



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ŞANLIURFA 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	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	10
8. EKLER	35

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam Edilen Personel Statüsü ve Sayıları Tablosu	3
Tablo 2: 2022-2023-2024 Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	3
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Ödenek ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 5: 2022-2024 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması	4
Tablo 6: 2022-2024 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dolaylı Seyri Tablosu	4
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan ve Dolaylı Olarak Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu	5

KISALTMALAR

DMK	Devlet Memurları Kanunu
GİHS	Genel İdari Hizmetler Sınıfı
ŞUSKİ	Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Birimlerin Görev ve Çalışma İle Görev Alanlarını İlgilendiren Konulara İlişkin Yönetmeliklerin Hazırlanmaması
2. Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlamaması
3. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
4. İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi ve Ecrimisil Alınması Yoluyla Kullanılması
5. Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsisinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
6. Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Hatalı Olarak Kullanılması
7. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları
8. Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması
9. Sosyal Yardım Amacıyla Yapılan Tadilat Bakım Onarım İhalesinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
10. Yapım İşlerine Ait Hakediş Ödemelerinde All Risk Sigorta Poliçelerinin Geçerliliğinin Teyidinin Yapılmaması ve İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçe Tutarlarının ve Geçerlilik Sürelerinin Güncellenmemesi
11. Tanıtım Amaçlı Yapılan Hizmet Alımlarının İhale ve Alım Usul ve Esaslarına Uyulmadan Gerçekleştirilmesi
12. Yapılan İhaleler Kapsamında Alınan Bazı Teminat Mektuplarının Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi

13. İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

14. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi örgüt yapısı; "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ve Ekleri" esas alınarak yapılandırılmıştır. Bu kapsamda Kurum; 1 Genel Sekreter, 2 Genel Sekreter Yardımcısı, 26 Daire Başkanlığı, 1 Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1.Hukuk Müşavirliği, 1 İç Denetim Birim Başkanlığı, 1 Özel Kalem Müdürlüğü ve 108 Şube Müdürlüğü ile görev, yetki, sorumluluklarını yerine getirmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı birimler; Özel Kalem Müdürlüğü, 1.Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Koruma ve Güvenlik Şube Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi'dir. Doğrudan Başkana bağlı diğer bir birim de Genel Sekreterliktir. Ayrıca Belediye Başkanına danışmanlık faaliyetinde bulunan personel de bulunmaktadır.

Genel Sekretere bağlı 2 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Büyükşehir Belediyesinin organizasyon şemasına aşağıda yer verilmiştir.

Belediyede istihdam edilen personele ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: İstihdam Edilen Personel Statüsü ve Sayıları Tablosu

İstihdam Edilen Personel	Toplam Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro
Memur	1182	442	739
Sözleşmeli Personel	-	1	
İşçi	500	280	220
Geçici İşçi	-	-	-
Diğer		1579	
Toplam	1682	-	-
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1572	-

Belediyenin ortağı olduğu 11 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

2024 yılı mali tabloları aşağıdaki gibidir.

Tablo 2: 2022-2023-2024 Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Yıllar	2022	2023	2024
Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	3.000.000.000,00	8.500.000.000,00	13.100.000.000,00
Net Ödenek (TL)	4.504.587.500,00	8.666.187.500,00	13.363.287.500,00
Gerçekleşen Harcama (TL)	3.829.888.578,94	7.663.244.600,53	10.522.335.988,77
Gerçekleşme Oranı (%)	85,02%	88,43%	78,74%

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Türü (1.Düzye)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Gidere Oranı (%)
Personel Giderleri	695.305.000,00	673.346.436,77	96,84	6,40
SGK Devlet Primi Giderleri	74.650.000,00	84.020.601,93	112,55	0,80
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.437.035.000,00	5.641.835.297,65	127,15	53,62
Faiz Giderleri	150.000.000,00	947.822.096,01	631,88	9,01
Cari Transferler	456.940.000,00	453.707.121,94	99,29	4,31
Sermaye Giderleri	5.051.540.000,00	1.975.973.314,83	39,12	18,78
Sermaye Transferleri	234.530.000,00	91.126.068,87	38,85	0,87
Borç Verme	700.000.000,00	654.505.050,77	93,50	6,22

Yedek Ödenek	1.300.000.000,00	1.234.110.320,00	94,93	11,73
Toplam	13.100.000.000,00	10.522.335.988,77	80,32	100,00

Mal ve Hizmet Alım Giderleri 5.641.835.297,65 TL tutarla en büyük gider gerçekleşmesi kalemini oluşturmaktadır. 1.975.973.314,83 TL tutarla Sermaye giderleri diğer büyük gider kalemini oluşturmaktadır. Borç verme işleminin tamamı belediyenin bağlı idaresi Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılmıştır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Ödenek ve Gerçekleşmeleri

Hesap Kodu Ekonomik	Hesap Adı	Bütçe ile Tahmin Edilen (TL)	Net Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800/1	Vergi Gelirleri	118.500.000,00	118.925.209,47	100,36
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	137.200.000,00	212.824.307,57	155,12
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	15.000.000,00	138.774.450,01	925,16
800/5	Diğer Gelirler	11.821.575.000,00	9.825.154.742,91	83,11
800/6	Sermaye Gelirleri	1.018.000.000,00	119.079.741,88	11,70
800/9	Red ve İadeler (-)	10.275.000,00	0,00	0,00
Genel Toplam		13.100.000.000,00	10.414.758.451,84	79,50

Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinden Alınan Paylardan oluşan Diğer Gelirler Kalemi 9.825.154.742,91 TL tutarla en büyük gelir kalemini oluşturmakta bunu 212.824.307,57 TL tutarla Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri takip etmektedir.

Tablo 5: 2022-2024 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gider Türü	2022 (TL)	2023 (TL)	2024 (TL)
Personel Giderleri	206.671.762,06	372.249.243,87	673.346.436,77
SGK Devlet Primi Giderleri	29.994.126,72	47.282.398,39	84.020.601,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.350.150.903,35	3.125.253.279,04	5.641.835.297,65
Faiz Giderleri	42.987.102,71	218.674.425,56	947.822.096,01
Cari Transferler	110.290.737,77	352.757.182,89	453.707.121,94
Sermaye Giderleri	1.845.456.374,94	2.357.323.646,95	1.975.973.314,83
Sermaye Transferleri	244.337.571,39	285.794.423,83	91.126.068,87
Borç Verme	-	903.910.000,00	654.505.050,77
Yedek Ödenek	-	-	-
Toplam	3.829.888.578,94	7.663.244.600,53	10.522.335.988,77

Tablo 6: 2022-2024 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dolayı Seyri Tablosu

Gelir Türü	2022 (TL)	2023 (TL)	2024 (TL)
Vergi Gelirleri	50.500.000,00	64.300.000,00	118.500.000,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	185.500.000,00	68.790.000,00	137.200.000,00
Alınan Bağış ve Yardımlar	60.500.000,00	7.500.000,00	15.000.000,00

Diğer Gelirler	3.089.910.000,00	7.761.410.000,00	11.821.575.000,00
Sermaye Gelirleri	695.400.000,00	600.000.000,00	1.018.000.000,00
Red ve İadeler (-)	-810.000,00	-2.000.000,00	-10.275.000,00
Toplam	4.081.000.000,00	8.500.000.000,00	13.100.000.000,00

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan ve Dolaylı Olarak Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

No	Şirket Adı	Vergi Kimlik Numarası	Sermayesi	Sermaye Oranı	Durumu	Faaliyet Alanı
1	BELSAN AŞ	1630319969	339.920.000,00	99,94	Faal	Ulaştırma
2	BELTAŞ	1630416557	221.655.149,00	100	Faal	İnşaat
3	ŞANBEL	7980407007	329.987.500,00	100	Faal	Enerji
4	BELTUR	1630434349	24.487.500,00	100	Faal	Sosyal Hizmetler
5	BELPER	1630881364	11.982.000,00	100	Faal	Personel Hizmeti
6	BELSUN	1630928718	0,00	100	Faal	Personel Hizmeti
7	KÜLTÜR AŞ	8930541118	22.037.500,00	100	Faal	Turizm
8	HARBEL	4571447958	2.500.000,00	100	Faal	Hafriyat ve Otopark
9	TARBEL	8230787552	00	100	Faal	Tarım
10	SAĞBEL		625.000,00	100	Faal	Sağlık Hizmetleri
11	ŞANPER	1631101110	500.000,00	40	Faal	Personel Hizmetleri

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından 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 işlemlerinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. İdare Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Kamu Görevlileri Etik Kurallar Bilgilendirme Rehberi yayımlanmış ve her yıl Etik Değerler ile ilgili eğitimler verilmektedir. Ayrıca personelin imza altına almış oldukları etik sözleşmeleri özlük dosyalarında yer almaktadır.

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 belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planının hazırlandığı ancak iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla mevzuatla belirlenen 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şartın ne kadarının karşılandığına ilişkin yeterli bilginin temin edilemediği,

İzleme Standartları

İdarenin İç Denetim Biriminin oluşturulmadığı ve iç denetçi kadrolarının boş olduğu gözlemlenmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Şanlıurfa 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: Birimlerin Görev ve Çalışma İle Görev Alanlarını İlgilendiren Konulara İlişkin Yönetmeliklerin Hazırlanmaması

Belediye birimlerinin görev ve çalışma ile belediye görev alanlarını ilgilendiren konulara ilişkin yönetmelik hazırlanmadığı, hazırlanan yönetmeliklerin yeterli olmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 124'ncü maddesinde; “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler” hükmü yer almıştır.

5393 sayılı kanunun Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15/b maddesinde, belediyelerin, kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceği, 18 /m maddesinde de çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmenin belediye meclisinin görevi olduğu ifade edilmiştir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından, anayasa ve kanunlar çerçevesinde belediye birimlerinin çalışma usul ve esasları ile görev alanlarını ilgilendiren hususlarda yönetmeliklerin hazırlanması gerekmektedir.

Yönetmeliklerin incelenmesi neticesinde, belediye birimlerinin görev ve çalışmalarına ilişkin düzenlemelerin yapılmadığı veya yetersiz olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, konuya ilişkin gerekli çalışmaların icra edilip gereğinin yerine getirildiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen konuları tam olarak gerçekleştirdikleri belirtilmektedir. Ancak, büyükşehir belediyesinin teftiş kurulu yönetmeliği bulunmamaktadır. Bulgumuzda, büyükşehir belediyesi görevlerinin yerine getirilmesi ile birim görev çalışma esas ve usullerinin belirlenmesi ile ilişkin yönetmeliklerin hazırlanmadığı ve/veya yetersiz olduğu belirtilmiştir. Örnek olarak sosyal yardımlar ile tarım hizmetleri hususları birimlerin görev çalışma esas ve usullerinin belirlendiği yönetmeliklerin içeriğinde yer verilmiştir.

Sonuç olarak, teftiş kurulu yönetmeliği dahil birilerin görev ve çalışma esas ve usulleri ile görev alanlarına ilişkin yönetmeliklerim tam ve yeterli olarak hazırlanması, yönetmeliklerin internet sitesinde yayımlanması ve kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlamaması

Belediyenin mevzuat gereği kamuoyuna açıklaması gereken bilgi, belge, karar ve raporları resmî internet sitesinde yayımlamadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunun “*Hemşehri hukuku*” başlıklı 13’üncü maddesinde; “*Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.*

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.” Denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun mali saydamlıkla ilgili düzenlemeleri, idareleri mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili olarak kamuoyuna açıklama yapmakla ve bunların ulaşılabilir olmalarını sağlamakla yükümlü tutmaktadır.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde, kurum ve kuruluşların, Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi, Kanunda ve bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, hemşehri hukukuna tabi kişilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarına sahip olduğu, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü tutulduğu, dolayısıyla belediye nezdindeki hakların takip edilebilmesi ve yükümlülüklerin tam ve eksiksiz yerine getirilebilmesi için belediye faaliyetleri konusunda uygun şekilde bilgilendirme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken, Şanlıurfa Büyükşehir belediyesi tarafından, 5393 sayılı Kanun'un “İhtisas komisyonları” başlıklı 24’üncü maddesinde yer alan “Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur” hükmü gereğince belediye meclisince kurulan ihtisas komisyonlarının raporlarının, 5018 sayılı Kanun'un “Mali saydamlık” başlıklı 7’nci maddesinin “Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, ... zorunludur.” hükmü gereğince kamu idareleri tarafından sağlanan yardım, teşvik ve desteklerin, 5393 sayılı Kanun'un 25’inci maddesi gereğince meclis tarafından oluşturulan denetim komisyonunca hazırlanan rapor ile 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülen iç ve dış denetim raporlarının sonuçlarının Belediye Kanunu'nun 55’inci maddesinin “Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” hükmü gereğince, kamuoyuna açıklanmadığı, belediyenin İnternet sitesinde yayımlanmadığı, anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulguda dile getirilen hususlar internet sitesinde yayımlanma ve kamuoyunun bilgisine sunma işlemlerinin gereğinin yerine getirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyesi internet sitesi incelendiğinde bulgumuzda belirtilen hususların tam olarak yerine getirilmediği görülmektedir. Belediyenin mevzuat gereği kamuoyuna açıklaması gereken bilgi, belge ve kararların resmî internet sitesinde yayımlanması ve kamuoyunun bilgisine sunulması işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan arsa, işyeri ve hizmet binası olarak kullanılan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı ve ilgili taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihihinin; 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 işlemini ifade ettiği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "*Cins tashihlerinin yapılması*" başlıklı 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Ancak Büyükşehir Belediyesi taşınmazları ve tapu kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları farklılık gösteren bir kısım taşınmaza ilişkin cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Cins tashihihinin yapılmaması, Belediyeye ait taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin tam olarak anlaşılmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulgumuzda yer alan hususlara katıldıklarını ve gerekli çalışmaların yürütüldüğünü, süreç hakkında bilgi ve belgelerin ibraz edileceğini belirtmişlerdir.

Sonuç olarak, cins tashihi işlemlerinin yapılması ve taşınmazların tapu durumunun mevcut durumuna uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi ve Ecrimisil Alınması Yoluyla Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların, ihale edilerek kiralanması usulü yerine mevzuatta yeri olmayan "işgaliye sözleşmesi" ile ve kira süresi sona erenlerden ecrimisil alınması suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, ifade edilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 ve 34'üncü maddelerinde ise belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasında belediye

encümenin; 3 yılı aşan kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmektedir. 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca kiralama işlemlerinin ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi, kira süresi biten taşınmazlar için de yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir. Zira kamu taşınmazlarının kiralama dışında başkaca bir şekilde kullandırılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme 2886 sayılı Kanun'da yer almamaktadır.

İşgal Harcı ile ilgili düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer almakta olup Kanun'un 52'nci maddesinde, nerelerden ve hangi durumlarda işgal harcı alınacağı düzenlenmiştir. İşgal harcının mükellefi, matrahı ve harcın tarifesine ilişkin düzenlemeler de aynı Kanun maddesinin devam eden fıkralarında yer almaktadır.

Ecrimisile ilişkin düzenlemeler ise 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde açıklanmış olup, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre işgal harcı, ecrimisil ve kiralama birbirlerinden tamamen farklı işlemlerdir. İşgal harcı, 2464 sayılı Kanun'da belirtilen yerlerin geçici işgaline karşılık, belli bir tarife göre alınan bedel iken; ecrimisil, belediyenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin fuzuli şağil tarafından işgal edilmesine istinaden geçmişe dönük olarak tahsil edilen bir bedeldir. Her iki uygulama da bir kiralama yöntemi değildir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan ve 2464 sayılı Kanun'da kapsamı belirtilen yerlerden olmayan, bağımsız kullanıma müsait, dükkân, kafeterya, büfe ve benzeri nitelikteki taşınmazların, kiralama usulü yerine, ihale yapılmaksızın ve mevzuatta herhangi bir karşılığı olmayan işgaliye sözleşmesi ile kullandırıldığı ve büyükşehir belediyesine ait taşınmazlardan, kira süresi sona erenlerin, ihale edilerek kiralanması yerine ecrimisil alınarak kullandırıldığı, tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulgumuzda yer alan hususlara katıldıklarını ve belediye tasarrufunda bulunan gayrimenkullerden bazıları ihale süreçleri başlatılmış, diğerleri için de başlatılacağı, belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar ışığında, Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların, 2886 sayılı kanun uyarınca ihale edilerek kiralanması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsisinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi taşınmazlarını, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerine aykırı olarak dernek ve vakıflara tahsis ettiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde, Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, aynı kuruluşlara kiraya verebileceği; Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği, tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis edilebileceği; Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca 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 gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği, ifade edilmiştir.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebilecektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 58’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *“İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.”* Hükmü yer almaktadır.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, belediyeye ait 14 adet farklı nitelikteki taşınmazın kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan dernek, vakıf ve benzerlerine tahsis edildiği tespit edilmiş, Büyükşehir belediye meclisi tarafından kanuna aykırı tahsislerin iptaline karar verilmiştir. Yapılan incelemede, meclis kararı ile taşınmazlara ilişkin tahsisler iptal edilmesine rağmen bazı taşınmazların dernek ve vakıflar tarafından kullanılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle, dernek ve vakıflara tahsisin 5393 sayılı kanunun 75.nci maddesine dayandırıldığını, 16.10.2017 tarihli Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararının spor kulübüne yapılan taşınmaz tahsisine ilişkin olduğu ortak hizmet projesi kapsamındaki taşınmaz işlemlerine uygulanabileceğini söylemenin hukuken sorunlu olacağı, her ne kadar söz konusu kararda bu şekilde hüküm kurulmuş ise de Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirdiği yasal dayanağı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.10.2024 tarih ve 336 sayılı kararıyla, ” Büyükşehir Belediyesi görev ve sorumluluk alanlarına giren konular içerisinde kalmak şartı ve 10 yıllık süreyi aşmamak kaydı ile iş ve işlemlerin yürütülmesi için Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanı yetkili kılınmıştır ” kararı ile 5393 sayılı kanunun 75’nci maddesinde belirtilen idarelere belirtilen usullere göre tahsisler yapılmaktadır, demektedir.

Sonuç olarak, idarece verilen cevaplar, bulgumuzda belirtilen hususları karşılayacak nitelikte değildir. Mevzuata aykırı olarak dernek ve vakıflara tahsis edilen, 17.06.2021 tarih ve 310 sayılı Meclis Kararı ile Tahsisi iptal edilen 14 adet belediye taşınmazının dernek ve vakıflar tarafından kullanılmalarına izin verilmemesi, taşınmazlar üzerindeki işgallerin sonlandırılması gerekmektedir

BULGU 6: Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Hatalı Olarak Kullanılması

Büyükşehir Belediyesi ile dernek arasında imzalanan Ortak Hizmet Projesi kapsamında, Meclis kararı olmaksızın kanuna aykırı olarak belediye taşınmazının kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Kanunun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’nci maddesinde: *“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

c)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.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz. (Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” Denilmektedir.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebilecektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 58’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; “İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden, belediyelere ait taşınmazların dernek veya vakıflara tahsis edilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken, Şanlıurfa büyükşehir belediyesi taşınmazının mevzuata aykırı olarak dernek tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası (c) bendinde belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre belediyeler, görev ve sorumluluk alanına giren konularda, bir dernek veya vakıfla ortak hizmet projesi gerçekleştireceği zaman söz konusu projeyi meclislerine sunacak ve buradan alınacak olumlu karar üzerine anlaşma yapılarak proje yürütülecektir. Burada amaç, yapılacak her bir ortak hizmet projesinin konusu, yükümlülükleri ve yararı hakkında belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin bilgi sahibi olmasını ve bu doğrultuda karar alınmasını sağlamaktır

Belediyeler, gerçekleştirilecek projenin belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda olması, ortak bir proje gerçekleştirilecek dernek ya da vakfın 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddede tanımlanan nitelikleri haiz olması durumunda, meclis kararı ile dernek ve /veya vakıflar ile 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesi çerçevesinde, ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilirler.

"Ortak hizmet projelerinde" meclisin onayını alabilmek için, planlanan faaliyetin, bu faaliyet ile elde edilmek istenen faydanın net olarak belirlenmesi, tarafların ortaklık kapsamında yerine getirecekleri yükümlülüklerin de neler olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Diğer taraftan belediye açısından bu faaliyetin belediye bütçesi üzerine etkisi bir maliyet unsuru olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla belediye meclisi karara bağlayacağı "ortak hizmet projesi" ile belediyenin üstleneceği sorumluluklara da onay vermek durumundadır. Belirsizlikler, gerçekleştirilecek "ortak hizmet projeleri" üzerinde meclise tanımlanan denetim yetkisinin kısıtlanmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, dernek ve vakıflara tahsisin 5393 sayılı kanunun 75'nci maddesine dayandırıldığını, 16.10.2017 tarihli Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararının spor kulübüne yapılan taşınmaz tahsisine ilişkin olduğu ortak hizmet projesi kapsamındaki taşınmaz işlemlerine uygulanabileceğini söylemenin hukuken sorunlu olacağı, her ne kadar söz konusu kararda bu şekilde hüküm kurulmuş ise de, Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirdiği işlemlerin yasal dayanağı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.10.2024 tarih ve 336 sayılı kararıyla," Büyükşehir Belediyesi görev ve sorumluluk alanlarına giren konular içerisinde kalmak şartı ve 10 yıllık süreyi aşmamak kaydı ile iş ve işlemlerin yürütülmesi için Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanı yetkili kılınmıştır

‘‘ kararı ile 5393 sayılı kanunun 75’nci maddesinde belirtilen idarelere belirtilen usullere göre tahsisler yapılmaktadır, demektedir.

Sonuç olarak, idarece verilen cevaplar, bulgumuzda belirtilen hususları karşılayacak nitelikte değildir.

5393 sayılı Kanunun 75’nci maddesinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir, bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir, denilmektedir. Dernek ve vakıflara tahsis edilebileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Aynı kanunun 75’nci maddesinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmayacağı belirtilerek dernek ve vakıflara herhangi bir yardımın yapılamayacağı da ifade edilmiştir.

Bulgumuzda da belirttiğimiz üzere, belediye taşınmazlarının, dernek veya vakıflara tahsis edilmesi, başka bir ifade ile 5393 sayılı kanunun 75’nci maddesi d fıkrasında sayılan yerler dışında bulunan kuruluşlara tahsis edilmeleri mümkün değildir.

Hukuki düzenlemelere aykırı olarak belediye meclis kararı olmaksızın bir derneğe belediye taşınmazı tahsis edilmiş ve kullanılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, dernek ve vakıflara tahsisin 5393 sayılı kanunun 75.nci maddesine dayandırıldığını, 16.10.2017 tarihli Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararının spor kulübüne yapılan taşınmaz tahsisine ilişkin olduğu ortak hizmet projesi kapsamındaki taşınmaz işlemlerine uygulanabileceğini söylemenin hukuken sorunlu olacağı, her ne kadar söz konusu kararda bu şekilde hüküm kurulmuş ise de, Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirdiği yasal dayanağı bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.10.2024 tarih ve 336 sayılı "Büyükşehir Belediyesi görev ve sorumluluk alanlarına giren konular içerisinde kalmak şartı ve 10 yıllık süreyi aşmamak kaydı ile iş ve işlemlerin yürütülmesi için Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanı yetkili kılınmıştır" şeklindeki kararı ile 5393 sayılı

kanunun 75'nci maddesinde belirtilen idarelere belirtilen usullere göre tahsisler yapılmaktadır, denilmektedir.

Sonuç olarak, idarece verilen cevaplar, bulgumuzda belirtilen hususları karşılayacak nitelikte değildir.

5393 sayılı Kanunun 75'nci maddesinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir, bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir, denilmektedir. Dernek ve vakıflara tahsis edilebileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Aynı kanunun 75'nci maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmayacağı belirtilerek dernek ve vakıflara herhangi bir yardımın yapılamayacağı da ifade edilmiştir.

Bulgumuzda da belirttiğimiz üzere, belediye taşınmazlarının, dernek veya vakıflara tahsis edilmesi, başka bir ifade ile 5393 sayılı kanunun 75'nci maddesi d fıkrasında sayılan yerler dışında bulunan kuruluşlara tahsis edilmeleri mümkün değildir.

Hukuki düzenlemelere aykırı olarak, ayrıca Belediye meclis kararı olmaksızın bir derneğe belediye taşınmazı tahsis edilmiş ve kullanılmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, belediye taşınmazlarının derneğe tahsis ve kullanılması mümkün görülmediğinden, tahsis ve kullandırma işlemlerine son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları

İdarenin kontrolü altında bulunan ilan ve reklam alanlarında ilan ve reklam veren ve bu işi mutat meslek olarak yapan şirketlerin ilan ve reklam vergi beyannamesini vergi sorumlusu olarak vermesi gerekirken verginin mükellefi gibi verdiği görülmüştür.

216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar belirtilmiş, aynı Kanun'un 23'üncü maddesinde bu alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında ilan ve reklam vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu belirtilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu bulunduğu belirtilmiştir. Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasında tarifeler belirtilmiş, vergi tarifesinin uygulanmasında uyulacak esasları düzenleyen ikinci fıkrasının (d) bendinde, vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3'üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamın süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınacağı; 6 ayı geçen süreler için 1 yıl, hafta kesirlerinin de tam hafta sayılacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin yetki ve kontrolü altındaki alanlar içerisinde bulunan ilan ve reklam alanlarının işletme hakkının çeşitli firmalara ihale edildiği; yüklenici bu firmaların, ilgili reklam alanlarında diğer şirketlerin haftalık/aylık reklamlarını yayınladıkları; ancak

üçüncü kişilere ait yapılan bu ilan ve reklamlara ait vergilerin, mükellef, ilan süresi, haftaya veya 6 aya tamamlama kriteri ile ilan alanı itibarıyla tek tek hesaplanıp aylık olarak Büyükşehir Belediyesine beyan edilmesi gerekirken, bu beyanın yapılmadığı, bunun yerine, ihale edilen alanda yüklenici firmanın, yapılan ilan ve reklamların sahibi gibi ve tüm yıl tek bir ilan yapılmış şeklinde beyanname verdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda ilan ve reklam işini mutaat meslek olarak ifa edenler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 8’inci maddesinde “verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi” olarak tanımlanan “vergi sorumlusu” dur. Vergi sorumlusu, 213 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde “vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu terettüb eden gerçek veya tüzel kişi” olarak tanımlanan “mükellef”den farklıdır. İdare tarafından işletme hakkı devredilen alanlarda, ilan ve reklam veren üçüncü şahıslar adına belirlenen tarifeler ve ilan verme süresi üzerinden hesaplanacak vergiyi ilan ve reklam sahibinden tahsil ederek izleyen ay itibarıyla belediyeye beyan etmek yükümlülüğünde olan söz konusu firmalar vergi sorumlusudur. İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı kullanan firmaların vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaları Belediye gelirlerinin azalmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, ilan ve reklam alanlarının işletme hakkı üstlenicisi konumundaki firmaların hesaplanan ilan ve reklam vergisini vergi sorumlusu olarak belediyeye yatırdıkları ve belediyenin ilan ve reklam vergileri yönünden zararı olmadığını belirtmiştir

Sonuç olarak, bulgumuzda da belirttiğimiz üzere, İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı kullanan firmalar vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaktadırlar. Vergi mükellefi olmayıp vergi sorumlusu oldukları ifade edilmiştir. İlan ve reklam alanlarını işletme hakkı devredilen firmaların vergi sorumlusu olarak hesaplayacakları ilan ve reklam vergisini aylık olarak belediyeye yatırmaları gerekmektedir.

BULGU 8: Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetlerinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci bölümünde ilan ve reklam vergisi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun'un “Konu” başlıklı 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; “Tarife ve nispet” başlıklı 15'inci maddesinde verginin hangi tarife üzerinden alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un “Verginin tarhı ve ödenmesi” başlıklı 16'ncı maddesinde ise vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Gelir ve takip şube müdürlüğü kayıtlarında, tahmini 28.000 mükellef olduğu, 19.164 adedinin 2024 öncesi tespit edildiği, 2024 yılında 2.136 adet yeni kayıt yapıldığı, çalışmaların devam ettiği anlaşılmaktadır. Söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulgumuzda belirtilen hususlara iştirak etmişler ve belediyenin vergi mükellefi işyerlerinin tespiti için saha denetimlerinin devam ettiğini, süreçler hakkında bilgi ve belgelerin ibraz edileceğini belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belediye tarafından sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Sosyal Yardım Amacıyla Yapılan Tadilat Bakım Onarım İhalesinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Sosyal yardıma muhtaç ailelerin ikamet ettiği konutların tadilat, bakım ve onarımının yapılması için gerçekleştirilen ihale 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yer verilen düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmemiştir.

Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından 04.12.2023 tarih ve 1276504 ihale kayıt numarası ile gerçekleştirilen 9.311.040,00 TL sözleşme bedelli “Tadilat Bakım Onarım” ihalesi birden fazla yılı kapsayan iş olarak programlanmasına rağmen 4734 sayılı Kanunun 62’nci maddesine aykırı şekilde yılın ilk 9 ayında gerçekleştirilmemiştir. Birim fiyat teklif alınması suretiyle gerçekleştirilen ihale kapsamında yapımı gerçekleştirilecek iş kalemleri ihtiyaçlar analizi yapılmadan tahmine dayalı olarak belirlenmiş, iş kalemleri listesinin hazırlanması, yaklaşık maliyetin belirlenmesi, tadilat, bakım ve onarım yapılacak konutların belirlenmesi, yapılan işlerin kontrol edilmesi gibi işlerin tamamı idarede çok sayıda mühendis ve diğer teknik personel bulunmasına karşın tek bir personel tarafından gerçekleştirilmiştir.

4734 sayılı Kanunun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

“Öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması esastır. (Ek ibare: 30/7/2003-4964/38 md.) Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.”

Bu düzenleme doğrultusunda idarelerce öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması esastır. Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen “Tadilat Bakım Onarım” ihalesi yılın ilk dokuz ayı içerisinde tamamlanmamış, ödenek planlaması yapılmadan birden fazla yılı kapsayacak şekilde ihale edilmiştir. Yapılan ihalede 65 adet iş kalemi belirlenmiştir. Ancak ihalede kullanılan iş kalemleri bakım, onarım yapılacak yardıma muhtaç ailelerin ikamet ettiği konutlarda inceleme yapılmadan tahmine dayalı olarak belirlenmiştir. İş kalemlerinin ihtiyaç analizi yapılmadan tahmine dayalı olarak belirlenmesi

nedeniyle yaklaşık maliyet hesabında kullanılan iş kalemi miktarları ile sözleşmenin uygulanması aşamasında iş kalemi miktarları arasında önemli miktarlarda farklılıklar oluşmuştur. Ayrıca iş kalemleri listesinin hazırlanması, yaklaşık maliyetin belirlenmesi, tadilat, bakım ve onarım yapılacak konutların belirlenmesi, yapılan işlerin kontrol edilmesi gibi işlerde idarede çok sayıda teknik personel bulunmasına rağmen tek personel görevlendirilmesi ve planlama yapılmaması nedeniyle yüklenici tarafından daha kısa sürede yapılabilecek işler daha uzun sürelerde yapılmıştır. Bu nedenle idare tarafından işle ilgili önemli tutarlarda ödeme yapılması söz konusu olmuştur.

Kurum tarafından verilen cevapta; bahse konu ihalenin mevcut belediye başkanından önceki yönetim döneminde gerçekleştirildiği, yeni yönetimin ihaleye dahilinin bulunmadığı ve belediye başkanı tarafından söz konusu ihaleyle ilgili gerekli incelemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak sosyal yardım amaçlı yapılan tadilat, bakım ve onarım işlerinin 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde usulüne uygun olarak ve ihtiyaç analizleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerine Ait Hakediş Ödemelerinde All Risk Sigorta Poliçelerinin Geçerliliğinin Teyidinin Yapılmaması ve İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçe Tutarlarının ve Geçerlilik Sürelerinin Güncellenmemesi

Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri doğrultusunda yapım işleri kapsamında yapılan hakediş ödemelerinde all risk sigortalarının geçerliliğinin teyidinin yapılması gerekirken teyit işlemlerinin yapılmadığı, iş artışı ve süre uzatımı yapılan yapım işlerinde all risk sigorta poliçe tutarlarının ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’ncü maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkrasında aşağıdaki düzenlemelere yer verilmiştir.

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

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

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

...

“(5) Sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerekir. Aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmüş ise avans ödenmez. Sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hak edişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulması zorunludur.”

Bu düzenlemeler çerçevesinde yapım işlerinde ödenen hakediş tutarlarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde sigorta bedelinin artırılması gerekmektedir. Ayrıca sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin hak edişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerekmektedir. 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen ve iş artışı yapılan yapım işlerinde all risk sigorta bedellerinin işin tutarına ve süresine göre güncellenmediği görülmüştür. Ayrıca sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan belge alınarak hakediş dosyalarına konulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında üst yönetici tarafından bulgu çerçevesinde ihale ve harcama birimlerine gerekli özen ve hassasiyetin gösterilmesi için talimat verildiği ve uygulamada gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarda yer verilen Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri çerçevesinde iş artışı ve süre uzatımı yapılan yapım işlerinde all risk sigorta bedellerinin işin tutarı ve süresine göre güncellenmesi, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair yüklenici tarafından sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Tanıtım Amaçlı Yapılan Hizmet Alımlarının İhale ve Alım Usul ve Esaslarına Uyulmadan Gerçekleştirilmesi

Belediyenin Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen tanıtım hizmeti alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan ihale ve alım usulleri ile temel ilke ve kurallara uyulmadan gerçekleştirilmiştir.

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından 08.01.2024-21.03.2024 tarihleri arasında 44 ayrı işlemle 29.655.600,00 TL tutarında tanıtım hizmeti alımı gerçekleştirilmiştir. Bu hizmet alımlarının tamamı da aynı satıcıdan yapılmış olmakla birlikte bahse konu hizmet alımlarının yapılmasında 4734 sayılı Kanunda düzenlenen; açık ihale, pazarlık ve doğrudan temin yöntemi gibi ihale ve alım usulleri kullanılmamış ve bu Kanunda yer verilen temel ilke ve esaslara uyulmamıştır. Yapılan alımlar; “*Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin çalışmaları ve şehrin tanıtımının ulusal bazda kamuoyuna duyurusu amacıyla ulusal televizyon kanalı paket yayın alımı*”, “*Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin çalışmaları ve şehrin tanıtımının ulusal bazda kamuoyuna duyurusu amacıyla ulusal web kanalı haber yayın alımı*”, “*Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin çalışmaları ve şehrin tanıtımının ulusal bazda kamuoyuna duyurusu amacıyla sosyal medya danışmanlık alımı*”, “*Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin çalışmaları ve şehrin tanıtımının ulusal bazda kamuoyuna duyurusu amacıyla sosyal medya haber duyuru tanıtım alımı*” gibi isimler adı altında gerçekleştirilmiştir. Alımların tamamı hiçbir ihale ve alım yöntemi gerçekleştirilmeden yapılmış olup her alımda “Piyasa Araştırma Tutanağı” düzenlenmiş bu tutanaklara göre alım yapılan satıcıdan başka bir satıcının fiyat teklifi alınmamış ve alım yapılan satıcı tarafından piyasa fiyat araştırmasında belirtilen

fiyatlar üzerinden alım yapılmış, satıcı tarafından düzenlenen fatura neticesinde muayene kabul işlemi yapılarak ödeme gerçekleştirilmiştir.

4734 sayılı Kanunun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; “Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür” düzenlemesine yer verilmiş ve belediyeler Kanunun kapsamı içerisinde yer almıştır. Kanunda “ihale”; “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri” şeklinde tanımlanmış. Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5’nci maddesinde; “İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur” düzenlemesine yer verilmiştir. Yine aynı maddede yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller arasında sayılmış olup diğer alım usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği düzenlenmiştir. Kanunda yaklaşık maliyetin belirlenmesi, piyasa araştırmasının yapılması, isteklilerde aranacak şartların belirlenmesi, ihalelere katılmada yeterlik kuralları ve diğer kurallara yer verilmiş, Kanun çerçevesinde yapılan diğer mevzuat düzenlemeleri ile kamu alım sistemi sınırları ve kuralları; şeffaflığı, rekabetin oluşmasını sağlayacak şekilde ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve koşullarda sağlanmasına imkan verecek çerçevede belirlenmiştir. Bahse konu tanıtma hizmet alımları 4734 sayılı Kanun hükümlerine uyulmadan gerçekleştirilerek kamu ihale ve alım sisteminin temel ilke ve kurallarına uyulmadan gerçekleştirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle üst yönetici tarafından tanıtım hizmet alımı kapsamında yapılan alımların yasal mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi için teftiş kurulunun görevlendirildiğini ve kurul tarafından düzenlenen raporun Şanlıurfa Valiliğine sunulduğu belirtilmektedir.

Tanıtım amaçlı yapılan hizmet alımlarının şeffaflık, rekabet ve ihtiyaçların en uygun şekilde karşılanmasını temin edecek şekilde 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Yapılan İhaleler Kapsamında Alınan Bazı Teminat Mektuplarının Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen bazı ihaleler için alınan kesin teminat mektuplarının muhasebe sistemine kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin son fıkrasında teminat mektubu; *“Bankalar tarafından verilen teminat mektupları ile Türkiye’de yerleşik sigorta şirketleri tarafından kefalet sigortası kapsamında düzenlenen kefalet senetlerini, ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır. 4734 sayılı Kanunda bazı istisnai durumlar dışında teklif kapsamında geçici teminat sunulması ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile sözleşme imzalanmadan önce kesin teminat alınması zorunludur. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin; *“910 Alınan teminat mektupları hesabı”* başlıklı 434'üncü maddesinde; *“Bu hesap, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılır”* düzenlemesine yer verilmiştir. Yönetmeliğin 435'inci maddesinde; muhasebe birimleri veznelerine ihale kanunları, vergi kanunları ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat ve depozito olarak teslim edilen belgeler karşılığında ilgisine alındı belgesi verileceği, bu değerler teslim alındığında, ilgisine geri verilmesi veya paraya çevrilmesi gerektiğinde muhasebe işlem fişi düzenlenerek hesaplara kaydedileceği, İlgisine geri verilmesi gerektiğinde teslimi sırasında verilen alındı geri alınarak muhasebe işlem fişine bağlanacağı düzenlenmiştir. Ayrıca yönetmeliğin 435'inci maddesinde 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca alınan teminat mektupları ile ilgili aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

“Muhasebe birimlerine geçici, kesin, ek kesin ve avans teminat mektubu olarak verilen teminat mektupları, kamu ihale mevzuatında yer alan düzenlemeler doğrultusunda incelendikten sonra kabul edilir. Yabancı banka ve benzeri kredi kuruluşlarının kontrgarantilerine dayanarak Türkiye’deki bankalarca verilen teminat mektupları “işin kesin kabulü yapıncaya kadar sürenin muayyen devrelerle herhangi bir bildirim gerekliliği kalmadan uzatılacağı” kaydı konularak otomatik temditli hale getirildiği takdirde teminat olarak kabul edilir. Belirlenen yabancı bankalar ile yerli bankalarca yabancı para cinsinden verilen teminat mektupları, alındığı günkü T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden ulusal para birimine çevrilerek hesaplara kaydedilmekle birlikte, yardımcı hesap defteri kayıtlarında ve verilen alındı belgesinde yabancı para cinsinden tutarı da gösterilir. Bu tür teminat mektupları iade

edilirken, alınıştındaki kayıtlı değeri üzerinden hesaplardan çıkarılır. Herhangi bir nedenle paraya çevrilenler kayıtlı değeri üzerinden hesaplardan çıkarılır, paraya çevriliş tutarı ise döviz hesabı ve ilgili hesap veya hesaplara kaydedilir. Teminat mektupları ilgili muhasebe birimine teslim edilmeden önce idarelerce gerek görüldüğünde, teminat mektuplarını düzenleyen şubelerden, teminat mektuplarının şubelerince düzenlendiğinin teyidi yazı ile istenir. Teyit istem yazısının bir sureti ile ilgili banka şubesinden alınan teyit yazısı ve teminat mektubu idarece bir yazı ekinde muhasebe birimine intikal ettirilir. Kurumlar tarafından bir yazı ekinde gönderilen kesin teminat ve avans teminat mektupları ile bunlara ilişkin teyit istem ve banka teyit yazılarının birer örneği muhasebe birimlerince teslim alınarak birlikte saklanır. Teslim alındığında düzenlenen alındı belgesi ilgisine verilemediği takdirde teminat mektubu ile birlikte muhafaza edilir.”

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özet olarak; 13.05.2025 tarihinden sonra taahhüde bağlanan tüm mal, hizmet ve yapım sözleşmelerine ait teminat mektuplarının tespitinin yapılarak muhasebe sistemine dahil edilip izlenmeye başlandığı belirtilmektedir.

Yukarda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminat mektuplarının muhasebe sisteminde ilgili hesaplara kaydedilerek izlenilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde görevli 79 işçinin 4857 sayılı İş Kanunu’na aykırı olarak bir yıl içerisinde iki yüz yetmiş saati aşacak şekilde fazla çalıştırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 41 inci maddesinin 8 inci fıkrasında fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İş Kanunu’na ilişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği’nin “Fazla Çalışmada Sınır” başlıklı 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında da fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmiştir. Buna göre Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi bünyesinde istihdam edilen İş Kanununa tabi personele 270 saati aşan fazla mesai yaptırılması mümkün görülmemektedir. Hal böyle iken, Şanlıurfa Büyükşehir

Belediyesi bünyesinde toplam 3640 işçi istihdam edildiği, 79 işçiye yıllık 270 saati aşan 9458 saat fazla çalışma yaptırıldığı, karşılığı 2.360.850,45 TL ödemede bulunulduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulgumuzda belirtilen hususlara iştirak etmişler ve fazla çalışma saatlerine riayet edileceğini belirtmiştir

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde görevli işçilere yıllık 270 saati aşan fazla mesai yaptırılmaması, önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 14: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde kadrolu işçilerin büyük bir kısmının yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, Yönetmeliğe aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükmü vardır. İdari para cezası ödenmesi durumunda, görevini yapmayan harcama yetkililerine rücu edilmesi mevzuat gereğidir.

İş Kanununun 59'uncu maddesinde yer alan; İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması durumlarında, işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir. Hal böyle iken, kurum bünyesinde istihdam edilen 232 işçinin toplam 38.321 gün yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği/ödeneceği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, bulgumuzda belirtilen hususlara iştirak etmişler ve personelin yıllık izinleri konusunda gerekli çalışmaların yapıldığını belirtmiştir

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri ile açıklamalar çerçevesinde, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi istihdam edilen işçilerin yıllık izinlerinin kullanmalarının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması 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
Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşyerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetinin Bulunmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus ile ilgili idare çalışmaları bulunmakla birlikte yeterli görülmediği için raporda " Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetinin Bulunmaması" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus idare tarafından kısmen yerine getirilebilmiş olup "Kadrolu İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması" başlığıyla raporda bulgu olarak yer almıştır.
Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasına ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Kiralama Yönetimi Şekline Dönüşmüş Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Raporda "İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi ve Ecrimisil Alınması Yoluyla Kullanılması" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Tam olarak yerine getirilmemekle birlikte idarenin çalışmalarının yetersiz bulunması nedeniyle "Taşınmazların Cins Tahsislerinin Yapılmaması" başlığı altında raporda bulgu konusu raporda yer almaktadır.