alınmadan da bahsi geçen ruhsatın ilgililere verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bahse konu ile ilgili olarak mevzuat hükümleri çerçevesinde gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından ücret tarifeleri ile ilgili işlemlerini mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi

Kamu İdaresi mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle usulsüz olarak su ve elektrik tedarik edildiği görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanun ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (GASKİ) kurulmuştur.

Yine aynı Kanunla GASKİ'nin görevleri sayılmış; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yer altı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması görevleri tevdi edilerek GASKİ, su satışı ve abonelik işlemleri konusunda tek yetkili olarak görevlendirilmiştir.

GASKİ'nin su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması bedeli ile diğer bedellere ilişkin tarifelerin tespiti ve tahsili ile tüm abonelik hizmetlerinin usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 2560 sayılı Kanun'un "Tarife Tespit Esasları" başlıklı 23'üncü maddesine dayanılarak GASKİ Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği hazırlanmıştır.

Anılan Yönetmelikle; tarife tespitinin esasları, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması tarifesi ve abonelik uygulaması, su satış tarifesi, abonelik uygulamalarına ilişkin hususlar, müeyyide bedelleri ve uygulamalara ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde iş yerlerine, iş yeri abonesi tarifesi uygulanacak aboneler içinde yer verilmiş, kamu idareleri ise resmi kurum abonesi tarifesi uygulanacak aboneler arasında sayılmıştır.

Ayrıca Yönetmelik'in 35'inci maddesinde izinsiz su kullanımına ilişkin hususlar düzenlenmiş ve izinsiz su kullanım bedelleri tespit edilmiştir.

Elektrik kullanımına ilişkin olarak ise; elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışı ile buna ilişkin hizmetlerin sunulmasında tüketici, tedarikçiler ve/veya dağıtım şirketleri arasındaki iş ve işlemlere esas asgari standart, usul ve esaslar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Yönetmelik'te, tüketicinin; serbest tüketici, serbest olmayan tüketici ya da son kaynak tedariki kapsamındaki tüketici statüsünde elektrik enerjisi ve/veya kapasiteyi, elektrik enerjisi ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri ile tedarik lisansına sahip şirketlerden temin edeceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Usulsüz Elektrik Enerjisi Tüketimi" başlıklı 48'inci maddesinde tüketicinin hangi hallerde usulsüz elektrik enerjisi tüketmiş olacağı sayılmıştır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'te; usulsüz elektrik enerjisi kullanımlarına ilişkin tespitlerde, müşteriye yükümlülüklerini yerine getirmesi için 15 gün süre verildiğini belirten kesme ihbarı bırakılacağı; müşterinin yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde elektriğinin kesileceği; müşterinin dâhil olduğu abone grubuna ve usulsüz tespitinin ait olduğu yıla göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurul kararı ile belirlenen kesme-bağlama ücretinin 5 katı kadar ceza uygulanacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, su kullanımında olduğu gibi elektrik kullanımında da İdare mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına, elektrik enerjisi mevzuatı ve kişilerle akdedilen sözleşme ve şartnamelerde yer alan elektrik aboneliklerin yaptırılması hükümlerine aykırı olarak (süzme) sayaç marifetiyle elektrik enerjisi temin edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu hususa ilişkin gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından hukuki ihtilaflara ve cezai yaptırımlara maruz kalmamak için İdare mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında İdare taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle su ve elektrik tedarik edilmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Park ve Rekreasyon Alanları Üzerinde Bulunan Yapıların, Parsel Kullanım Fonksiyonlarına Göre Yapılaşma Koşullarına Uygun Olmaması

Kamu İdaresi sınırları içerisinde yer alan park ve rekreasyon alanları üzerindeki betonarme ve kagir binaların Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde belirtilen şartlara uygun olmadığı görülmüştür.

03.07.2017 tarihli ve 30113 sayılı Resmî Gazete 'de yayınlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Parsel Kullanım Fonksiyonlarına Göre Yapılaşma Koşulları" başlıklı 19'uncu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde;

Park alanlarında encümen kararıyla; Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye ve 1000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m² 'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik parkın ihtiyacı için gerekli olan asgari ölçülerdeki trafo, parkın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri,

Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması, giriş çıkışının parkın giriş çıkışından ayrı olması ve parkın ihtiyacı için Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosundaki benzer kullanımlar dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit,

5000 m² ve üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda %3'ü geçmemek, muvakkat yapı ölçülerini aşmamak ve tek binada olmak kaydıyla trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu ile aile sağlığı merkezi, beton veya betonarme temel içermeyen, ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru,

2500 m² üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde, açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda % 3'ü geçmemek, muvakkat

yapı ölçülerini aşmamak kaydıyla kamuya ait aile sağlığı merkezi, yapılabileceği ifade edilmiştir.

İlgili maddenin (ç) bendinde ise;

Piknik ve eğlence (rekreasyon) alanlarında ise encümen kararıyla,

Bodrum katlar dâhil yapı inşaat alanı toplamda %5'i, her biri için muvakkat yapı ölçülerini aşmayan çok amaçlı salon, mescit, lokanta, kahvehane, çay bahçesi, büfe,

Açık otopark ile tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması ve rekreasyon alanı ihtiyacı için Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosu dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

Toplam kullanım alanı, rekreasyon alanının %5'ini geçmemek üzere güreş, tenis, yüzme, mini golf, otokros, gokart ve benzeri spor alanları ve çocuk oyun parkları,

Tuvalet, çeşme, pergola, kameriye, mangal, piknik masası,

Alanın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri ile ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkurlarının, yer alabileceği belirtilmiştir.

Anılan yönetmeliğin "Kamu Alanlarında Yapılacak Yapılarda Ruhsat" başlıklı 56'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında;

"Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapıların; uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla ilgili idarelerden avan projelere göre yapı ruhsatı alınarak inşa edileceği ifade edilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği hükümlerinde; parklar 1000, 2500, 5000, 10000 m² ve üzeri olarak sınıflandırılmış buralarda belediye encümen kararı ile kat adedi 1, yükseklik 4.5 m, taban alanı 15 m² 'yi ve toplamda park alanının %3'ünü geçmeyecek şekilde ahşap veya hafif malzemeden olmak kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi yapılabileceği ifade edilmiş bunların yanı sıra 10.000 m² 'yi aşan parklarda bahsi geçen yapılara ilaveten mescit, 5.000 m² 'yi aşan yerlerde aile sağlık merkezi, 112 acil istasyonu, beton veya betonarme temel içermeyen koşu veya yürüyüş parkuru yapılabileceği de belirtilmiştir.

Ayrıca parklar dışında piknik ve rekreasyon alanlarında, inşaat alanı, rekreasyon alanının %5'ini geçemeyecek şekilde çok amaçlı salon, mescit, lokanta, kahvehane, çay bahçesi, büfe, güreş, tenis, yüzmeye, mini golf, otokros, gokart ve benzeri spor alanları ve çocuk oyun parkları, tuvalet, çeşme, pergola, kameriye, mangal, piknik masası, alanın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri ile ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi sınırları içerisinde toplam 666 adet park alanı bulunduğu, bu park alanları üzerindeki yapılardan bazılarının Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne aykırı olarak betonarme yapı oldukları bazılarının toplamda %3 sınırını aştığı, bazılarının ise taban alanlarının 15 m²'yi aştığı anlaşılmıştır. Taban alanlarının 15 m² 'yi aştığı 131 adet yapıdan 14'ünün idare, 117'sinin ise kiracılar tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

Rekreasyon alanlarında yapılan incelemede ise Şahinbey Parkı rekreasyon alanı üzerindeki yapıların toplamının Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde yer alan %5 sınırının üzerinde olduğu ve bununla beraber diğer rekreasyon alanları üzerinde yer alan yapılardan da yukarıda bahsi geçen ilgili mevzuat hükümlerine aykırı yapıların bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu alanların Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne uygun hale getirilmesiyle ilgili olarak çalışmalar yürütüleceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından söz konusu yeşil alanlar, mahalli halkın faydalandığı yerler olduğundan yapılaşmanın asgari düzeyde olması gerekmekte ve dolayısıyla parklar, piknik ve rekreasyon alanları üzerindeki yapıların Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi

İmar programlarının mevzuatta öngörülen süre zarfında hazırlanmaması nedeniyle, tasarrufu kısıtlanmış bina ve arsalara ilişkin emlak vergisinin 1/10 oranında uygulanmaya devam edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde; kanunlar veya diğer mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa veya araziye ilişkin olarak emlak vergisinin, kısıtlamanın devam ettiği süre zarfında 1/10 oranında uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un ilgili hükmüne dayanılarak yürürlüğe konulan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesinde ise, imar planlarında, resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufu kısıtlanmış sayılacağı; bu hallerde kısıtlı vergilemenin, imar planının kesinleştiği tarihi izleyen yılbaşından itibaren yapılacağı; kısıtlamanın, ilgili arsa veya binanın bulunduğu alan imar programına alınincaya (imar programının kesinleştiği tarihe) kadar devam edeceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 3 ay içerisinde bu planları tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarının hazırlanacağı; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerden imar programına alınanlara ilişkin olarak emlak vergisi ödemesinin durdurulacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, imar planlarında umumi hizmete ayrılan ve dolayısı ile mevzuat gereği tasarrufu kısıtlanan bina ve arsalarla ilişkin olarak emlak vergisi; imar planlarının kesinleştiği tarihi izleyen yılbaşından itibaren 1/10 oranında tahsil edilecek, imar planlarının tatbikine ilişkin imar programlarının hazırlanmasından itibaren ise emlak vergisi uygulaması durdurulacaktır. İmar programları ise ilgili imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 3 ay içerisinde hazırlanacaktır. Dolayısı ile mevzuat 1/10 oranında emlak vergisi uygulamasını, imar planlarının kesinleşme tarihinden bu planlara ilişkin programların hazırlanmasına kadar geçecek 3 aylık dönem için öngörmüştür.

Yapılan incelemede, mevzuatta imar planlarının uygulanmasına ilişkin olarak 3 aylık zaman zarfında hazırlanması öngörülen imar programlarının tamamlanmadığı ve tasarrufu kısıtlanmış bina ve arsalarla ilişkin olarak 1/10 oranında emlak vergisinin genel bir uygulama olarak devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından herhangi bir mali külfetle karşılaşmaması için imar programlarının süresinde yapılması ve emlak vergisi uygulamasının mevzuatına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

Kamu İdaresinin gelir hesapları ve inşaat ruhsatları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığı dikkate alınmadan Şahinbey Belediyesi tasarrufundaki yollara cephesi olan imarlı yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplamaya göre teknik altyapı bedeli olarak “Altyapı harcamalarına katılma payı” tahsil edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bir sonraki madde olan “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’ncü maddesinde ise özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da “imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi” için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin İdareye ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu’nun 23’ncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için “Teknik Altyapı Bedeli” alınması öngörülmüş ancak bu bedel “Geliştirme Alanları” ve “Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler” ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir. Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu’na göre teknik alt yapı bedeli alınması yer verilen mevzuat hükmüne aykırıdır. Söz konusu bedelin Belediye Meclis Kararları uyarınca

hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplanabilir. Kanuni dayanağı olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşılarak gelir toplanması mali mevzuata aykırıdır.

Kamu İdaresi tarafından yeni bir yol açılması, mevcut bir yol tamir edilmesi veya genişletilmesi durumunda söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Harcamalara katılma payları” başlıklı üçüncü kısmında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun’un “Yol harcamalarına katılma payı” başlıklı 86’ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış, yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut yola asfalt yapılması durumunda söz konusu katılma payının alınacağı hususu ayrı ayrı zikredilmiştir. Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapıp yapılmadığına bakılmaksızın teknik altyapı bedeli olarak “Altyapı harcamalarına katılım payı” alındığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, denetim raporunda yer alan bulgular ile ilgili olarak gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen “Geliştirme alanları” ve “bu alanlarda teknik alt yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler” ile sınırlı tutulması, İdare tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için 2464 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Kamu İdaresi tarafından istihdam edilen işçilere yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı, on birinci fıkrasında ise fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağını çıkarılacak yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu, fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan sürelerin yarım saat, yarım saati aşan sürelerin ise bir saat sayılacağı ifade edilmiştir.

Adı geçen Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinde genel bakımdan çalışma süresinin haftada en çok kırk beş saat olacağı, aksi kararlaştırılmadığı takdirde bu sürenin, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelik'te belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre fazla çalışma süresinin bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olmaması gerekir. Belediye, bu saatin aşılmaması ve idari para cezasına muhatap olmaması için gerekli tedbirleri almalıdır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinde görev yapan işçilerden bazılarının 270 saatin üzerinde fazla çalışması olduğu ve Kanun'da belirtilen üst limitin aşıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, hizmet alanının genişliği, nüfus yoğunluğu ve yıl içerisindeki olağanüstü durumlar nedeniyle bazı birimlerde dönemsel olarak iş yükü artışları yaşanabildiği ve bu sebeple 270 saatle sınırlandırılan fazla çalışma süresinin zaman zaman aşıldığı, bu durumun ise kamu hizmetlerinin kesintisiz ve etkin şekilde sürdürülebilmesi amacıyla gerçekleştiği ifade edilmekle birlikte hizmet taleplerinin yoğunluğu nedeniyle bazı dönemlerde bu sınırlamalara uyum sağlanmadığı belirtilmiş olup, ilgili hususla ilgili olarak daha dikkatli olunacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından istihdam edilen işçilerin İş Kanunu'na uygun olarak fazla çalışma sürelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel Çalıştırılması

Kamu İdaresinin personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı işine ilişkin imzalanan sözleşme kapsamı dışında yine diğer iki şirketinden personel istihdam ettiği ve bu işçilerin belediyenin çeşitli birimlerinde çalıştırıldıkları görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın Geçici 1'inci maddesinde; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin yayımlandığı tarihte idarenin 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı idare şirketi birden fazla ise idarenin, işçileri mali ve sosyal haklarıyla birlikte hizmetin devredildiği idare şirketine aktarabileceği belirtilmiştir.

Aynı Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetinin tespitine ilişkin hükümlerine

uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanacağı ve bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı ancak ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirketten doğrudan personel hizmet alımı yapabileceği ve bu doğrudan personel hizmet alımı çerçevesinde sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği imzalanacak olan sözleşmede bu yolla istihdam edilen işçilerin sayı ve nitelikleri ile buna ilişkin toplam maliyetin belirlenmiş olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin hemen ardından 16.04.2018 tarihinde, %100 sermayesine sahip olduğu Personel Anonim Şirketini kurmuş ve bu şirket üzerinden işçi istihdamını gerçekleştirmektedir. Münhasıran personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla kurulan bir şirketi olmasına rağmen yine İdarenin, %100 sermayesine sahip olduğu Katılım İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ile Belyön İnşaat Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi'nden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı doğuracak şekilde hizmet alımını içeren sözleşmeler yaptığı; 2024 yılında bu sözleşmeler ile 617'si Belyön İnşaat Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi'nden, 142'si Katılım İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nden olmak üzere toplam 759 işçinin belediyenin hizmet birimlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya ilişkin tespitlerin dikkate alınarak mevzuata aykırı uygulamaların sonlandırılması ve gerekli iç denetim ile planlamaların yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarının münhasıran bu amaçla kurulan personel şirketi üzerinden gerçekleştirilmesi ve bu yolla gördürülen işlerin şirketle imzalanan sözleşme kapsamında çalıştırılan işçiler eli ile yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Sözleşmeli Personelin Belediye Şirketlerinde Yönetim Kurulunda Görevlendirilmesi

Kamu İdaresinde sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin mevzuatta öngörülmediği halde belediye şirketlerinde yönetim kurulu başkanı ve yönetim kurulu başkan vekili olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm Kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde yer alan düzenleme ile belediyelerin yıllık sözleşme ile uzman ve teknik personel çalıştırılmasına imkân tanınmıştır.

06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 4 ve 6'ncı maddelerinde sırasıyla; personelin, sözleşmelerinde belirtilen görev yeri ve görevi dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, sözleşmeli personelin belediye şirketi olan Katılım İnşaat Gıda San. Tic. AŞ.'de yönetim kurulu başkanı olarak, Belyön İnşaat Gıda San. ve Tic. AŞ.'de yönetim kurulu başkanı olarak ve Personel AŞ.'de yönetim kurulu başkan vekili olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir. Bu durum Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'a aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bahsi geçen sözleşmeli personelin belediye hizmetlerinin etkin, verimli ve koordineli bir şekilde yürütülmesi amacıyla, şirket faaliyetlerinin teknik yönlerine ilişkin bilgi ve uzmanlıklarından faydalanmak suretiyle görevlendirildiği ve bununla birlikte bundan sonraki süreçte yapılacak ilgili görevlendirmelerin mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından sözleşmeli personelin, sözleşmelerinde belirtilen görev yeri ve görevi dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı mevzuatta açıkça belirtildiğinden söz konusu personele belediye şirketlerinde yönetim kurulu başkanlığı ve yönetim kurulu başkan vekilliği görevlerinin verilmemesi 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
İhtiyaçların Parasal Limitlerin Altında Kalma Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa Diğer Bulgular bölümünün 8'inci bulgusu olarak yer verilmiştir.