



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	42

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları	3
Tablo 2: Bütçe Gideri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 3: Bütçe Geliri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 4: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	6

KISALTMALAR

AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
BSK	: Bitümlü Sıcak Karışım
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DTPK	: Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KTŞ	: Karayolları Teknik Şartnamesi
MELSA	: Muğla El Sanatları Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi
MUBEP	: Muğla Büyükşehir Belediyesi Emek Personel Limited Şirketi
MUTTAŞ	: Muğla Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirket
ÖTTA	: Özel Toplu Taşıma Aracı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UETS	: Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılan Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul Heyetinde Teknik Olmayan Personelin Görevlendirmesi
2. Yapım İşİ Kapsamında Artan Malzemenin Yeni Birim Fiyat Yapılmak Suretiyle Satın Alınması
3. Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
4. Hurdaya Ayrılan Araçların Hurda Ambarında Bulunmaması
5. İhale Kapsamında Yaptırılan İmalatların Kısa Sürede Bozulması
6. İhale Edilen Yapım İşinde Geçici Kabul Eksikliklerinin Fiyatlandırılmaması
7. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması
8. Başka Bir İhalenin Konusunu Oluşturan Yapım İşinin Geçici Kabulden Sonra İş Artışı Kapsamında Yaptırılması
9. Vekaleten Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Getirilmesi
10. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
11. Bazı Taşınmazların On Yıldan Fazla Süreli Olarak Kiraya Verilmesi
12. Elektrik ve Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketlerine Güvence Bedeli Ödemelerinde Bulunulması
13. Uluslararası Derecelendirme Kuruluşundan Hizmet Alınması
14. Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü Talep Edilmemesi

15. Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine Ait Bazı Taşınmazların Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Derneklere Tahsis Edilmesi

16. Faaliyeti Olmayan Daire Başkanlığı Kadrolarına Atama Yapılması

17. Belediyenin Kendi İmkanları ile Üretim Şebekeye Verdiği Elektrik Enerjisi İçin Dağıtım Şirketiyle Mahsuplaşma Yapmaması

18. Bazı Yapım İşlerinde Hatalı Olarak Nefaset Kesintisi Yapılması

19. Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabulden Sonra Ödenen Ara Hakedişlerin Tutarının Yüzde Beşten Fazla Olması

20. Bazı Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin Süresinin Zamanında Uzatılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığıdır. Bunların yanında diğer bir idari birim olarak Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği bulunmaktadır. Genel Sekretere bağlı üç Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Mevcut durumda Büyükşehir Belediyesi organizasyon yapısı içerisinde 28 adet daire başkanlığı bulunmakta olup, bu daire başkanlıklarından 11 tanesi doğrudan Genel Sekretere bağlıdır, diğer 17 daire başkanlığı ise alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları

İstihdam türü	Toplam kadro sayısı	Dolu kadro sayısı
Memur	3.269	1.107
İşçi	1.630	113
Sözleşmeli Personel	39	39
Toplam	4.938	1.259
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2.532
GENEL TOPLAM		3.791

Muğla Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür.

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

Ayrıca Belediyenin hissedarı olduğu toplam on şirketi ve bu şirketlerden sermayesinin % 100’ü Büyükşehir Belediyesine ait olan Muğla Kent Hizmetleri Taşımacılık Eğitim Danışmanlık İnşaat Turizm Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi’nin (MUTTAŞ’ın) iştirak şirketi olan Muttas Deniz Hizmetleri Anonim Şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri tahmini ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, bütçe ile verilen ödeneğe göre devreden ve ek ödenek ile 3.767.935.767,81 TL tutarında ilave yapılarak toplam ödenek 9.150.935.767,81 TL olmuştur. Söz konusu ödeneğin yaklaşık %80'i (7.347.836.182,41 TL) kullanılmıştır.

Tablo 2: Bütçe Gideri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Giderinin Çeşidi	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler (TL)	Ek Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
01-Personel Giderleri	793.005.000,00	0,00	28.939.000,00	937.494.500,00	887.726.391,44
02-S.G.K. Devlet Primi Giderleri	81.465.000,00	0,00	3.077.000,00	94.124.200,00	85.629.431,52
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.831.452.000,00	6.199.490,67	705.783.000,00	2.738.929.917,67	2.373.495.225,16
04-Faiz Giderleri	1.646.000,00	0,00	0,00	1.646.000,00	1.645.933,71
05-Cari Transferler	164.907.000,00	0,00	225.801.000,00	408.066.364,00	321.357.167,68
06-Sermaye Giderleri	1.706.141.000,00	293.015.277,14	1.218.540.000,00	3.153.930.020,14	1.873.911.872,62
07-Sermaye Transferleri	260.880.790,00	0,00	1.003.760.000,00	1.264.640.790,00	1.254.249.160,28
08-Borç Verme	267.000.000,00	0,00	282.821.000,00	549.821.000,00	549.821.000,00
09-Yedek Ödenekler	276.503.210,00	0,00	0,00	2.282.976,00	0,00
Toplam	5.383.000.000,00	299.214.767,81	3.468.721.000,00	9.150.935.767,81	7.347.836.182,41

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe gelir tahmini ile gerçekleşme rakamları ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, 7.759.354.000,00 TL tutarındaki gelir tahminine göre, net tahsilat tutarı %0,69 oranında artışla 7.812.749.125,26 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: Bütçe Geliri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Gelir Türü	Bütçe (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
------------	------------	----------------------	---------------------	-------------------	-----------------------

Vergi Gelirleri	57.347.000,00	51.692.912,56	1.108.341,71	50.584.570,85	88,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	162.575.000,00	251.584.768,13	1.281.549,24	250.303.218,89	153,96
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	500.000,00	173.812,39	0,00	173.812,39	34,76
Diğer Gelirler	7.497.069.000,00	7.489.790.588,18	1.566.174,84	7.488.224.413,34	99,88
Sermaye Gelirleri	15.000.000,00	1.029.000,00	0,00	1.029.000,00	6,86
Alacaklardan Tahsilat	32.500.000,00	22.458.083,99	23.974,20	22.434.109,79	69,03
Red ve İadeler (-)	-5.637.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	7.759.354.000,00	7.816.729.165,25	3.980.039,99	7.812.749.125,26	100,69

Büyükşehir Belediyesinin bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 4: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderlerinin Çeşidi	2022 (TL)	2023 (TL)	2024 (TL)	2022-2023	2023-2024
	(A)	(B)	(C)	Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	186.691.858,01	450.542.390,70	887.726.391,44	141,33	97,04
S.G.K Devlet Primi Giderleri	26.121.274,12	47.830.860,86	85.629.431,52	83,11	79,03
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	495.953.862,98	1.053.211.735,33	2.373.495.225,16	112,36	125,36
Faiz Giderleri	3.082.699,36	2.043.517,96	1.645.933,71	-33,71	-19,46
Cari Transferler	61.176.063,74	120.574.224,37	321.357.167,68	97,09	166,52
Sermaye Giderleri	344.302.452,10	1.033.136.745,91	1.873.911.872,62	200,07	81,38
Sermaye Transferleri	109.315.093,32	352.511.121,77	1.254.249.160,28	222,47	255,80
Borç Verme	435.124.943,75	419.687.952,40	549.821.000,00	-3,55	31,01
Toplam	1.661.768.247,38	3.479.538.549,30	7.347.836.182,41	109,39	111,17

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 (TL)	2023 (TL)	2024 (TL)	2022-2023	2023-2024
	(A)	(B)	(C)	Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	23.299.096,10	41.109.764,80	51.692.912,56	76,44	25,74
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	81.393.791,76	132.942.035,66	251.584.768,13	63,33	89,24

Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	212.008,99	97.155,26	173.812,39	-54,17	78,90
Diğer Gelirler	2.077.636.363,29	4.279.191.161,06	7.489.790.588,18	105,96	75,03
Sermaye Gelirleri	8.642.330,00	452.500,00	1.029.000,00	-94,76	127,40
Alacaklardan Tahsilat	44.997.866,67	95.161.051,91	22.458.083,99	111,48	-76,40
Toplam	2.236.181.456,81	4.548.953.668,69	7.816.729.165,25	103,43	71,84
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-4.452.404,48	-9.942.994,74	-3.980.039,99	123,32	-59,97
Net Toplam	2.231.729.052,33	4.539.010.673,95	7.812.749.125,26	103,39%	72,12%

Tablolardaki veriler dikkate alındığında; 2024 yılında bütçe giderlerinin bir önceki yıla göre 3.868.297.633,11 TL (%111,17), bütçe gelirlerinin ise 3.273.738.451,31 TL (%72,12) artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe giderlerindeki en büyük artışlar; sermaye transferleri, cari transferler, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri kalemlerinde gerçekleşmiş, faiz giderleri %19,46 oranında düşmüştür. Bütçe gelirlerinde ise, sermaye gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerdeki artışlar dikkat çekici olup, alınan bağış ve yardımlar ile alacaklardan tahsilatlar kalemlerinde düşüş meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 3.836.720.808,15 TL, Faaliyet Geliri ise 7.843.180.287,28 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 4.006.459.479,13 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muğla Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler ve hissedarlık oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Büyükşehir Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Oranı (%)	Sermayesi (TL)
Muğla Kent Hizmetleri Taşımacılık Eğitim Danışmanlık İnşaat Turizm Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (MUTTAŞ)	100	1.634.213.845,00
MKS Turizm İnşaat Taşımacılık Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	100	112.533.000,00
Bağyaka Maden Suyu ve Kaplıca İşletmeleri Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	98,54	49.265.166,13

Muğla Şehir Planlama Ajansı Anonim Şirketi	100	45.250.000,0
Muğla Akaryakıt ve Enerji Santralleri Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	100	42.807.000,00
Muğla Büyükşehir Belediyesi Emek Personel Limited Şirketi (MUBEP)	100	14.722.500,00
Muğla El Sanatları Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi (MELSA)	96,32	8.722.500,00
Muğla Konut Yapı Anonim Şirketi	100	600.000,00
Muğla Teknopark Yönetici Anonim Şirketi	100	506.000,00
Toktaş İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	62,06	131.833,75
MUTTAŞ Deniz Hizmetleri Anonim Şirketi	MUTTAŞ İştirak Şirketidir	-

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen

denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdare’de "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Sistemi

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak henüz tamamlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare’de yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmelerin bazıları farklı kişiler arasında dağıtılmamış olup, "görevler ayrılığı" prensibine aykırı olacak şekilde, genel sekreter yardımcısının kendisine bağlı daire başkanlığına, daire başkanlarının kendilerine bağlı şube müdürlüklerine vekalet etmesi şeklinde uygulamalar mevcuttur.

İdare’ce belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak henüz tamamlanmamıştır.

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

İdare’nin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdare’nin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdare’nin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

İdare’de iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması vcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Büyükşehir Belediyesinin 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: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılan Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul Heyetinde Teknik Olmayan Personelin Görevlendirmesi

Doğrudan temin yöntemiyle yaptırılan bazı yapım işlerinde muayene ve kabul işlemlerinin teknik olmayan personel tarafından gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasında,

"Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının teknik eleman olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte teknik eleman bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından teknik eleman görevlendirilebilir." hükmü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, doğrudan temin yöntemiyle yaptırılan ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine göre kabulü öngörülen bazı yapım işlerinde geçici kabul için kurulan muayene ve kabul komisyonunda, idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte mühendis, mimar ve tekniker gibi teknik eleman bulunmasına rağmen, veteriner gibi yapım işi bakımından teknik olmayan personellerin görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, doğrudan temin yöntemiyle yaptırılan ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine göre kabulü öngörülen yapım işinde, geçici hayvan bakımevindeki hayvanların beslenmesi için üretilen mama üretim tesisinin sorumlu yöneticisi olmasından dolayı ve işi yerinde takip edebileceği düşünülerek veteriner hekim görevlendirildiği bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen hususlara uyularak işin özelliğine uygun nitelikte personel görevlendirilerek iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, doğrudan temin yöntemiyle yaptırılan ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine göre kabulü öngörülen yapım işinde, kabul için kurulacak komisyonda teknik olmayan personellerin görevlendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yapım İşi Kapsamında Artan Malzemenin Yeni Birim Fiyat Yapılmak Suretiyle Satın Alınması

Yapım işi kapsamında artan malzemenin yeni birim fiyat yapılmak suretiyle satın alındığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmenin feshi halinde yüklenicinin mallarının satın alınması" başlıklı 48'inci maddesinde,

"(1) Sözleşmenin feshedilmesi halinde yüklenici, idarenin iznini almaksızın iş yerindeki tesislerin ve bunlarla ilgili tesisatın hiçbirini bozup yerinden kaldırmak ve işyerinde bulunan ihzarat ve diğer malzeme, araç ve makinelerinden herhangi birini başka yere götürmek veya herhangi bir şekilde başkasına devretmek veyahut işyerinde değişiklik yapmak hakkına sahip değildir. Yüklenicinin bu hususlarda herhangi bir fiilini önlemek için idare, gerekli gördüğü takdirde işyerine el koyarak yüklenicinin teşkilatını işbaşından uzaklaştırabilir.

(2) İdare, bu tesisleri, tesisatı, ihzaratı, diğer malzemeyi, makine, araç ve yedek parçaları isterse satın alabilir.

(3) Satın alınması uygun görülen ihzarat, sözleşmesinde fiyat farkı ödenmesi kabul edilmiş olanlar dahil, hakedişe girdiği tarihteki ihzarat fiyatları üzerinden alınır. Hakedişlerde bedeli ödenmemiş diğer malzeme için ise sözleşmenin feshedildiği yıla ait, varsa sözleşmedeki ihzarat fiyatları, yoksa 22 nci maddenin uygulanması ile yeni ihzarat fiyatı tespit edilir.

(4) Ayrı bir birim fiyatı bulunmayan ve sözleşme bedelinin belli bir yüzdesi ile bedeli ödenen her türlü montaj malzemesi de piyasa rayiçleri dikkate alınarak yüklenici ile anlaşmaya varılacak fiyatlara göre değerlendirilip satın alınabilir.

(5) Bina, baraka, şantiye tesisleri vb. sözleşmenin feshedildiği yılda geçerli rayiçler ile değerlendirilerek bulunan bedel üzerinden, makine, araç ve yedek parçalar ise benzer piyasa değerleri dikkate alınarak tespit edilecek değer üzerinden, yıpranma, amortisman, işçilik ve malzeme nitelik farkları da dikkate alınarak devir alınabilir.

(6) İdare söz konusu tesisler, malzeme ve diğerlerini satın almak istemezse yüklenici, idare tarafından belirlenecek süre içinde bunları işyerinden çıkarıp uzaklaştırmak zorundadır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemede, idarece sözleşmenin feshi halinde yüklenicinin mallarının idarece istenilmesi halinde satın alınması öngörülmüştür. Dolayısıyla söz konusu şartnamede sözleşmenin feshi dışında diğer hallerde artan malzemenin yeni birim fiyat yapmak suretiyle idarece satın alınması öngörülmemiştir.

Yapılan incelemede, Marmaris Yat Limanı Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapılması İşinin bitiminde idarece artan bazı malzemelerin yeni birim fiyat yapılmak suretiyle satın alındığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince özetle, “Muğla ili Marmaris ilçesi Yat Limanı Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapılması İş” kapsamında döşemesi yapılan kumlama yüzeyli doğal plak taş (granit, bazalt, diyabaz) imalatının ilerleyen zamanlarda zemine taşıyabilen deniz suyu, yaya ve araç trafiğinin etkileri göz önüne alındığında bakım ve onarıma ihtiyaç duyulacağının öngörüldüğü, İdare tarafından döşenmiş olan kısımdaki kumlama yüzeyli doğal plak taşın (granit, bazalt, diyabaz) bakım ve onarımında kullanılmak üzere; taşların yeni bir ihale yöntemi ile alım sürecinin uzun ve daha maliyetli olacağı, farklı partilerde taşların mevcut taşlarla arasında renk ve ton farklılıklarının olabileceği bu durumun estetik açıdan kötü görüntü oluşturacağı düşünüldüğünden yükleniciden bahsi geçen taşların satın alınmasının uygun görüldüğü ifade edilmiş olmakla birlikte, yapım işi kapsamında artan malzemenin yeni birim fiyat yapılmak suretiyle satın alınması Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Sözleşmenin feshi halinde yüklenicinin mallarının satın alınması” başlıklı 48’inci maddesinde, sadece sözleşmenin feshi halinde ve işin tasfiye sürecinin kolaylaştırmak amacıyla öngörülmüş olup, bakım ve onarım ihtiyacının olması halinde kullanmak, alım sürecinin uzun ve daha maliyetli olması ya da estetik nedenlerle yapım işi kapsamında artan malzemenin yeni birim fiyat yapılmak suretiyle satın alınması yürürlükteki mevzuatta öngörülmemiştir.

Bu itibarla, yukarıda açıklanan nedenlerle yapım işlerinde sözleşmenin feshi dışında diğer hallerde iş kapsamında artan malzemenin yeni birim fiyat yapmak suretiyle idarece satın alınmaması, 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre alım yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan bazı imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan yerel rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında,

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

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

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

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

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Oda Muamelet Yönetmeliği'nin "Faturaların rayice uygunluğunun onayı" başlıklı 38'inci maddesinde,

"Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.

Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve

bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların faturalarının güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi, rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde yeni birim fiyat olarak kullanılan rayicin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda ilgili daire başkanlıklarınca yapımı/uygulaması devam eden işlerde yeni birim fiyat tespiti gerektiği durumlarda rayiç bedeller için ilgili Sanayi ve Ticaret Odasından yazılı onay alınacak, alınan onay sonrası yeni birim fiyat tespiti işlemlerinin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturalardaki fiyatların, yerel rayiç olarak faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerekmektedir.

BULGU 4: Hurdaya Ayrılan Araçların Hurda Ambarında Bulunmaması

İdare adına tescilli hurdaya ayrılan 8 adet aracın hurda ambarında bulunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre kamu kaynakları arasında sayılan taşınırın elde edilmesine, yönetilmesine ve elden çıkarılmasına ilişkin detaylı düzenlemeler Taşınır Mal Yönetmeliği’nde yapılmıştır.

Söz konusu Yönetmelik’in 28’nci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet

dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırların, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirileceği, komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırlar için Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenleneceği, hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Hurdaya ayrılma yoluyla kayıtlardan çıkarılan bu taşınırların kamu kaynağı olma niteliğini sürdürdüğü tabii olup söz konusu taşınırların ilgili mevzuatı uyarınca hurda olarak değerlendirilerek satılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Belediyece hurdaya ayrılan 8 adet aracın hurda ambarında ve başka bir yerde bulunmadığı, hurdaya ayrılan bu araçların satıldığına ilişkin herhangi kanıtlayıcı bir belgenin olmadığı görülmüştür. Dolayısıyla hurdaya ayrılan araçların akıbetine ilişkin resmî belgelere dayanan bir bilgi edinilememiştir.

Kamu idaresince, söz konusu taşıtlar için trafikten çekme işlemi için düzenlenen servis taşıtları, servis dışı tutma raporu ve kayıttan düşme teklif tutanağı ile araçların hali hazırdaki durumunu gösterir araç özet bilgi raporu haricinde herhangi bir belge bulunamadığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususa ilişkin çalışmaların devam ettiği ve konu hakkında idari işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu araçların akıbetine ilişkin araştırma ve soruşturma yapılması, varsa sorumlular hakkında ilgili mevzuatı uyarınca gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 5: İhale Kapsamında Yaptırılan İmalatların Kısa Sürede Bozulması

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinin yerinde yapılan fiili fiziki denetimlerinde bazı imalatların kesin kabulü bile yapılmadan bozulmuş olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 30'uncu maddesinde;

“Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı

gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de onbeş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 27'nci madde hükümleri uygulanır",

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 25'inci maddesinde;

"Taahhüt konusu yapım işinin her türlü sorumluluğu, kesin kabul işlemlerinin idarece onaylanacağı tarihe kadar tamamen yükleniciye aittir. Yüklenici, gerek malzemenin şartnameye uygun olmamasından ve gerekse yapım işlerinin kusur ve eksiklerinden dolayı, idarece gerekli görülecek bütün onarım ve düzeltmeler ile sürekli bakım işlerini kendi hesabına derhal yapmak zorundadır. Yüklenici bu zorunluluğa uymadığı takdirde, idare, kendisinden bir yazı ile yükümlülüklerini yerine getirmesini isteyecektir. Bu talimatın yükleniciye tebliği tarihinden başlamak üzere işin özelliğine göre, talimat yazısında idarece daha uzun bir süre verilmemişse, yüklenici on gün içinde yükümlülüklerini yerine getirmeye fiilen başlamadığı veya başlayıp da belirlenen süre içinde teknik gereklerine göre işi bitirmediği takdirde idare, söz konusu onarım, düzeltme ve bakım işlerini, bütün giderleri yükleniciye ait olmak üzere 4734 sayılı Kanunda gösterilen usullerden biri ile yaptırabilir. İdare bu işler için yüklenicinin teminatından veya varsa diğer alacaklarından ödeme yapmaya yetkilidir. İdare, yüklenicinin yaptığı işlerde kesin kabul tarihine kadar geçen zaman içinde herhangi bir aksaklık gördüğü takdirde, bu aksaklıkları yukarıda belirtildiği şekilde düzelttirip onarmakla birlikte, işin niteliğine göre aksaklığı tespit edilen yapım işlerinin kesin kabul işlemlerini uygun bir tarihe erteleyebilir. Bu takdirde kabulü ertelenen kısım için, idarenin uygun göreceği bir tutarda teminat alıkonur. Yapılan işlerde yüklenicinin kusurundan kaynaklanan ve acilen ele alınması gereken aksaklıklar meydana geldiğinde, yüklenicinin o anda işle ilgilenip konuyu ele alması imkanı yoksa bu takdirde idare, yazılı olarak haber vermek suretiyle yüklenici adına bu aksaklığı giderir. Yüklenicinin tebligat adresinde bulunamaması veya işe ilgi göstermemesi halinde idare, yüklenici hesabına aksaklığı giderip gerekli tedbirleri alır ve yüklenicinin bu uygulamaya itiraz hakkı olmaz. Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 4735 sayılı Kanunun 27 nci maddesi hükümleri uygulanır"

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; kesin kabul tarihine kadar, yapım işinin kendinden kaynaklanan her türlü sorumluluğu yükleniciye ait olduğundan bu süre içerisinde oluşan kusur ve aksaklıklar, bakım onarım ihtiyaçları vb. idarenin isteğiyle derhal yerine getirilmelidir. Bu işler yapılmaz ise idare bu işleri başkasına yaptırabilir, kesin kabul tarihini erteleyebilir. Ayrıca yüklenici, kesin kabul yapılmış olsa bile yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan on beş yıl süreyle yine sorumludur.

Yerinde yapılan incelemelerde; kesin kabulü yapılmamış 2022/947735 ihale kayıt numaralı “Muğla İli Marmaris İlçesi Yat Limanı Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapılması” yapım işinde bazı mermerlerin kırıldığı, çatladığı ve oynadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, “Muğla İli Marmaris İlçesi Yat Limanı Altyapı ve Çevre Düzenlemesi Yapılması” işi kapsamında teknik ekiplerce yapılan incelemeler sonucunda tespit edilen mermer kırıkları, çatlakları vb. bozulmaların yüklenici tarafından fen ve sanat kurallarına göre uygun hale getirildiği, bundan sonraki süreçte yapımına devam edilen ve yeni yapılacak olan yapım işlerinde bulguda belirtilen hususlara azami derecede hassasiyet gösterilerek iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bu imalatların fen ve sanat kurallarına göre uygun hale getirilmesi için yukarıda yer verilen mevzuatta öngörülen süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İhale Edilen Yapım İşinde Geçici Kabul Eksikliklerinin Fiyatlandırılmaması

İdarenin ihale ettiği bazı yapım işlerinde, kabul komisyonunca düzenlenen geçici kabul tutanağında kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve eksiklikler tespit edildiği ancak bu eksikliklerin sözleşme bedelinin yüzde beşini geçip geçmediğine yönelik bir fiyatlandırmanın yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 41 inci maddesinin 4’üncü fıkrasında; “Kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan

vermeyecek nitelikte olmalıdır.” hükmü ile aynı maddenin 5’inci fıkrasının (b) bendinde ; “Kabul komisyonu, kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve eksiklikler tespit ederse; geçici kabul tutanağını tanzim ederek gördüğü kusur ve eksikliklerin ayrıntısını gösterir bir liste düzenler ve bunların giderilmesi için gerekli olan süreyi tutanakta belirtir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunmasını müteakip, geçici kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının, işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olması gerekmektedir. Bu nedenle Belediye tarafından, gerekli olan yüzde beşlik eksik ve kusurlu işler tespit edilirken, teklif birim fiyatlı işlerde eksik ve kusurlu işlerin bedellerinin birim fiyatlar üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise, idare tarafından eksik ve kusurlu işlerin sözleşme bedelinin yüzde beşinden eksik olup olmadığının tespiti yapılmadan geçici kabul tutanağının hazırlandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Kurum tarafından yürütülmekte olan yapım işleri kapsamında geçici kabul aşamalarında Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 41’inci madde hükümlerine aykırı bir iş ve işlem yürütülmediği, bahsi geçen maddenin geçici kabul tutanağında belirtilen eksikliklerin işin sözleşme bedelinin yüzde beşini geçmemesi şartı bugüne kadar geçici kabul tutanaklarında belirtilmediği, bundan sonraki süreçte devam eden yapım işlerinde ve yeni yapılacak olan yapım işlerinde geçici kabul aşamalarında eksikliklerin yüzde beşi geçmediğinin kabul tutanaklarında detaylı olarak gösterileceği, bulguda belirtilen hususlara azami derecede hassasiyet gösterilerek iş ve işlemler yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerine ilişkin geçici kabul işlemlerinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nde öngörülen hükümlere uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Muğla Büyükşehir Belediyesi adına kayıtlı taşınmazların bazılarının mevcut kullanım şekli ve tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinin (b) fıkrasında cins tashihi "Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihi için gerekli işlemleri yaparlar. (Ek cümle:RG-16/12/2020-31336-C.K.-3304/4 md.) Ancak kamu idarelerinin savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerinde kullandığı taşınmazlardan, ilgili idarelerce belirlenenlerin cins tashihleri yapılır. (2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihi için gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, tapuda Muğla Büyükşehir Belediye adına kayıtlı olan arsa ve tarlalar üzerinden örneklem suretiyle inceleme yapılmıştır. Buna göre, cinsi arsa veya tarla olan bazı taşınmazların fiili durumda; hizmet binası, spor sahası, dükkan ve iş yeri olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususların kısmen düzeltildiği ve çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla Büyükşehir Belediyesi envanterine kayıtlı tüm taşınmazların cins değişikliği açısından kontrol edilmesi ve ihtiyaç olanlarla ilgili işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Başka Bir İhalenin Konusunu Oluşturan Yapım İşinin Geçici Kabulden Sonra İş Artışı Kapsamında Yaptırılması

Sözleşmeye esas proje ile ilgili olmayan ve başka bir ihalenin konusunu oluşturan yapım işinin geçici kabulden sonra iş artışı kapsamında yaptırıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde,

“Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Cumhurbaşkanı bu oranı sözleşme bazında %40 'a kadar artırmaya yetkilidir.

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.

...” hükmü yer almaktadır.

Benzer düzenleme Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 21’inci maddesinde yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca, bir yapım işinde iş artışı yapılabilmesi için, iş artışının sözleşme kapsamında öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışın işin tamamlanması için yaptırılmasının zorunluluk arz etmesi ve sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve artışın maliyetinin Kanun’da öngörülen oranlar dahilinde kalması gerekmektedir.

Diğer yandan, 4735 sayılı Kanun ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan düzenlemelerde, geçici kabulden sonra kabule konu işe ait sözleşme kapsamında iş artışı yapılabileceğine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Kaldı ki, 4735 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinde öngörülen iş artışı şartları geçici kabulden sonra iş artışı yapılmasına da imkân vermemektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmeye esas proje ile ilgili olmayan ve başka bir ihalenin konusunu oluşturan yapım işinin geçici kabulden sonra iş artışı kapsamında yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince özetle, “Muğla İli Bodrum İlçesi Yalıkavak Mahallesi Atatürk ve Şeyhülislam Ömer Lütfi Caddelerinde BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Kaplama Yapılması İşİ” kapsamında işin geçici kabul işlemleri sırasında mahaller arasında yer almayan Büyükşehir Belediye yol envanterimizde bulunan Gölköy Mahallesi Bülent Ecevit Caddesi ve Akyarlar Mahallesi Atatürk Caddesi üzerinde içme suyu ana isale hatlarında patlaklar meydana geldiği, gerek vatandaşların yoğun şikâyetleri gerekse mahalle muhtarlarının yazılı taleplerine istinaden gerekli bakım onarım çalışmalarının söz konusu yapım işi kapsamında yapılmasının uygun görüldüğü, yapım işine ait geçici kabul işlemlerinin durdurulduğu, akabinde su patlağı arızası ve bağlantıları için Muğla Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğünün ilgili mahalde kazı iznine ek süre talep ettiği, bu sebeplerle Gölköy Mahallesi Bülent Ecevit Caddesinde ve Akyarlar Mahallesi Atatürk Caddesinde kaplama malzemesi ihtiyacı doğduğu, söz konusu yapım işinin binder malzemesi birim fiyatlarına bakıldığında ve fiyat farksız sözleşme olduğundan ilgili mahaldeki üst kaplama işinin kamu yararı gözetilerek devam eden yapım işi kapsamında yapılmasının uygun görüldüğü ifade edilmiş olmakla birlikte, sözleşmeye esas proje ile ilgili olmayan ve başka bir ihalenin konusunu oluşturan yapım işinin geçici kabulden sonra ya da kabul işlemleri durdurularak iş artışı yapılmak suretiyle yaptırılmasının hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, sözleşmeye esas proje ile ilgili olmayan ve başka bir ihalenin konusunu oluşturan yapım işlerinin iş artışı kapsamında yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 9: Vekaleten Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Getirilmesi

Bazı şube müdürlerinin pasif görevlerde çalıştırıldığı ve yerlerine vekaleten atama yapıldığı görülmüştür.

Muğla Büyükşehir Belediyesinde 110 adet şube müdürlüğü kadrosu bulunmakta olup bu kadrolardan 93 tanesi doludur. Bu kadrolardan 30 tanesi asaleten 52 tanesi vekaleten atama olup 11 tanesi de fiilen müdürlük yaptırılmayan şube müdürlerinden oluşmaktadır.

02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik”in “Amaç” başlıklı 1’nci maddesinde; “Bu

Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde görev yapan Devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 5’nci maddesinde “Şube Müdürlüğü” kadrosunun görevde yükselmeye tabi olduğu belirtilmiş olup, 6 ve 7’nci maddelerinde de görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranan genel ve özel şartlar sayılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 86’ncı maddesinde “Vekaleten Atanma” düzenlenmiş olup, hangi hallerde bu usulün kullanılabileceği sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Bu düzenleme istisnai nitelikteki bir uygulamadır. Mevzuata uygun olarak şube müdürlüğü kadrosuna atanmış olanlar pasif görevlerde çalıştırıldığı halde, bunların yerine vekaleten görevlendirme yapılması Kanun’un amacına uygun düşmemektedir.

Atama işlemi, personelin hak ve yükümlüklerine ilişkin sonuç doğuran aynı zamanda kamu hizmetinin ifası için de yetki veren hukuki bir işlemdir. Bu nedenle mevzuata uygun olarak atanan kişinin pasif görevde çalıştırılması ve bu kişiye tanınan yetkilerin vekaleten görevlendirilen kişilerce kullanılması, tesis edilen işlemlerin sıhhatini de etkileyebilecek niteliktedir.

Yapılan incelemede, Muğla Büyükşehir Belediyesinde 110 adet şube müdürlüğü kadrosu bulunmakta olup, bu kadrolardan 93 tanesi doludur. Bu kadrolardan 30 tanesi asaleten 52 tanesi vekaleten atama olup 11 tanesi de fiilen müdürlük yaptırılmayan şube müdürlerinden oluşmaktadır. Belediyenin çok sayıda vekaleten görevlendirme ile iş ve işlemlerini yürütmesi buna mukabil mevzuata uygun olarak şube müdürlüğü unvanını elde etmiş olan 11 kişinin pasif görevlerde çalıştırılması kariyer ve liyakat ilkelerini bozacağı gibi çalışma barışına ve verimliliğine de olumsuz yansımaları olacaktır.

Danıştay 5’inci Dairesinin 17.09.2003 tarih ve Esas: 2003/868 Karar: 2003/3533 sayılı kararında, kamu hizmetlerinin vekâleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılmasında, kariyer ve liyakat ilkelerine uyarlık bulunmadığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususların kısmen düzeltildiği ve sonraki atamalarda bulguda belirtilen hususlara azamide derecede hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu nedenle yukarıda ifade edilen kariyer ve liyakat ilkelerinin temini ve çalışma barışının sağlanması açısından şube müdürlüğü kadrolarına öncelikli olarak kazanılmış hak olarak bu unvanı elde edenlerden atama yapılması, bunun mümkün olmaması halinde ise vekalet uygulamasına başvurulması uygun olacaktır.

BULGU 10: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait bazı taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre, kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmesi gerekmektedir.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararında; sözleşmenin başlangıç tarihinden itibaren kira bedeline her yıl üretici fiyat endeksi (ÜFE) veya tüketici fiyat endeksi (TÜFE)'deki oniki aylık ortalama artış oranında uygulanmasının yerinde olmadığı, Türk Borçlar Kanunun 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının açık hükmü gereğince; sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinden, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespiti gerektiği belirtilmiştir. (3. Hukuk Dairesi 2017/10455 E., 2019/6443 K.)

Yapılan incelemede, kira süresi beş yılı aşan bazı taşınmazların kira bedelinin; taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan TÜFE oranında arttırıldığı görülmüştür. İdare taşınmazlarının kira sözleşmelerinin TÜFE oranında artırılması, bu tarihe kadar kira sözleşmelerinde hiç emsal fiyat uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre düşük kalmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, gayrimenkul kiralalarının TÜFE oranında arttırıldığı dolayısıyla herhangi bir gelir kaybının olmadığı ifade edilmişse de, bulguda asıl eleştiri konusu olan husus TÜFE oranında kiralaların arttırılmaması değil, 5 yılını dolduran gayrimenkul kira bedellerinin günün emsal ve rayiçlerine göre

güncellenmemiş olmasıdır. Kamu idaresince bu tespiti ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Bu kapsamda kira bedellerinin, ilk beş yıl TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranında artırılması, beş yılın sonunda ise her bir kira sözleşmesi itibarıyla TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, emsal kira bedelleri gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler değerlendirilerek hâkim tarafından belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı Taşınmazların On Yıldan Fazla Süreli Olarak Kiraya Verilmesi

Belediye mülkiyetindeki taşınmazlardan bazılarının 10 yıldan fazla süreli olarak kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan çok olamayacağı; sadece turistik tesis kurulacak yerlerin, turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim, dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım, depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkün olduğu belirtilerek; üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde belediyeler için kendi özel kanunlarının uygulanacağı da ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye encümeninin görev ve yetkilerini belirleyen 34'üncü maddesinin (g) bendinde, belediye encümeninin süresi üç yıla kadar olan kiraya verme işlemlerini yapabileceği; belediye meclisinin görev ve yetkilerini belirleyen 18'inci maddesinin (e) bendinde ise, belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermeye belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin Köyceğiz İlçesinde 1 adet, Seydikemer İlçesinde 8 adet taşınmazının 10 yıldan fazla süreli olarak kiraya verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususların kısmen düzeltildiği ve sözleşmesi devame eden kiralama işlemleri ile ilgi olarak sözleşme bitim tarihinde bulguda belirtilen hususlara azami derecede hassasiyet gösterilerek iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat çerçevesinde belediye meclisinin 10 yıldan fazla süreyle taşınmaz kiralama yetkisi bulunmadığından, mevzuata uygun olmayan idari işlemlerin düzeltilerek mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Elektrik ve Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketlerine Güvence Bedeli Ödemelerinde Bulunulması

Elektrik ve doğalgaz dağıtım/tedarik şirketlerine güvence bedeli adı altında ödemelerde bulunulduğu görülmüştür.

30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliğinin “Güvence bedeli” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, tedarikçi, tüketicilerin ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık güvence bedelinin anlaşma yapılırken talep edebilir. Güvence bedelinin tahsil şekline ilişkin hususlar ikili anlaşmada açıkça ifade edilir.

03.11.2022 tarih ve 24925 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Güvence Bedeli” başlıklı 39’uncu maddesine göre, dağıtım şirketi, alacaklarını garanti altına alabilmek amacıyla güvence bedeli alabilir. Serbest tüketicilerden güvence bedeli alınıp alınmayacağı ve koşulları imzalanacak sözleşmeler kapsamında serbestçe belirlenir.

Yukarıda bahsedilen her iki Yönetmelik’te de güvence bedeli alınabileceğinden bahsedilmiş ise de, güvence bedeli alınması zorunlu tutulmamış olup emredici bir hükme dayanmamaktadır. Yani güvence bedeli alınmasının veya ödenmesinin yükümlülük haline gelmesi ikili anlaşmalara (sözleşmelere) bırakılmıştır. Bununla birlikte güvence bedeli düzenlemesinin temel amacı; tüketicilerin ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık teminat olarak alınan bir bedel olmasıdır.

Yapılan ikili anlaşmalarda taraflardan birinin kamu tüzel kişiliği olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliği tarafından ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi bir riskin de söz konusu olmayacağı açıktır. Şöyle ki, kamu kurumlarında bir giderin gerçekleştirilmesi ve hak sahiplerine ödenmesi 5018 sayılı Kanun hükümleriyle zaten güvence altına alınmıştır. Yani dağıtım şirketlerinin alacaklarının güvence altına alınmasını öngören düzenlemelere kamu kurumları açısından gerek kalmamaktadır.

Güvence bedeli alınması/ödenmesi, kamu mali yönetimini olumsuz etkilemektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Elektrik ve doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları için süreklilik arz eden alımlardır. Bu nedenlerle, kamu kurumlarından güvence bedeli alınması, kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulmasına neden olmaktadır.

İlgili dağıtım/tedarik şirketlerine karşı yıllardır bütün yükümlülüklerini yerine getiren ve herhangi bir borcu bulunmayan idarenin ayrıca her abonelik için güvence bedeli ödemesi mevzuatın amacına uygun değildir.

İdare tarafından son beş yıl içinde elektrik alımları için 2.619.567,59 TL doğalgaz alımları için 435.937,13 TL olmak üzere toplamda 3.055.504,72 TL kamu kaynağı “güvence bedeli” adı altında ilgili şirketlere ödenmiş olup aynı tutarın kamu yararına kullanımı kısıtlanmış bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında genel aydınlatma giderleri kapsamındaki aboneliklerde güvence bedellerinin geri alınacağı ifade edilmiş olup, bunun dışındaki güvence bedeli ödemelerinin mevzuattan kaynaklanan zorunluluk olduğu ifade edilmiştir. Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere güvence bedeli alınması zorunlu tutulmamış olup ikili anlaşmalara (sözleşmelere) bırakılmıştır. Belediyenin bu hükümlere rağmen mutad olarak güvence bedeli ödemesi mevzuatın amacına uygun düşmemektedir.

Bu itibarla, elektrik ve doğalgaz dağıtım/tedarik şirketlerine güvence bedeli ödenmemesi hususunda gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 13: Uluslararası Derecelendirme Kuruluşundan Hizmet Alınması

Muğla Büyükşehir Belediyesince uluslararası kredi derecelendirme kuruluşu Fitch Rating Ltd. Şti’den kredi derecelendirme hizmeti alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (c) bendinde,

“c) Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve

hizmet alımları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti alımları; (Ek İbareler: 27/4/2004-5148/2 md.) özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 23.07.2024 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’ncü maddesinde aynen;

“Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

...

m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

... ” denilmektedir.

4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (c) bendinde, uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetlerinin bu kapsamda alınabileceği öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, Muğla Büyükşehir Belediyesince uluslararası kredi derecelendirme kuruluşu Fitch Rating Ltd. Şti’den kredi derecelendirme hizmeti alındığı ve karşılığında 2024 yılı için 632.690,50 TL ödendiği görülmüştür. Ancak, belediyenin uluslararası sermaye piyasalarından yapılması öngörülen bir borçlanması ve bu kapsamda da danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmeti alımını gerektiren bir ihtiyacının olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki süreçte süre uzatımı veya sözleşme yenilemesi yapılmayacak olup, bulguda belirtilen hususlara azamide derecede hassasiyet gösterilerek iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (c) bendine göre, uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmeti alınabilmesi için uluslararası sermaye piyasalarından borçlanma yapılması ve bu borçlanmaya ilişkin danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetine ihtiyaç olması gerekmektedir.

BULGU 14: Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü Talep Edilmemesi

Kurum araçlarından trafik kazalarına karışanlarla ilgili olarak karşı tarafın kusurlu olduğu durumlarda oluşan hasarlar neticesinde meydana gelen değer düşüklüğü için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

14.05.2015 gün ve 29355 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları’nın “Kapsama Giren Teminat Türleri” başlıklı A.5’inci maddesinde, *“a) Maddi Zararlar Teminatı: Hak sahibinin bu genel şartta tanımlanan ve zarar gören araçta meydana gelen değer kaybı dahil doğrudan malları üzerindeki azalmadır. Sigortalının sorumlu olduğu araç kazalarında değer kaybı, talep edilmesi halinde ilgili branşta ruhsat sahibi sigorta eksperleri tarafından tespit edilir. Değer kaybının tespiti bu Genel Şart ekinde yer alan esaslara göre yapılır...”* ifadesi yer almaktadır.

Ayrıca bu Genel Şartların ekinde yer alan Ek-1’de de araçların değer düşüklüğünün tespitine ilişkin hususlar bulunmaktadır. Yapılan incelemede, idare araçlarından trafik kazalarına karışanlar için karşı tarafın kusurlu olduğu hallerde herhangi bir değer düşüklüğü talebinde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat uyarınca, kurum araçlarından trafik kazalarına karışan ve karşı tarafın %100 kusurlu olduğu araçlar tespit edilerek ilgili Daire Başkanlığı tarafından bu araçlar için sigorta şirketlerine değer düşüklüğü talebinde bulunulmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca, trafik kazalarına karışan idare araçları için araç değerindeki azalmaya karşılık değer düşüklüğü talebinde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 15: Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine Ait Bazı Taşınmazların Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Derneklere Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait bazı taşınmazların ortak hizmet projesi kapsamında derneklere tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun *“Bütçelerden yardım yapılması”* başlıklı 29’uncu maddesinde;

“Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.”

5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine eklenen ek fıkra ise;

“5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” hükümleri yer almaktadır.

02.02.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

Anılan Genel Kurul Kararında; Belediye tarafından, söz konusu taşınmaz tahsislerinin, ortak hizmet projesi kapsamında dernek ve vakıflara yapıldığı bildirilmişse de ortak hizmet projesi belediyenin görev ve sorumluluk alanı içerisindeki somut bir konuya ilişkin olmalıdır. Dernek ve vakıflara belediye taşınmazlarının uzun süre kullandırılması ortak hizmet projesi değil tahsis niteliğindedir. Dolayısıyla ortak hizmet projesi adı altında dahi olsa dernek ve vakıflara taşınmaz tahsisi yapılamaz. Kaldı ki ortak hizmet projesi yapılması ile sadece kamu idareleri ile mahalli idarelere taşınmaz tahsisi yapılabileceği aynı maddede düzenlenmiş ve açık bir şekilde kamu idareleri ile mahalli idareler dışında hiçbir gerçek ya da tüzel kişiye taşınmaz tahsisi yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilme imkânı mevcut iken; mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve şirketleri açısından 5393 sayılı Kanun’da yer alan hükümler çerçevesinde böyle bir yardım yapabilme olanağı söz konusu değildir. Belediye Kanunu’nda yer alan düzenleme ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik vb. kuruluşlara yardım yapmasının ve kaynak aktarmasının önüne geçilmiştir.

Diğer taraftan, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün 31.03.2022 tarihli ve 3221093 sayılı görüşünde de belirtildiği üzere, ortak hizmet projelerinin niteliği gereği amacının, kapsamının, bütçesinin ve başlangıç ile bitiş tarihinin ortak projede belirlenmiş olması gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu proje kapsamında yapılan işlerin, süreklilik arz edemeyeceği ve proje takvimine göre amacı doğrultusunda sonuçlandırılması gerektiği, bu projelerin taşınmaz tahsisi konusunu içermeyeceği ve ortak hizmet yapacak taraflar arasında maliyetlerin dengeli olarak dağıtılması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait Muğla ili Ortaca İlçesi Cumhuriyet Mahallesi 853 ada 1 parsel numaralı taşınmazın 28.03.2019 tarihinden başlayarak 06.06.2037 tarihine kadar yerel bir derneğe ortak hizmet projesi adı altında tahsis edildiği; yine Menteşe İlçesi, Şeyh Mahallesi, 353 ada 24 parsel numaralı “ Yedi katlı betonarme bina” nitelikli ana taşınmazın birinci katında yer alan “Büro” nitelikli 6 nolu bağımsız bölüm ile mütemmim cüzlerinin ortak hizmet projesi adı altında Muğla İli Muhtarlar Federasyonu’na tahsis edildiği tespit edilmiştir. İlgili meclis kararları ve protokoller incelendiğinde, her iki protokolde de ortak hizmet projesi niteliği taşıyan projenin bulunmadığı, esas itibarıyla Belediye taşınmazlarının mevzuatta yer alan usul esaslara aykırı olarak doğrudan derneklere kullandırıldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, ilgili dernek ve federasyonla hizmet işbirliği yapılmakta olduğu, muhtarlar federasyonu ile yapılan protokolün 2025 yılı itibarıyla süresinin dolduğu, anılan taşınmazın Muğla Büyükşehir Belediyesi-Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarına giren konularda hizmet vermek üzere anılan daire başkanlığına tahsis edildiği; protokollerin Belediye Meclis kararı üzerine imzalandığı; yerel derneğe tahsis edilen taşınmazın ise Muğla ilinin büyükşehir statüsü kazanmasından önce Ortaca Belediyesi tarafından üzerinde 25 yıl süreyle irtifak hakkı tesisi edilerek kullanıma verildiği ve bu hakkın 18.09.2037 yılında sona ereceği açıklanmıştır.

İdarenin cevabında belirtildiği üzere bulguda belirtilen hususlara yönelik meclis kararlarının alınmış olması yapılan işlemin mevzuata uygun olduğunu göstermemektedir. Sayıştay Genel Kurulu'nun yerleşik içtihadı ile 5018 ve 5393 sayılı Kanun hükümleri, sadece "ortak hizmet projesi" ifadesinin kullanılmasını değil; bu projelerin fiilen kamu idareleri arasında yürütülen, bütçesi, süresi ve çıktıları açıkça tanımlanmış, somut bir kamu hizmetine yönelik olmasını şart koşmaktadır. Dernek veya federasyonlara uzun süreli ve bağımsız bölüm kullanım hakkı sağlayan işlemler, uygulamada doğrudan tahsis niteliği taşımaktadır. Ortak hizmet projelerinin kamu hizmetine dönük, süreli ve proje bazlı yürütülmesi gerekirken; söz konusu protokollerde 5 yıla, hatta bir örnekte 18 yıla varan süreler belirlenmiş olup, bu durum taşınmazların kamu dışı tüzel kişilere uzun süreli olarak fiilen devredildiğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak; Belediye taşınmazlarının dernek ve federasyonlara ortak hizmet projesi adı altında tahsis edilmesi mümkün olmadığı gibi, bu kapsamda tahsis edilen taşınmazların tahsis işlemlerinin de iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Faaliyeti Olmayan Daire Başkanlığı Kadrolarına Atama Yapılması

Muğla Büyükşehir Belediyesinde herhangi bir faaliyeti bulunmayan "Daire Başkanlığı" kadrolarına mevzuata aykırı olarak atama yapıldığı görülmüştür.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te Belediye, Bağlı Kuruluş ve Mahalli İdare Birliklerinde personel istihdamına ilişkin düzenlemeler yapılmış olup belli başlı standart ve esaslara da yer verilmiştir. İlgili Yönetmelik'in "Kadroların Tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde ".....*Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro ünvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro ünvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Ünvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 ünvan kodlu "Daire Başkanı" kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir....*" denilmektedir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro ünvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenecek ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro ünvanları kullanılamayacaktır. Ayrıca (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975

ünvan kodlu "Daire Başkanı" kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; bu kadrolar için ayrı ayrı olmak üzere görev ve yetki alanları atamaya yetkili amir tarafından belirlenecektir.

Muğla Büyükşehir Belediyesinin teşkilat şeması ve personel yapısı incelendiğinde, kurumun norm kadro cetvellerinde "İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı" gibi faaliyeti olan daire başkanlıkları yanında, hiçbir faaliyeti olmayan ve ismi "Daire Başkanlığı" olan daire başkanlıkları da ihdas edildiği görülmüştür.

Bir daire başkanlığının ihdas edilmesi durumunda bunun belirli bir görev ve yetki alanının olması gerektiği açıktır. Hizmet gereklerine uygun hiçbir faaliyeti, organizasyonu, personeli, bütçesi, mevzuatı vb. olmayan sadece kadro ünvanları kullanılan daire başkanlıkları ihdas edilemez.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak daha önce belediyede Genel Sekreter Yardımcılığı ile Ulaşım Daire Başkanlığı kadrolarında çalışan personelin görev ve yetki alanı bulunmayan "Daire Başkanlığı" kadrosuna atandıkları tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususların gereğinin yapıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, hizmet gereklerine uygun hiçbir faaliyeti, organizasyonu, personeli, bütçesi, mevzuatı vb. olmayan sadece ismi "Daire Başkanlığı" olan kadroların ihdas edilmemesi ve bu kadro ünvanlarının kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 17: Belediyenin Kendi İmkanları ile Üretim Şebekeye Verdiği Elektrik Enerjisi İçin Dağıtım Şirketiyle Mahsuplaşma Yapmaması

Belediyenin kendi imkanları ile üretim şebekeye verdiği elektrik enerjisi için dağıtım şirketiyle mahsuplaşma yapmadığı görülmüştür.

Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği 12.05.2019 tarih ve 30772 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı elektrik piyasasında, tüketicilerin elektrik ihtiyaçlarını kendi üretim tesisinden karşılaması, küçük ölçekli üretim kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması amacıyla lisans alma ve şirket kurma yükümlülüğü olmaksızın, elektrik enerjisi üretilmesinin ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. Belediye, bu Yönetmelik hükümlerine göre idari binalarında güneş enerjisi üretmekte ve ihtiyaç fazlasını şebekeye vermektedir.

İlgili Yönetmeliğin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4’ncü maddesine göre

mahsuplaşma, belirli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleşen üretim ve tüketimin birbirinden düşülmesi sonucu kwh cinsinden net üretim veya net tüketim değerinin bulunmasını ifade etmektedir. “İhtiyaç fazlası enerji bedelinin ödenmesi ve satın alınması” başlıklı 25’nci maddede ise, görevli tedarik şirketinin satın almakla yükümlü olduğu enerji miktarı için yapılacak ödemeye ilişkin hususlar açıklanmıştır.

Anılan Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediyenin kendi imkanları ile üretip dağıtım şebekesine verdiği elektrik için ilgili dağıtım şirketi ile (kendi tükettiği elektrik bedeline karşılık) mahsuplaşma yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Muğla Büyükşehir Belediyesinin Bodrum İlçesi Konacık Mahallesiindeki idari binasına kurulmuş çatı güneş enerji sistemlerinde elektrik enerjisi üretip ihtiyaç fazlasını şebekeye vermesine rağmen ilgili dağıtım şirketiyle mahsuplaşma yapmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, hizmet alımı ile ilgili işlemler tamamlandıktan sonra bulguda belirtilen hususlara riayet edilerek mahsuplaşma işleminin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyenin kendi imkanları ile üretip dağıtım şebekesine verdiği elektrik için ilgili dağıtım şirketi ile kendi tükettiği elektrik bedeline karşılık mahsuplaşma yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Bazı Yapım İşlerinde Hatalı Olarak Nefaset Kesintisi Yapılması

Bazı yapım işlerinde geçici kabul sırasında tespit edilen imalat ya da işçilik eksikliklerine karşılık nefaset kesintisi yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Geçici kabul” başlıklı 41’inci maddesinin on ikinci fıkrasında,

“(12) Geçici kabul için yapılan incelemede, teknik olarak kabulünde sakınca görülmeyen ve işin idareye teslimini ve kullanılmasını ve/veya işletilmesini engellemeyen, giderilmesi de mümkün olmayan veya fazla harcama ve zaman kaybını gerektiren, kusur ve eksiklikler görülecek olursa yüklenicinin varsa hakediş veya teminatından uygun görülecek bir (Değişik ibare: 08/08/2019-30856 R.G./33. md., yürürlük: 18/08/2019) nefaset bedeli kesilmek şartı ile, iş idare tarafından bu hali ile kabul edilebilir.(Ek cümle: 08/08/2019-30856 R.G./33. md., yürürlük: 18/08/2019) Nefaset bedeli işin kabul edilebilirliğine ilişkin yüzde beş oranının hesabında dikkate alınmaz. Bu gibi kusur ve eksikliklerin niteliğinin ve kesilecek bedelin kabul

tutanağında gösterilmesi gereklidir. Yüklenici bu işleme razı olmazsa, her türlü gideri kendisine ait olmak üzere, kusur ve eksiklikleri verilen sürede düzeltmek ve gidermek zorundadır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenleme uyarınca, bir işte nefaset bedeli kesilebilmesi için geçici kabul heyetince yapılan incelemede, teknik olarak kabulünde sakınca görülme­yen ve işin idareye teslimini ve kullanılmasını ve/veya işletilmesini engellemeyen, giderilmesi de mümkün olmayan veya fazla harcama ve zaman kaybını gerektiren kusur ve eksikliklerin bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla fazla harcama ve zaman kaybını gerektirmeyen ve giderilmesi mümkün olan kusur ve eksiklikler için nefaset bedeli keserek kabul etmek yerine kusur ve eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, geçici kabul heyetince eksik imalat olarak belirlenen bazı işlerin verilen süre içinde yüklenici tarafından giderilmemesi üzerine nefaset bedeli kesilerek kabulünün yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Kurumca yapımı/uygulaması devam eden işlerde ve yeni yapılması planlanan işlerde fazla harcama ve zaman kaybını gerektirmeyen ve giderilmesi mümkün olan kusur ve eksiklikler için nefaset bedeli keserek kabul etmek yerine bulguda belirtilen hususlara azami derecede riayet edilerek kusur ve eksikliklerin giderilmesine dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, geçici kabul heyetince yapılan incelemede tespit edilen ve fazla harcama ve zaman kaybını gerektirmeyen ve giderilmesi de mümkün olan kusur ve eksiklikler için nefaset bedeli kesilerek kabulü yerine yaptırılarak tamamlatılması gerekmektedir.

BULGU 19: Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabulden Sonra Ödenen Ara Hakedişlerin Tutarının Yüzde Beşten Fazla Olması

Bazı yapım işlerinde geçici kabulden sonra ödenen ara hakedişlerin tutarının yüzde beşten fazla olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Geçici kabul” başlıklı 41’inci maddesinde,

“(1) Taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunur. (Ek cümle: 08/08/2019-30856 R.G./33. md., yürürlük: 18/08/2019) Geçici kabul işlemleri Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümleri de dikkate alınarak aşağıdaki esaslara göre yürütülür.

...

a) İşin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunmadığı anlaşılırsa idare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturulur,

...

(4) Kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olmalıdır. düzenlemesi,

Aynı Şartnamenin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (ğ) bendinde ise,

“ğ) (Ek bent: 08/08/2019-30856 R.G./31. md., yürürlük: 18/08/2019) İdarece gerekli görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere geçici kabulden sonra kesin kabule kadar ek geçici hakediş raporu düzenlenebilir.” düzenlemesi,

yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye göre, kusurlu ve eksik işlerde geçici kabulün yapılabilmesi için geçici kabul heyetince kusurlu ve eksik olarak belirlenen işlerin bedelleri toplamının sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına ve bu oranı geçmeyen kusur ve eksikliklerin aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olmasına bağlıdır.

Diğer yandan, idarece gerekli görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere geçici kabulden sonra ek geçici hakediş raporu düzenlenmesi halinde, hakediş tutarının geçici kabul yapmaya engel olacak tutarda olmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde geçici kabulden sonra ödenen ara hakedişlerin tutarının sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Kurum tarafından yürütülmekte olan yapım işleri kapsamında geçici kabul aşamalarında Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 41’inci madde hükümlerine aykırı bir iş ve işlem yürütülmediği, yapımı/uygulanması devam eden ve yeni yapılması planlanan işlerde geçici kabulden sonra ödenen ara hakedişlerin tutarının yüzde beşten fazla olmamasına dikkat edilerek bulguda belirtilen hususlara azami derecede hassasiyet gösterilerek iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, idarece gerekli görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere geçici kabulden sonra ek geçici hakediş raporu düzenlenmesi halinde, hakediş tutarının geçici kabul yapmaya engel olacak tutarda olmaması gerekmektedir.

BULGU 20: Bazı Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin Süresinin Zamanında Uzatılmaması

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortalarına ait (bütün riskler/all risk) bazı poliçelerde sigorta sürelerinin zamanında uzatılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre, yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde,

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerinde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün

Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde süre uzatımı ve benzeri nedenlerle işin süresi uzamasına rağmen, yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortalarına ait (bütün riskler/all risk) poliçelerde sigorta sürelerinin zamanında uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, devam eden ve yeni yapılacak olan tüm yapım işlerinde bulguda belirtilen hususlara azami derecede riayet edilerek (bütün riskler/all risk) sigorta poliçe sürelerinin uzatılıp uzatılmadığı hususunda gerekli hassasiyet gösterilerek iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin yukarıda yer verilen hükümleri uyarınca, yapım işi kapsamında tanzimi istenen sigorta poliçelerinin mevzuata uygunluğunun yapı denetim görevlilerince kontrol edilerek mevzuata uygun olmayan ya da süresi dolan sigorta poliçelerinin ihale dokümanında belirtilen şekle uygun hale getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve öngörülen yaptırımların uygulanması 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
İhale Edilen Yapım İşinde Geçici Kabul Eksikliklerinin Fiyatlandırılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 Yılı Denetim Raporuna Alınmıştır.
Hurdaya Ayrılan Araçların Hurda Ambarında Bulunmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 Yılı Denetim Raporuna alınmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 Yılı Denetim Raporuna alınmıştır.
İhale Kapsamında Yaptırılan İmalatların Kısa Sürede Bozulması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 Yılı Denetim Raporuna alınmıştır.