



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	65

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
TİSKİ	Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi
AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsili Usûlü Hakkında Kanun
VUK	Vergi Usul Kanunu
RG	Resmi Gazete

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması
2. Belediye Meclisi Kararı İle Bina Cephelerinde Yapılan Yatırımların Belirlenen Maliyet Paylaşımına Göre Kat Maliklerine Tahakkuk Yapılarak Gelirlerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi
3. Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre ve Temizlik Vergisi Paylarının Mevzuatın Öngördüğü Sürede Aktarılmaması
4. Bütçe İçi İşletme Dışında Belediye Bağlı Kuruluşu ve Şirketlere Devredilen Yerlere Ait Aboneliklerinde İlgili Kuruluşlara Devredilerek Belediye Adına Olan Aboneliklerin Kapatılmaması
5. Kırsal Yerleşim Özelliği Taşıdığı Tespit Edilen Mahallelerin, Kırsal Mahalle Olarak Kabul Edilerek İlgili Hükümlerin Uygulanabilmesi İçin İlçe Belediye Meclisinin Kararı ve Büyükşehir Belediye Meclisi Onayı Alınmaması
6. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik Uyarınca Kurulması Gereken Kıymet Takdir Komisyonunun Kurulmaması
7. Belediye Tarafından Yapılan İş Güvenliği Uzmanı Hizmeti Alım İşinin İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Getirilmiş Düzenlemelere Uygun Olmaması
8. Mahiyeti İtibariyle Personel Çalıştırmasına Dayalı Hizmet Alım İşi Niteliğinde Olan İşlerin Belediyeye Ait Şirket Personeline Yaptırılmaması
9. Emekli Aylığı Almaya Hak Kazanan İşçilerin Emekli Edilmesi Sırasında İhbar Süresi Verilmesi
10. İş Sözleşmesinin Feshinde Fesih Bildirimlerinin Yazılı Olarak yapılmaması
11. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

12. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Temel İhale Usulü ile Yapılması Gereken Bazı Alımların Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması

13. Mal Alımlarının Parçalara Bölmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılması

14. Bitüm Alımlarında Mevzuat ve Teknik Şartname Gereği Yapılması Gereken Deneyleerin Eksik Yapılması

15. Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Bedellerinin Takibinin Yetersiz Olması

16. Kadınlar Hali Yapım İşinin Yapılacağı Arazi Üzerindeki İşgallerinin Sonlandırılmaması Nedeniyle İşin Başlatılmaması

17. Kamulaştırmatsız El Atmanın Bir Türü Olan Hukuki El Atma Nedeniyle Yersiz Olarak Faiz, Vekalet Ücreti, Yargılama Gideri Ödenmesi

18. Kiralamalarda Devlet İhale Kanunu ve Borçlar Kanununda Yer Alan Düzenlemelere Uygun İşlem Yapılmaması

19. Ortak Hizmet Projesi Protokolünün Mevzuata Aykırı Olarak Yapılması ve Protokol Şartlarına Riayet Edilmemesi

20. Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması

21. Yurt İnşası İçin Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen Vakfın Ücretsiz ve İndirimli Ücretli Öğrenci Kontenjanının Yetersiz Olması

22. Kanuni Süreçlere Uyulmaması Sonucu Oluşan Zamanaşımı ve Bundan Kaynaklanan Sorumluluk

23. Müzelerin Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

24. Ödenmeyen Vergi Borçlarının Takibinde İzlenmesi Gereken Yasal Süreçlerin Yerine Getirilmemesi

25. Vergi Alacaklarına İlişkin İlan Yoluyla Tebliğin Usulünde Hata Yapılması

26. Mal Alım Sözleşme Fesihlerinde Kesin Teminatın Güncellenmeden Gelir Kaydedilmesi

27. Yapım İşinde Fesih Sürecine Uygun Hareket Edilmemesi, Yapım İşleri Bitmemesine Rağmen İşlerin Bu Haliyle Kabul Edilmesi ve Yaklaşık Maliyette Yer Alan Birim Fiyatlara Göre Çok Düşük Fiyat Teklif Edilen İmalat Kalemlerinin Yaptırılmaması

28. Yapım İşleri İçin Yapılan Zemin Etüt Raporlarının Yetersiz Olması

29. İhale Sürecinde Yapılması Gereken Kontrollerin Yapılmaması Sonucu İdarenin Ek Mali Külfete Katlanması, İhale Dokümanında Öngörülen Fiyat Dışı Unsurların Rekabeti Engelliyip İhalelere Katılımı Daraltması

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.

Trabzon 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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 70 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim

Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

1. Hukuk Müşavirliği, 23 Daire Başkanlığı ile 77 Şube Müdürlüğü doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1534	554
Sözleşmeli Personel	-	21
Kadrolu İşçi	142	112
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1676	687
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1415	

Trabzon Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

TİSKİ Genel Müdürlüğü 31.03.2014 tarih ve 28958 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuş ve bu Kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde içmesuyu ve altyapı hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu toplam 9 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Trabzon Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek TL	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	82.584.000,00		10.108.000,00	92.692.000,00	81.045.052,38	11.646.947,62	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	11.646.000,00		1.076.000,00	12.722.000,00	11.491.793,13	1.230.206,87	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.447.865,92	376.347.000,00		43.799.000,00	426.593.865,92	396.009.922,16	30.583.943,76	0
04	Faiz Giderleri	0	35.600.000,00		-1.887.000,00	33.713.000,00	32.203.557,85	1.509.442,15	0
05	Cari Transferler	0	36.700.000,00	717.000,00	15.084.000,00	52.501.500,00	49.702.857,61	2.798.142,39	0
06	Sermaye Giderleri	55.580.811,65	355.405.000,00	100.000,00	12.204.000,00	423.289.811,65	279.037.970,65	64.937.140,19	79.315.173,81
07	Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0
08	Borç Verme	0	70.000.000,00	20.105.000,00	-9.554.000,00	80.551.000,00	80.377.728,00	173.272,00	0
09	Yedek Ödenek	0	71.718.000,00	0	70.830.000,00	888.000,00	0	888.000,00	0
Toplam		62.028.677,57	1.040.000.000,00	20.922.000,00	141.660.000,00	1.122.951.177,57	929.868.881,78	113.767.095,39	79.315.173,81

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.040.000,00 TL ödenek

öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 62.028.677,57 TL yıl içinde eklenen 20.922.500,00TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.122.951.177,57 TL olmuştur. Yıl içinde 929.868.881,78 TL bütçe gideri yapılmış, 113.767.095,39 TL ödenek iptal edilmiş, 79.315.173,81 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.040.000.000- TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 740.000.000,00TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, karşılığı ile gösterilen 300.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	8.081.000,00	7.348.052,21	83.141,553	7.264.910,68	89,90
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	65.935.000,00	83.961.633,84	189.325,71	83.772.308,13	127,05
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	34.000.000,00	13.021.109,39	326,72	13.020.782,67	38,30
05- Diğer Gelirler	532.348.000,00	618.855.713,77	94.242,31	618.761.471,46	116,23
06- Sermaye Gelirleri	100.150.000,00	35.367.479,38	0	35.367.479,38	35,31
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-514.000,00	0	0	0	0,00
Toplam	740.000.000,00	758.553.988,59	367.036,27	758.186.952,32	102,46

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %102 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%89,90), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri beklenende fazla (%127,05), sermaye gelirleri ise (%35,31) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
-------------------------------	--------------------------------	---------------------------------------	-------------------------

01- Personel Giderleri	82.540.000,00	81.045.052,38	98,19
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.646.000,00	11.491.793,13	98,68
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	376.347.000,00	396.009.922,16	105,22
04- Faiz Gideri	35.600.000,00	32.203.557,85	90,46
05- Cari Transferler	36.700.000,00	49.702.857,61	135,43
06- Sermaye Giderleri	355.405.000,00	279.037.497,65	78,51
07- Sermaye Transferleri	0	0	0,00
08- Borç Verme	70.000.000,00	80.377.728,00	114,83
09- Yedek Ödenekler	71.718.000,00	70.830.000,00	98,76
Toplam	1.040.000.000,00	929.868.881,78	89,41

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %89 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	7.737.406,38	7.438.316,71	7.348.052,21	-3,87	-1,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	51.061.642,72	33.990.460,49	83.961.633,84	-33,43	147,02
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	24.298.634,91	19.993.720,93	13.021.109,39	-17,72	-34,87
Diğer Gelirler	393.356.527,04	465.169.953,31	618.855.713,77	18,26	33,04
Sermaye Gelirleri	50.420.706,67	484.827,02	35.367.479,38	-99,04	7194,87
Toplam	526.874.917,72	527.077.278,46	758.553.988,59	0,04	43,92
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-943.240,03	-512.902,56	-367.036,27	-45,62	-28,44
Net Toplam	525.931.677,69	526.564.375,90	758.186.952,32	0,12	43,99

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 231.622.576,42 TL'lik (%43,99) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım gelirinde 6.972.611,54TL (%34,87) azalış olmasına rağmen; diğer gelirlerde 153.685.760,46 TL (%33,04) ve sermaye gelirlerinde 34.882.652,36TL (%7194) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden

alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	59.659.647,31	69.127.615,36	81.045.052,38	15,87	17,24
SGK Devlet Prim Giderleri	8.174.648,62	9.619.602,47	11.491.793,13	17,68	19,46
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	272.299.195,01	313.156.045,75	396.009.922,16	15,00	26,46
Faiz Giderleri	11.939.468,48	23.645.427,84	32.203.557,85	98,04	36,19
Cari Transferler	21.071.840,74	25.181.119,73	49.702.857,61	19,50	97,38
Sermaye Giderleri	141.521.809,64	186.093.099,54	279.037.497,65	31,49	49,95
Borç Verme	26.817.262,50	16.825.000,00	80.377.728,00	-37,26	377,73
Toplam	541.483.872,30	643.647.910,69	929.868.408,78	18,87	44,47

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 286.220.498,09 TL (%44,47) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 11.917.437,02 TL (%17,24), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.872.190,66 TL (%19,46) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı artan personel sayısından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 82.853.876,41 TL'lik (%26,46), sermaye giderlerinde 92.944.398,11 TL'lik (%49,95) faiz giderlerinde 8.558.130,01 TL'lik (%36,19) bir artış olmuştur. Faiz artışı alınan kredilerden kaynaklanmış olup, bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 635.077.959,33 TL, Faaliyet Geliri 733.278.229,64 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 98.200.270,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	TRABZON KENT SPOR TURİZM VE BİLİŞİM ORGANİZASYON HİZMETLERİ A.Ş.	6.500.000,00	6.500.000,00	100
2	TRABİTAŞ SOSYAL VE KÜLTÜR HİZMETLERİ TİCARET A.Ş.	31.000.000,00	31.000.000,00	100
3	TRABZON ULAŞIM PROJE TURİZM İNŞAAT TAAHHÜT MÜŞAVİRLİK HİZMETLERİ TELEKOMÜNİKASYON SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	133.000.000,00	133.000.000,00	100
4	TURKUAZ OTOPARK İNŞAAT VE TİCARET A.Ş.	15.000.000,00	15.000.000,00	100
5	TRABEL GIDA HAYVANCILIK TURİZM İNŞAAT MADENCİLİK TEMİZLİK GÜVENLİK DANIŞMANLIK HİZMETLERİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	15.000.000,00	14.965.858,00	99,77
6	TRABZON TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGESİ YÖNETİCİ A.Ş.	1.750.000,00	37.400,00	2,13
7	TRABZON DÜNYA TİCARET MERKEZİ A.Ş.	11.000.000,00	4.510.000,00	41
8	AKSA KARADENİZ DOĞAL GAZ DAĞITIM A.Ş.	1.000.000,00	64.700,00	6,47
9	KARADENİZ ÇİMENTO KİREÇ VE ÜRÜNLERİ SANAYİ A.Ş.	400.000,00	39.160,00	9,79

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Trabzon 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. 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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür. Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla T.C. Sayıştay Başkanlığı Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir. 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. Ancak bu hususlarla ilgili 2021 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli bilgi/belgeler/mali tablolar kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanmıştır.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali 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 süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, İdare tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında daire başkanlıkları ile ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi’nin tüm çalışanlar tarafından imzalanmış; Kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olması, Kurum misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesi hususunda birim müdürlükleri kendi bünyelerinde toplantılar ve bilgilendirme toplantıları yapmış; eğitim ihtiyaçları İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığına bildirilerek mevzuat değişikliklerinde ve uygun görülen konularda personele eğitim verilmiştir. Kurumun teşkilat şeması belirlenmiş; insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar yazılı olarak personele bildirilmiş; birim faaliyet raporları düzenlenerek güvence beyanı verilmiş; Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde tasarlanmış; Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerileri CİMER ve Bordo-Mavi Masa üzerinden takip edilmiştir.

Muhasebe yetkilisinin, Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerindeki şartları taşıdığı; İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol uygulamalarında mevzuat hükümlerine göre işlem yapıldığı; Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmeyen mali işlem olmadığı; İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali

kontrole tabi karar ve işlemlerin belirlenmediği; İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedeflerinin kamuoyuna duyurulduğu; İç kontrol sisteminin yıllık olarak değerlendirilmediği ve üst yöneticiye raporlama yapılmadığı; Kurum stratejik amaç ve hedeflerine yönelik riskler hususunda özel bir çalışmanın bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kurumda iç denetim birimi bulunduğu; İç denetçilere uygun bir çalışma ortamı sağlandığı; iç denetim biriminin işlevsel bağımsızlığa sahip olduğu; iç denetçi olarak atananların ilgili mevzuatta öngörülen temel nitelikleri taşıdığı; Kuruma tahsis edilen 4 adet denetçi kadrosundan ikisinin dolu olduğu; Üst yönetici tarafından onaylanmış yıllık iç denetim programı bulunmadığı; İç denetçilere asli görevleri dışında görev verilmediği saptanmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin ticari faaliyet kapsamında mal ve hizmet satın alması sırasında satıcılara ödenen katma değer vergisinin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedilmesi gerekirken kaydedilmeyip gider yazıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "İndirilemeyecek katma değer vergisi" başlıklı 30'uncu maddesinde "Aşağıdaki vergiler mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemez: a) Vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisi," denilmektedir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı RG de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı

Hesabın niteliği

MADDE 153 – (1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.

Hesabın işleyişi

MADDE 154 – (1) İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir... ” hükmü uyarınca belediyenin ticari faaliyet kapsamında mal ve hizmet satın alması sırasında satıcılara ödenen katma değer vergisinin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedilmesi, bunun dışındakilerin gider yazılması gerekir.

Bu itibarla, bütçe içi ticari işletme niteliğinde olup üretilen mal veya hizmetin Belediye Meclisince belirlenen fiyatlar üzerinden satışa konu edildiği faaliyetlere ilişkin olarak satın alınan mal veya hizmetlere ilişkin ödenen Katma Değer Vergisi'nin indirim konusu yapılması,

nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından indirime konu edilecek KDV tutarları ile indirim konusu edilmeyecek KDV tutarlarının muhasebe kayıtlarına doğru yansıtılması için azami dikkatin gösterileceği bildirilmiştir.

BULGU 2: Belediye Meclisi Kararı İle Bina Cephelerinde Yapılan Yatırımların Belirlenen Maliyet Paylaşımına Göre Kat Maliklerine Tahakkuk Yapılarak Gelirlerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

Bina cephelerinde değişiklik ve yenileme yapıldığında, belediye meclisi kararı ile belirlenen maliyet paylaşımına göre kat maliklerine tahakkuk yapılarak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı*" başlıklı 73 üncü maddesinde "*..(Ek fıkra: 16/5/2012-6306/17 md.) Büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclisinin, il ve ilçelerde belediye meclislerinin salt çoğunluk ile alacağı karar ile masrafların tamamı veya bir kısmı belediye bütçesinden karşılanmak kaydıyla kentin uygun görülen alanlarında bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapılabilir. Cephe değişikliği yapılacak binalarda telif hakkı sahibi proje müelliflerine talep etmeleri hâlinde, değiştirilecek cephe veya cephelerin beher metrekaresi için bir günlük net asgari ücret tutarını geçmemek üzere telif hakkı ödenir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi hâlinde, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde bu fıkroda belirtilen iş ve işlemleri yapabilir.*

(Ek fıkra: 16/5/2012-6306/17 md.) Bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları için yapılması gereken iş, işlem ve yetkilendirmeler, kat maliklerinin arsa payı çoğunluğu ile verecekleri karara göre yapılır."

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "*Yapı ruhsatı*" başlıklı 21'inci maddesinde "*Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26 ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir...Belediyeler veya valilikler mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak, güzel bir görünüm elde etmek amacıyla dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin etmeye*

yetkilidir. Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan yapılar da bu hükme tabidir.” Denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde ise “120 Gelirlerden alacaklar hesabı- Hesabın niteliği- Madde 86 – (1) Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.

Hesaba ilişkin işlemler- Madde 87 – (1) Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Gelirlerden alacakların tahakkuk işlemleri

1) İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir.

Hesabın işleyişi- Madde 88 – (1) Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Gelir tahakkuk tutarları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

4) Bu hesapta kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilat bir taraftan bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

4) İlgili servislerden yıl içerisinde takibat servisine devredilen gelirlerden alacaklar bu hesaba alacak, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.

5) *Bu hesapta kayıtlı tutarlardan mali yılsonuna kadar tahsili gerekenlerden tahsil edilemeyen tutarlar, mali yılsonunda takibat servisine devredilerek bu hesaba alacak, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.*” Hükümleri yer almaktadır.

10.07.2019 tarih ve 291, 09.12.2020 tarih ve 2314, 2315, 09.02.2021 tarih ve 189 sayılı Trabzon Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarında cephe yenileme ve sokak sağlıklılaştırma yapılacak yerler ve toplam maliyetin hangi oranda paylaştırılacağı karar altına alınmıştır.

Bu itibarla, bina cephelerinde değişiklik ve yenileme yapıldığında işe ilişkin geçici kabul yapıpı hakkeği ödenerek işin maliyeti ortaya çıktığında, belediye meclisi kararı ile belirlenen maliyet paylaşımına göre kat maliklerine tahakkuk yapılarak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilip takibi yapılmalıdır.

Kamu idaresi tarafından maliyet paylaşımına esas ilgili ada ve parseldeki yapıların kat malikleri, arsa payı ve hisse payı oranlarının tespiti, ölü maliklerin varislerinin ve hisse payı oranlarının tespiti için tapu dairesiyle resmi yazışmalar yapılarak tahakkuka konu tüm ön çalışmaların bitirilmesiyle kat maliklerine meclis kararında belirtilen kriterlere göre hisse oranlarında tahakkuk yapılarak “*Gelirlerden Alacaklar Hesabına*” kayıtlar yapıldığı bildirilmiştir. Tahakkuklar 2022 yılında yapılmıştır.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre ve Temizlik Vergisi Paylarının Mevzuatın Öngördüğü Sürede Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken çevre ve temizlik vergisi paylarının mevzuatın öngördüğü şekilde aktarılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde; “*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir... Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.*

Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına hesaplanır.

Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediylerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre

temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır.

Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, konutlardan alınan çevre ve temizlik vergisi Trabzon Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilmekte, işyerlerine ilişkin çevre ve temizlik vergisi ise Trabzon Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Yapılan incelemede, konutlara ilişkin TİSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmı ile işyerlerine ilişkin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmının kanunen öngörülen zaman içerisinde tahsilinin (mahsubu) yapılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, konutlara ilişkin TİSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmının ve işyerlerine ilişkin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20’lik kısmının kanunen öngörülen zaman içerisinde tahsil edilmesi gerekmekte, tahsil edilmemesi halinde ise 6183 sayılı Kanun’a göre gecikme zammı uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından Çevre Temizlik Vergisi paylarının kanuni ödeme süresi içerisinde ödenmesi için ilçe belediyeleri ile yazışmalar yapıldığı, konunun takip edildiği, ayrıca TİSKİ tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin kuruma aktarılması gereken kısmı için belli aralıklarla mahsuplaşma işlemi yapıldığı ve zamanında ödenmeyen çevre temizlik vergisi payları için 6183 Sayılı Kanuna istinaden gecikme zammı uygulandığı bildirilmiştir.

BULGU 4: Bütçe İçi İşletme Dışında Belediye Bağlı Kuruluşu ve Şirketlere Devredilen Yerlere Ait Aboneliklerinde İlgili Kuruluşlara Devredilerek Belediye Adına Olan Aboneliklerin Kapatılmaması

Bütçe içi işletme dışında belediye bağlı kuruluşu ve şirketlere devredilen yerlere ait aboneliklerinde ilgili kuruluşlara devredilerek belediye adına olan aboneliklerin kapatılması ve ödenmiş olan güvence bedellerinin dağıtıcı kurumdan geri alınması hususunda eksikliklerin bulunduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Şirket kurulması başlıklı 26'ncı Maddesinde "*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*" Denilmektedir.

Bu kapsamda, bütçe içi işletme dışında belediye bağlı kuruluşu ve şirketlere devredilen yerlere ait aboneliklerin de ilgili kuruluşlara devredilerek belediye adına olan aboneliklerin kapatılması ve ödenmiş olan güvence bedellerinin dağıtıcı kurumdan geri alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususun 2022 yılında düzeltildiği ve halen bulgu konusu hususta bir aykırılığın bulunmadığı ifade edilmektedir.

BULGU 5: Kırsal Yerleşim Özelliği Taşındığı Tespit Edilen Mahallelerin, Kırsal Mahalle Olarak Kabul Edilerek İlgili Hükümlerin Uygulanabilmesi İçin İlçe Belediye Meclisinin Kararı ve Büyükşehir Belediye Meclisi Onayı Alınmaması

Kırsal yerleşim özelliği taşındığı tespit edilen mahallelerin, kırsal mahalle olarak kabul edilerek ilgili hükümlerin uygulanabilmesi için ilçe belediye meclisinin kararı ve büyükşehir belediye meclisi onayı alınmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa 16.10.2020 tarih ve 31267 sayılı RG.(mükerrer) yayımlanan 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile getirilen Ek 3 üncü maddede “*Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişilebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkra da belirtilen usulle kaldırılabilir.*

Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir...”

15.04.2021 tarih ve 31455 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği ile kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alanı, bunların tespitine ilişkin işlemleri, bu yerlerde uygulanacak muafiyet ve indirimleri düzenlemek ve diğer hususların açıklanmasını sağlamak amaçlanmış ve düzenlemeler getirilmiştir.

Bu itibarla, kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin, kırsal mahalle olarak kabul edilerek maddede yer alan hükümlerin uygulanabilmesi için ilçe belediye meclislerinin karar alması ve bu kararların Büyükşehir Belediye Meclisinde görüşülerek kabul edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu mevzuatın gereği olan sürecin başlatıldığı bildirilmektedir.

BULGU 6: İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik Uyarınca Kurulması Gereken Kıymet Takdir Komisyonunun Kurulmaması

İmar planının değiştirilmesi sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının ekonomiye kazandırılabilmesi için İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

15.09.2020 tarih ve 31245 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik’in “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı; uygulama imar planı değişikliği sonucu taşınmazda meydana gelecek değer artışının değer artış payı olarak kamuya kazandırılmasında; bu payın kapsamı, tespiti, kesinleşmesi, ödenmesi ve dağıtımına ilişkin iş ve işlemler ile diğer iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları belirlemektir.”

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“e) Kıymet takdir komisyonu: İdare bünyesinde ilgili lisans ve lisansüstü programlardan mezun olan, en az beş olmak üzere tek sayıda belirlenecek kişiden oluşturulan ve değer artış payını belirlemek üzere piyasa araştırması yapmakla, meri plan ve plan değişikliği açıklama raporu ve değerlendirme raporunu incelemek, değerlendirmek ve nihai değer artış payını tespit etmekle görevli komisyonu,”

“Kıymet takdir komisyonunun teşekkülü ve çalışma esasları” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) Kıymet takdir komisyonu; ilgili idarenin bünyesinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesi veya 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi kapsamında görev yapmak koşuluyla; şehir plancısı, harita (geomatik mühendisi/jeodezi ve fotogrametri mühendisi) mühendisi, mimar, inşaat mühendisi ile arazi yönetimi, kentsel dönüşüm, taşınmaz mal/gayrimenkul geliştirme ve yönetimi ile değerlendirme konularında lisans/yüksek lisans veya doktora yapmış ya da 6362 sayılı Kanuna göre yetkilendirilen lisanslı gayrimenkul değerlendirme uzmanlarından olmak üzere en az beş asıl ve 3 yedek üyeden oluşur. Belirtilen kapsamda yeterli personeli olmayan idareler, kıymet takdir komisyonunu lisans mezunu olan kişilerden oluşturur; bu durumdaki idareler, komisyonun en az iki üyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde bulunan yukarıda belirtilen nitelikleri haiz personelden temin edebilirler.

(2) Kıymet takdir komisyonları iki yıl süre ile görev yapmak üzere üst yöneticinin onayı ile komisyon başkanı da belirtilecek şekilde oluşturulur. Yıl içinde idarenin gerekli görmesi halinde yeni komisyon ya da komisyonlar kurulabilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre imar planının değiştirilmesi sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının ekonomiyeye kazandırılabilmesi için idare

bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu kıymet takdir komisyonunun kaç kişiden ve nasıl oluşacağı ile ne kadar süre görev yapacağı ilgili mevzuatta düzenlenmiştir. Yapılan incelemelerde, imar planı değişmesine rağmen Belediye bünyesinde kıymet takdir komisyonunun kurulmadığı görülmüştür. İmar planının değiştirilmesi sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının kamuya kazandırılabilmesi için idare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik kapsamında Belediye bünyesinde Kıymet Takdir Komisyonu oluşturulmuş olup onaya sunulduğu bildirilmiştir.

BULGU 7: Belediye Tarafından Yapılan İş Güvenliği Uzmanı Hizmeti Alım İşinin İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Getirilmiş Düzenlemelere Uygun Olmaması

Belediye tarafından yapılan iş güvenliği uzmanı hizmeti alım işinin 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile getirilmiş düzenlemelere uygun olmadığı tespit edilmiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 6'ncı maddesinde;

“(1) Mesleki risklerin önlenmesi ve bu risklerden korunulmasına yönelik çalışmaları da kapsayacak, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin sunulması için işveren; a) Çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendirir. Çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebilir. Ancak belirlenen niteliklere ve gerekli belgeye sahip olması hâlinde, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak, bu hizmetin yerine getirilmesini kendisi üstlenebilir.”

8'inci maddesinde; *“(7) Kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuata göre çalıştırılan işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı olma niteliğini haiz personel, gerekli belgeye sahip olmaları şartıyla asli görevlerinin yanında, belirlenen çalışma süresine riayet ederek çalışmakta oldukları kurumda veya ilgili personelin muvafakati ve üst yöneticinin onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personele, görev yaptığı her saat için (200) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödeme, hizmet alan kurum tarafından yapılır. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz.”*

38'inci maddesinde; “(1) Bu Kanunun; a) (Değişik: 12/7/2013-6495/56 md.) 6 ve 7 nci maddeleri; 1) 4857 sayılı İş Kanununun mülga 81 inci maddesi kapsamında çalışanlar hariç kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için 31/12/2023 (23.07.2020, 7252 Kanun 10. Md.) tarihinde,..yürürlüğe girer.” hükümleri yer almaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun mülga 81'inci maddesinde ise; “Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, Sosyal Sigortalar Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür.” denilmektedir.

38'inci madde uyarınca işyeri hekimi dışında iş güvenliği uzmanı çalıştırma zorunluluğunun kamu kurumları için 31.12.2023 olduğu, bu kapsamda da öncelikle çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı görevlendirmesi gerektiği ve çalışanlar arasında iş güvenliği uzmanı bulunduğu değerlendirildiğinde; Kanun'un temel amacına matuf, çalışanların iş güvenliğini sağlamaya yönelik olarak yürütülen sürecin mevzuatın öngörmüş olduğu usul ve süreler de dikkate alınarak sürdürülmesi gerekmektedir.

Bulguda, işyeri hekimi dışında iş güvenliği uzmanı çalıştırma zorunluluğunun kamu kurumları için 31.12.2023 olduğu ve çalışanlar arasından iş güvenliği uzmanı görevlendirilmesi mevzuatına atıf yapılarak ifade edildiğinden hizmet alımına ilişkin kanuni gerekçe bulunmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Mahiyeti İtibariyle Personel Çalıştırmasına Dayalı Hizmet Alım İşi Niteliğinde Olan İşlerin Belediyeye Ait Şirket Personeline Yaptırılmaması

Belediye tarafından, haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı bina iç temizliği, dış cephe temizliği yapılması işleri ile park ve yeşil alanların revizyonu ve çevre düzenleme yapım işi ihale edilerek belediyeye ait şirket personeli dışında temin yoluna gidildiği görülmüştür.

375 sayılı KHK'ye 7079 sayılı Kanun'un (696 sayılı KHK) 118'inci maddesi ile eklenen Geçici 24'üncü madde uyarınca belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri

uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar, 01.04.2018 tarihi itibarıyla hizmet alım sözleşmesini yapan idareye ait şirkete işçi statüsünde başlatılacak; Geçici 23'üncü maddenin 7'nci fıkrasına yapılan atıfla geçiş işleminin yapıldığı tarih itibarıyla mevcut sözleşmeler feshedilmiş sayılacaktır.

Ayrıca, bu maddenin uygulanmasında, mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği; hizmet alım sözleşmelerinin feshedilmiş sayılacağı tarihten itibaren söz konusu idarelerde, ek 20'nci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılamayacağı ve diğer kanunların bu maddeye aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Ek 20'nci maddede ise *“..belediyeler ile bağlı kuruluşları personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.*

Bu madde kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.” Hükmü getirilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinde de bir işyerinde yürütülen mal ve hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler veya uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve işçileri sadece bu işyerinde kullananla işveren arasında asıl işveren-alt işveren ilişkisi bulunduğu, asıl işverenin alt işverenle birlikte sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Belediye tarafından bina iç temizliği, dış cephe temizliği yapılması işleri ile park ve yeşil alanların revizyonu ve çevre düzenleme yapım işi ihale edilerek belediyeye ait şirket personelinin dışında temin yoluna gidilmiştir. Söz konusu işler makine ve ekipman kullanımını

gerektermekle birlikte mahiyeti itibariyle personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı işi niteliğindedir. Bu durum işe ilişkin yapılan işler listesi ve imalat miktarları ile birim fiyat analizlerinden anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, İş Kanunu uyarınca alt işveren ilişkisini doğuracak ve mahiyeti itibariyle mevzuatta yer alan personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı şartlarını taşıyan işlerin, makine ekipman temini dışında KHK’de açıkça zikredilen belediye tarafından yaptırılacak temizlik, park bahçe bakım ve onarımı gibi personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işleri belediyeye ait şirketin personelinden alınmalıdır.

Kamu idaresi tarafından bina içi ve dış cephe temizliği gibi temizlik hizmetleri alımı işlerinin belediyeye ait şirket personeline yaptırılacağı, park ve yeşil alanların revizyonu ve çevre düzenleme işinin ise yapım işi olduğundan ihaleyle yaptırılacağı ifade edilmiştir.

2018/11608 sayılı BKK (Personel Çalıştırmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar. 28.04.2018/30405 RG) nın 5'inci maddesinde personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı büyükşehir belediyelerinde %30 olarak belirlenmiştir. İhaleli işler bu kapsamda olmadığından hesaplama dahil edilmemekte ve bu şekilde oranı aşacak şekilde yeni işçi çalıştırılabilmektedir. Ayrıca Kamu İhale Kurumu işin ismine bakarak işlem yaptığından yapım işi denildiğinde kabul etmektedir. Temizlik ve park bahçe işleri genel olarak 7079 sayılı Kanun kapsamında sayılmıştır. Bu nedenle işin isminden ziyade içeriğine bakılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Emekli Aylığı Almaya Hak Kazanan İşçilerin Emekli Edilmesi Sırasında İhbar Süresi Verilmesi

Emekli aylığı almaya hak kazanan işçilerin emekli edilmesi sırasında ihbar süresi verildiği, ayrıca 7079 sayılı Kanun uygulamasının idari görüşlerle, Kanunun sistematığına aykırı ve kronik sorunlara yol açacak şekilde yapıldığı tespit edilmiştir.

7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un (696 KHK) 118. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici 24’üncü madde eklenmiştir.

Maddenin kapsamı belirleyen birinci fıkrasında “*İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait*

şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar” kapsama dahil edilmiştir.

Geçici 25’inci maddede kapsama giren hususlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulamada ortaya çıkacak tereddütleri giderecek idarelerin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirleneceği ifade edilmiş, 1.1.2018 tarih ve 30288 sayılı Resmi Gazete’de “*Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 Ve Geçici 24 Üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul Ve Esaslar”* Tebliği yayımlanmıştır.

Tebliğde, uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermek üzere geçici 23’üncü maddenin onuncu, fıkrasına ilişkin olarak Kamu İhale Kurumunun; Geçici 24 üncü maddesine ilişkin olarak gerek duyulması halinde ilgili kurumların görüşünü alarak İçişleri Bakanlığının; görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir. Geçici 23’üncü maddenin 10’uncu fıkrası “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını” tanımlamakta ve kapsamını belirlemektedir. Ayrıca Geçici 24’üncü madde 10’uncu fıkra hükmünün madde kapsamında olanlar hakkında kıyasen uygulanacağına amirdir.

10’uncu fıkrada personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı “*4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en az %70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder.*” Şeklinde tanımlanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 11.01.2018 tarih ve E.949 sayılı görüş yazısında, Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin 11.01.2018 tarih ve 619 sayılı yazısı ile belediye bağlı kuruluşları ve şirketlerinde 4734 sayılı Kanun uyarınca hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında işçi statüsünde çalışanlar hakkında geçiş işleminin yapılmasına gerek olmadığı, geçiş ile ilgili sürece gerek bulunmadığı ve mevcut statüleri ile çalışmaya devam edecekleri belirtilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler genel Müdürlüğünün 02.11.2021 tarih ve 2010394 sayılı yazısında “*Bu personelin, sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi itibarıyla iş akidlerinin sonlandırılacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Ekte yer alan (mülga) Devlet Personel Başkanlığının 26.06.2019 tarihli ve 31292642-045.00-E.375 sayılı yazısında da bu husus açıkça belirtilmiştir.*” Denilmektedir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 23.11.2005 tarih ve E. 2005/9-631 K. 2005/643 sayılı Kararında; “*ihbar tazminatı, işçinin emekli olması, ihbar öneli, iş akdinin feshi, işten ayrılma, hususları Karar altına alınarak mevzuattaki boşluk içtihat oluşturularak doldurulmuş ve belirsizlik ortadan kaldırılmıştır.*” Denilerek. Kararda ihbar tazminatının yeni bir iş arama olanağı sağlama amacına yönelik olduğu; emekliye ayrılan bir işçi için ihbar tazminatı verilmesinin, tazminatın mahiyeti ile bağdaşmadığı; davacının iş akdinin emeklilik nedeniyle sona erdirildiği anlaşıldığından, ihbar tazminatı isteme hakkına sahip olmadığı; davacının emeklilik nedeniyle iş aktinin sona erdirildiği anlaşıldığından ihbar tazminatının reddine karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde bu tazminatın tahsiline karar verilmesinin hatalı olduğu; ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu feshin geçerli sebebe dayandırılması, feshin bildirimının yazılı olarak yapılması ve belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce diğer tarafa süre verilmesini öngörmüştür.

7079 sayılı Kanun’da işçi statüsünde işe başlatılanların istihdam sürelerinin hiçbir şekilde sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi geçemeyeceği hükmü, emekli aylığı almaya hak kazananın emekli edilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı, emeklilik hakkını kazandığından dolayı iş akdi feshedilen kişiye fesih süresi veya tazminatı verilmemesini; ihbar tazminatının yeni bir iş arama olanağı sağlama amacına yönelik olduğunu; emekliye ayrılan bir işçi için ihbar tazminatı verilmesinin, tazminatın mahiyeti ile bağdaşmadığını; hüküm altına almıştır.

7079 sayılı Kanun, Devlet Personel Başkanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşleri uyarınca, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalışırken geçiş hükümlerine tabi tutulan işçiler ile İçişleri Bakanlığı görüşü üzerine geçiş hükümlerine tabi tutulmayan işçiler sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya

malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarih itibariyle kurumları tarafından iş akitleri “emeklilik” sebebiyle feshedilmektedir.

İş akitleri emekli aylığı almaya hakkazandığı için feshedilen işçilerden, İçişleri Bakanlığı görüşü üzerine geçiş hükümlerine tabi tutulmamış olanlar 4857 sayılı Kanunun 20’nci maddesi uyarınca fesih bildirimine itiraz ve işe iade davası açmaktadırlar. Birinci derece İş Mahkemeleri ve istinaf mercii olan Bölge Adliye Mahkemelerinin müstakar hale gelmiş kararlarında bu işçiler 7079 sayılı Kanunun kapsamında sayılmayıp geçiş hükümlerine tabi tutulmadığından Kanunun emeklilik aylığı ile ilgili hükümlerinde tabi tutulamaz denilerek işe iade ve açtıktaki sürenin ücreti veya tazminat ödenmesine hükmedilmektedir.

7079 sayılı Kanun (696 KHK) ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sektöründe kronikleşen sorunların çözümüne yönelik hukuki düzenleme yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı görüşü, Kanunda getirilmiş olan hükümler ile kurulan sistematik yapıyı bozarak belediye bağlı kuruluşları ve şirketlerinde Kanuna aykırı, dava sayısını artırıcı ve kamu zararına yol açan bir sonuca neden olarak sorunu kronikleştirmektedir.

Anayasamızda normlar hiyerarşisi belirlenerek Anayasa, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yönetmelik şeklinde sayılmış ve alt normun üst norma aykırı olamayacağı vurgulanmıştır (124). Bakanlık Kanunda düzenlenmiş bir hususta temel uygulama alanında düzenlemeyi yönlendirerek sistematığı değiştirmiştir. Mahkemeler “Hukuk Devleti” ve “Hukuk Güvenliği” ilkeleri uyarınca Bakanlık görüşünden hareketle yapılan işlemleri aleyhte bozmaktadır. Kurumlar Kanun gereği emekli aylığını hak edenleri emekli etmekte kıdem tazminatını ödemekte, işe iade davaları ile karşılaşmakta, idari olurla emekli ettiği işçiyi işe başlatmak ve açtıktaki süreye ilişkin haklarını ödemek veya başlatmadan açtıktaki hakları ve beş maaş tazminat ödemekte ayrıca mahkeme masraflarını ödemek zorunda kalmakta işçi ile işveren her emeklilik işleminde mahkemelerde karşı karşıya gelmekte, emekli oluruna rağmen işe başlatıp başlatmama ikileminde kalmakta iş barışı bozulmaktadır.

Bu itibarla; Kanun gereğince emeklilik nedeniyle iş akdi sonlandırılanlara Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı uyarınca fesih süresi veya tazminatı ödenmemeli, Kanun gereğince emekli aylığına hak kazananlar emekli edilmeli ve sadece firma isimleri ile tutarları farklı personel çalıştırılmasına dayalı hizmet sözleşmelerinin kanuna aykırı düzenlemeye tabi tutulması sonucu ortaya çıkan karmaşanın, hukuki güvensizliğin ve kamu zararının çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 10: İş Sözleşmesinin Feshinde Fesih Bildirimlerinin Yazılı Olarak Yapılmaması

İş sözleşmesinin feshinde fesih bildirimlerinin yazılı olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde *“Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir. Bu Kanun, 4 üncü Maddedeki istisnalar dışında kalan bütün işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır.”*

"Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde *“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.*

Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.”

Sözleşmenin feshinde usul başlıklı 19'uncu maddesinde *“İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır. Hakkındaki iddialara karşı savunmasını almadan bir işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesi, o işçinin davranışı veya verimi ile ilgili nedenlerle feshedilemez.”* Denilmektedir.

Bu kapsamda, işçilerin iş sözleşmesinin feshinde Kanunda öngörülen, fesih sebebini açık ve kesin şekilde içerecek fesih bildirimlerinin yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Belediye şirketlerinden hizmet alımı suretiyle işçi çalıştırılmasında belediye ile şirket arasında asıl işveren, alt işveren ilişkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, çalıştırılan işçilerin iş akitlerinin feshinde usule uyulmadığı durumlarda ortaya çıkan uyuşmazlıklarda belediye taraf olarak zarar görmektedir. Bu nedenle, iş sözleşmesinin feshinde fesih bildirimlerinin yazılı olarak yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından işten çıkışı yapılan personelin şirkete davet edilerek fesih bildirimini yapıldığı, tebellüğ etmeyenlere ise noter aracılığı ile tebligat gönderildiği belirtilmektedir.

BULGU 11: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda

olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi tarafından işçilerin hak etmiş oldukları birikmiş yıllık ücretli izinlerinin, ilgili mevzuatına göre kullandırılmaya devam edildiği bildirilmiştir.

BULGU 12: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Temel İhale Usulü ile Yapılması Gereken Bazı Alımların Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihale usulü ile yapılması gereken bazı mal, hizmet alımı ve yapım işlerinin ihtiyaçları bölmek suretiyle doğrudan temin usulü ile yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

...

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. ...” hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Kanunu’na göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usul olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla, aynı mahiyetteki hizmet alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmeden bu usullerle yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta azami özenin gösterileceği bildirilmiştir.

BULGU 13: Mal Alımlarının Parçalara Bölmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılması

Mülkiyeti Trabzon Büyükşehir Belediyesi’ne ait, tescilli kültür varlığı olan Akçaabat Konukevinin mobilya alımlarının parçalara bölünerek Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliğinde yer alan doğrudan temin yöntemiyle yaptırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3’ üncü maddesinde;

“ ...

21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon ve konservasyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,

...

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.”

Bu hükme göre; idareler kapsamındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon ve konservasyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan gerçekleştirebilir. Bu hükme istinaden de Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği 27. nci maddesinde;

“ Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

...

ç) İdareler acil durumlarda ve gerekli görülen hallerde ihale usullerinin dışında harcama yetkilisinin onayı ile Katma Değer Vergisi hariç tutarı 133.900,00 TL (yüzotuzüçbindokuzyüz Türk Lirası)'ye kadar (133.900,00 TL (yüzotuzüçbindokuzyüz Türk Lirası) dahil) olan mal ve hizmet alımları ile uygulama işleri.”

26. ncı maddesinde ise;

“ Bu Yönetmeliğin 14 üncü ve 25 inci maddeleri ile 27 nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan parasal limitler her yıl ocak ayı sonuna kadar Kültür ve Turizm Bakanlığınca Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan bir önceki yılın genel Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranları esas alınarak yayımlanacak bir tebliğ ile güncellenir.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; idareler acil durumlar ve gerekli görülen diğer hallerde ihale usullerinin dışında 133.900,00 TL' ye kadar olan ihtiyaçlarını doğrudan temin yöntemiyle giderebileceklerdir. Bu tutar her yıl Kültür ve Turizm Bakanlığınca Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan bir önceki yılın genel Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranları esas alınarak yayımlanacak bir tebliğ ile güncellenecektir. Güncellenen bu tutar ise 2021 yılı için 367.087,00 TL'dir.

Yapılan incelemelerde ise; muhteviyatı itibariyle mobilya alımı olan ihtiyaçların bölünerek doğrudan temin yönteminin kullanıldığı görülmüştür. Bununla beraber; denetim döneminden sonra, yapılan uygulamanın düzeltileceği idarece ifade edilmiştir.

Buna ilişkin örnekler aşağıda sıralanmıştır:

İhtiyaç Türü	Ödeme Emri Tarihi	Tutar(TL)
Mobilya	22.04.2021	320.396,40
Mobilya	28.05.2021	211.777,20
Mobilya	02.06.2021	168.250,68

BULGU 14: Bitüm Alımlarında Mevzuat ve Teknik Şartname Gereği Yapılması Gereken Deneylerin Eksik Yapılması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilerek, satın alınan bitümlere mevzuat ve teknik şartname gereği yapılması gereken deneylerin eksik yapıldığı görülmüştür.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliğinin 15'inci maddesinde;

“ Muayenelerde önce fiziksel nitelikler kontrol edilir. Fiziksel niteliklerinin tamamı ihale dokümanında belirtilen hükümlere uygun bulunmayan malın numuneleri, laboratuvar muayenelerine gönderilmez.

...”

17'nci maddesinde ise;

“ Bu işlemlerden sonra alımın niteliğinin laboratuvar muayenesi gerektirmesi halinde laboratuvar muayeneleri yapılarak sonuç hakkında rapor düzenlenir.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; ilgili mal öncelikle fiziksel muayeneye tabi tutulur. Bunlar uygun olmazsa laboratuvar muayenelerine geçilmez. Fiziki muayene işlemlerinden sonra malın niteliğine göre laboratuvar muayenesi gerekiyorsa, laboratuvar muayeneleri yapılarak sonuç hakkında rapor düzenlenir.

Ayrıca ilgili işlere ait teknik şartnamelerin Kalite Kontrol başlıklı 3'üncü maddeleri gereği gelen her araçtan numune almak zorunludur. Yine aynı şartnamelerde penetrasyon, parlama noktası, çözünürlük, parafin mumu içeriği vb. laboratuvar ortamında yapılması gereken deneyler sıralanmıştır.

Yapılan incelemelerde ise; ilgili deneylerden sadece penetrasyon deneyi yapıldığı, diğer deneylerin ise bazen yapıldığı görülmüştür. İhale edilerek, satın alınan bitümlerden

numune alınması, mevzuat ve teknik şartname gereği yapılması gereken deneylerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Bedellerinin Takibinin Yetersiz Olması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları döküm sahaları gelirlerine ait evraklar ve yine idare tarafından yapılan yapım işleri kapsamındaki kazı metrajlarının incelenmesi sonucu, kazı miktarlarından daha az miktarda döküm yapıldığı görülmüştür.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinde;

“ Hafriyat Toprağı: İnşaat öncesinde arazinin hazırlanması aşamasında yapılan kazı ve benzeri faaliyetler sonucunda oluşan toprağı,

İnşaat Atıkları: Konut, bina, köprü, yol ve benzeri alt ve üst yapıların yapımı esnasında ortaya çıkan atıkları,

Yıkıntı Atıkları: Konut, bina, köprü, yol ve benzeri alt ve üst yapıların tamirata, tadilatı, yenilenmesi, yıkımı veya doğal bir afet sonucunda ortaya çıkan atıkları,”

olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Yönetmeliğin “Belediyelerin Görev ve Yetkileri” başlıklı 8' inci maddesinde;

“ ...

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

... ”

hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre; yukarıda tanımlanan hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlenmesi belediyenin görevleri arasındadır. Ayrıca bu yetki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesi gereği büyükşehir belediyesi yükümlülüğündedir.

Yapılan incelemelerde ise; idarenin sorumluluğunda devam eden bazı yapım işlerinde gerçekleştirilen kazı miktarlarına kıyasen bu işlere ilişkin hafriyat döküm saha gelirlerinin, daha düşük olduğu görülmüştür. Bu hususa ilişkin örnek mahiyetinde olmak üzere işler sıralanmıştır.

- Bulak Makine İkmal Yerleşkesi Yapım İşi
- Trabzon İli Çocuk Trafik Eğitim Merkezi
- Maçka Düzköy Of İlçeleri İdari Bina Tadilatları ve İtfaiye Garajları Yapımı

Sonuç olarak; arada fark oluşmaması için gereken takiplerin daha etkin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, idare gerekli çalışmaların başlatıldığını ifade etmiştir.

BULGU 16: Kadınlar Hali Yapım İşinin Yapılacağı Arazi Üzerindeki İşgallerinin Sonlandırılmaması Nedeniyle İşin Başlatılamaması

Kadınlar Hali yapım işi 03.07.2018 tarihinde, 9.280.000,00 TL sözleşme bedeliyle ihale edilmiştir. İşin yapım süresi 360 gündür. İşin işyeri teslim tarihi 14.08.2018'dir. İlgili işyeri teslim tutanağından görüleceği üzere işyeri teslimi yapılmakla beraber, mevcut dükkanların boşaltılmaması nedeniyle iş fiili olarak başlatılamamıştır. İdare tarafından 05.01.2020 tarihinde düzenlenen tutanaktan görüleceği üzere; iş fiili olarak ancak bu tarihte başlayacak duruma gelmiştir. İdarenin ise bu süreçte yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9. uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal,

idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

...”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; idare işgal atındaki taşınmazı için bedel alacağı gibi idarenin talebi üzerine en geç 15 gün içinde ilgili taşınmaz mal, bulunduğu yer mülkiye amirince tahliye ettirilerek, idareye teslim edilecektir.

Yapılan incelemelerde ise; yer teslimi itibariyle devam eden işgalcilik hali için herhangi bir girişimde bulunulmadığı, işin takriben yarısının bitirilebildiği dolayısıyla işin bitirilemeyerek kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik olarak kullanılmamasına sebebiyet verildiği görülmüştür. Sonuç olarak; başlamış olan işin bitirilmesi için yapılması gerekli işlemlerin aksatılmadan yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Kamulaştırmaz El Atmanın Bir Türü Olan Hukuki El Atma Nedeniyle Yersiz Olarak Faiz, Vekalet Ücreti, Yargılama Gideri Ödenmesi

Trabzon Büyükşehir Belediyesi’nce yapılması gereken imar programlarının yapılmadığı, buna rağmen imar plan değişikliği de yapılmadığı, dolayısıyla kamulaştırmaz el atmanın bir türü olan hukuki el atma nedeniyle tazminat davalarına muhatap olduğu ve yersiz olarak faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödendiği görülmüştür.

Kamulaştırmaz el atma yukarıda da belirtildiği üzere Türk hukuk sisteminde ikiye ayrılmış durumdadır. Bunlardan birincisi fiili el atma olarak nitelendirilmiş olup, ilk olarak 16.05.1956 gün 1-6 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararıyla tanımlanmıştır. Bu Karar sonucu; taşınmazına hiçbir kamulaştırma işlemi yapılmadan el atılan mülk sahibinin, el atan kamu tüzel kişiliğine karşı meni müdahale (el atmanın önlenmesi) davası açabileceği ya da fiili duruma razı olarak kamu tüzel kişiliğine karşı mülkiyet hakkının devrine karşılık taşınmaz bedelinin tahsili istemli dava da açabileceği kabul edilmiştir. Fiili el atmanın unsurları da bu Karara göre şöyle sıralanabilir:

- Taşınmazın özel hukuk kişisine ait olması gerekir.

- Taşınmaza el koyan, kamulaştırma yetkisine sahip bir kamu tüzel kişisi yahut gerçek veya özel hukuk tüzel kişisi olmalıdır.

- Müdahalenin kamulaştırma yetkisine sahip idare tarafından kamu yararı gerektirdiği için yapılmış olması gerekir.

- Kamulaştırma yetkisine sahip olan idare taşınmaza, görevli olduğu kamu hizmetini yerine getirmek için kamu yararı amacıyla el atmalıdır.

- Kamulaştırma yetkisine sahip idare sürekli olarak taşınmaza el koymalıdır.

- El koyma mevzuata aykırı olmalıdır.

Bulgumuzun da konusunu oluşturan hukuki el atma ise Türk hukuk sistemine Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 15.12.2010 tarih ve E: 2010/5-662, K: 2010/652 sayılı kararı ile girmiştir. Bu kararlar birlikte kamulaştırmatsız el atmanın, idare tarafından taşınmaza fiili el atılması yanında, mülkiyet hakkının vermiş olduğu yetkilerin hukuka aykırı olarak uzun süre kısıtlanması halinde de gerçekleşeceği kabul edilmiştir. Diğer bir ifadeyle ilgili taşınmaza doğrudan el konulmayıp, idari bir işlemle mülkiyet hakkının herhangi bir gerekçe olmadan uzun süre kullanılmamasına sebebiyet verilmesi hukuki el atma olarak nitelendirilmiş, böylece kamulaştırmatsız el atma ek bir anlam kazanmıştır. Bunlara ek olarak, kamulaştırmatsız el koyma ismiyle 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu Geçici Madde 6 ile ilk defa Kanunlarımızda yer almıştır.

Bu açıklamalardan sonra,

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10' uncu maddesinde ise;

“ Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur. İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılincaya veya umumi hizmetlerle ilgili projeler

gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, ilgili planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Bu programların Mecliste görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kuruluşlarının da görüşü alınır. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerlerin, bu program süresi içinde kamulaştırması maksadıyla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

Bu maddeye ek olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 20/8/2016-6745/33 md. ile eklenen Ek Madde 1'de yer alan *“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.”* hükmü gereği, kamulaştırılma yapılmazsa, mülkiyet hakkının kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde imar programlarının yapılmadığı, dolayısıyla mülkiyet hakkının kısıtlandığı buna rağmen imar planı değişikliği de yapılmadığı yukarıda ayrıntısı ile bahsettiğimiz üzere hukuki el atma şartlarının oluştuğu görülmüştür. Bu nedenle de müteaddit kereler tazminat davalarına muhatap olduğu ve yersiz olarak faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödendiği görülmüştür. Tazminat davalarına muhatap olunup yersiz giderler ödenmemesi için İmar Kanunu ve Kamulaştırma Kanunu'nun ilgili hükümlerinin titizlikle yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla beraber; idare cevabında özetle; 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planlarına ilişkin çalışmaların ilçe belediyeleri tarafından halen tamamlanamamasından dolayı 5 yıllık imar programlarının hazırlanamadığı ifade edilmiştir.

Bu sürecin, Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin koordineli şekilde çalışmasını gerektirdiği muhakkaktır. Bununla beraber; bulgumuzda ayrıntısı ile belirttiğimiz üzere; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 20/8/2016-6745/33 md. ile eklenen Ek Madde 1 gereği bu işlemler yapılmazsa bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Diğer bir ifadeyle parsel bazında imar değişiklikleri mümkündür. Bu hususa ilişkin ise idare cevabında özetle; parsel bazında yapılacak değişikliğin, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre hazırlanan planın bütünlüğünü ve planın hukuki zeminini zafiyete uğratacağı ifade edilmiştir. İdarenin fiili durumda, birtakım zorluklar yaşadığı doğru olmakla beraber, Kanun'un açık hükmünün uygulanmaması beklemekte mümkün değildir. Sonuç olarak, idarenin diğer kurumlarla koordineli bir şekilde çalışarak, mevcut aksaklıkları ortadan kaldırmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Kiralamalarda Devlet İhale Kanunu ve Borçlar Kanununda Yer Alan Düzenlemelere Uygun İşlem Yapılmaması

Kiralamalarda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununda yer alan düzenlemelere uygun işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanunun Şartnameler başlıklı 7'nci Maddesinde "*İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.*"

İhalenin sözleşmeye bağlanması başlıklı 53'üncü Maddesinde "*Bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşme, idare adına ita amiri tarafından imzalanır. Bu Kanunda belirtilen özel hallerde sözleşme yapılması zorunlu değildir.*"

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun Uygulama alanı başlıklı 339'uncu Maddesinde "*Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*" Denilmektedir.

Bu kapsamda, kiralamalarda süre bitimi nedeniyle tahliyelerde Devlet İhale Kanunu kamu kurumlarına ayrıcalık tanımıştır. Bunun dışında başka sebeplerle veya temerrüt nedeniyle tahliyelerin veya kira artışlarının Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre yapılması gerekir.

Sözleşmeye aykırılık nedeniyle idarenin aldığı tahliye kararları mahkemeler tarafından iptal edildiğinden idareler zaman ve maliyet kayıpları ile karşılaşmaktadır. Böyle durumlarda idari karar yerine adli karar alınması yoluna gidilmelidir.

Kamu idaresi tarafından belediye taşınmazlarında bulunan kiracılarla ilgili kira süre bitim nedeniyle yapılan ve yapılacak olan tahliyeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesine göre Mülki İdare Amiri (Kaymakamlık) marifetiyle yapıldığı, bunun dışında başka sebeplerle temerrüt veya sözleşmeye aykırılık nedeniyle yapılacak tahliyelerde adli yola başvurulacağı bildirilmiştir.

BULGU 19: Ortak Hizmet Projesi Protokolünün Mevzuata Aykırı Olarak Yapılması ve Protokol Şartlarına Riayet Edilmemesi

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin yükümlülüğünün "*Ortahisar İlçesi Gazipaşa Mahallesi Atatürk Alanı No:27*" adresindeki taşınmazın bedelsiz olarak kullandırılması, karşı tarafın yükümlülüğünün ise eğitim faaliyetleri, kurs vb. yapılması olan ortak hizmet projesi protokolünün mevzuata aykırı olduğu ve protokol şartlarına riayet edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

" Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar 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."

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; belediyenin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme yetkisi vardır. Bunlar dışındakilerle ise ancak mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması kaydıyla, diğer bir ifadeyle Vali izniyle ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilir.

Yapılan incelemelerde ise; Vali izni olmadan, kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayan bir dernekle ortak hizmet projesi için protokol yapıldığı görülmüştür. Vali izni olmadan yapılan bu protokolün iptal edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İkinci olarak; Belediye Meclisinin 16.04.2020 tarih ve 1097 sayılı Kararına istinaden, 09.07.2020 tarihinde yapılan protokolün 14'üncü maddesinde yer alan *“Uygulanacak olan projenin detaylarını ve takvimini hazırladıktan sonra etkinlik detayları ile birlikte İdarenin onayına sunar. Proje, İdarece onaylandıktan sonra yürütülür.”* hükmü gereğinin yapılmadığını, diğer bir ifadeyle idareye herhangi bir doküman sunmadığı, ayrıca 2021 yılının sonuna kadar da sadece bir adet etkinlik yapıldığı görülmüştür.

Yine başka bir ortak hizmeti kapsamında idare tarafından Ortahisar İlçesi, Ortahisar Mahallesi 110 ada 130 parselde yer alan taşınmaz verilmiş olmasına rağmen karşı tarafın protokol kapsamında yapması gereken, teknoloji ve inovasyon atölyesi, hızlı okuma teknikleri eğitimi vb. yükümlülüklerini yerine getirdiğine dair herhangi bir dokümana rastlanmamıştır.

Sonuç olarak; ilgililerin protokol hükümlerini yerine getirmesinin uygun olacağı değerlendirilmekle birlikte, idare gereğinin yapılacağı ifade etmiştir.

BULGU 20: Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması

Trabzon Belediyesiyle Türkiye Futbol Federasyonu ve Trabzon Amatör Spor Kulüpleri Federasyonu arasında 06.10.1998 tarih ve 364 sayılı Kararı Belediye Meclisi Kararı gereği yapılan protokolle, Hızırbey Mahallesi, 1258 ada 4 parselde kayıtlı taşınmaz bedelli olarak tahsis edilmiştir. 01.09.2008 tarih ve 267 sayılı Kararla da Türkiye Futbol Federasyonu'na ilgili protokolün Trabzonspor Futbol İşletmeciliği Ticaret ve Anonim Şirketine devriyle mevzuat hükümlerine aykırılık oluşmuştur. Şöyle ki; hukuki statüsü anonim şirket olan bir tüzel kişiliğe Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak taşınmaz tahsis edilmiştir. Ayrıca ilk protokole ekli idari şartname gereği alınması gereken kira bedelleri tahsil edilmemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *“Diğer kuruluşlarla ilişkiler”* başlıklı 75'inci maddesinde;

“ ...

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.

... ”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; belediyeler 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. İlgili taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Eğer bu taşınmazlar tahsis amacı dışında kullanılırsa tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabilir. Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları hariç herhangi bir tüzel kişiliğe devir ya da tahsis mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde ise; ilgili protokolün devri sonucu, 5393 sayılı Belediye Kanuna aykırı bir durum yaratılmıştır. Şöyle ki; mevzuatta yer almamasına rağmen anonim şirket statüsündeki tüzel kişiliğe taşınmaz tahsisi yapılmasına sebebiyet verilmiştir.

İkinci olarak; ilk protokole ekli idari şartnamenin 2'nci maddesinde kira bedeli öngörülmüştür. Devir protokolünün 4.2.6 maddesi gereğince, Trabzonspor Futbol İşletmeciliği Ticaret ve Anonim Şirketi Belediyeye karşı maddi yükümlülüklerini kabul ve taahhüt etmiştir. Ayrıca devir protokolünün 4.2.1 maddesi gereği Türkiye Futbol Federasyonu ve Trabzon Amatör Spor Kulüpleri Federasyonu'nun yerini almıştır. Bu hükümler gereği kira bedellerinin tahsil edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bununla beraber; idare gereğinin yapılacağını belirtmiştir.

BULGU 21: Yurt İnşası İçin Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen Vakfın Ücretsiz ve İndirimli Ücretli Öğrenci Kontenjanının Yetersiz Olması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından lehine irtifak hakkı tesis edilen vakfın, mevzuat gereği ayırması zorunlu olduğu ücretsiz ve indirimli ücretli öğrenci kontenjanının yetersiz olduğu görülmüştür.

Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim Ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmeliğin 1'inci maddesinde;

“ Bu Yönetmeliğin amacı, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflardan öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini faaliyeti bulunanlardan Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından müştereken belirlenen şartları sağlayanlar lehine, kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilmesi, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler üzerinde ise bunlar adına bedelsiz kullanma izni verilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini maksadıyla, kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar lehine kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir.

İrtifak hakkı ise aynı yönetmeliğin 4'üncü maddesinde; *“ Bir taşınmaz üzerinde yararlanmaya ve kullanıma rıza göstermeyi veya mülkiyete ilişkin bazı hakların kullanılmasından vazgeçmeyi kapsayan ve diğer bir taşınmaz veya kişi lehine aynî hak olarak kurulan yükümlülük,”* olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı yönetmeliğin 6'ncı maddesinde ise;

“ ...

f) Yurt faaliyetleri için talep ettikleri taşınmazlar üzerinde yeni yapacakları tesislerdeki fiili öğrenci sayısının en az yüzde onunun bedelsiz, yüzde onunun ise; indirimli (yüzde elli) olarak ihtiyaç sahibi öğrencilere ayrılması,

...

gerekmektedir.

hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; öğrenci yurdu yapılması maksadıyla, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar lehine kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir. Lehine bedelsiz irtifak hakkı tesis edilen vakıf ise yeni yapacağı tesislerdeki fiili öğrenci sayısının en az yüzde onunu bedelsiz, yüzde onunu ise; indirimli (yüzde elli) olarak ihtiyaç sahibi öğrencilere ayırmak zorundadır.

Yapılan incelemelerde ise; ilgili yurttta 141 öğrencinin kaldığı görülmüştür. Yukarıdaki mevzuattan görüleceği üzere, 141 sayısının yüzde onu olan 14 öğrenci için ücretsiz, 14 öğrenci için ise yüzde elli indirimli barınma koşulları sağlanması gerekirken, sadece 3 öğrencinin ücretsiz, 1 öğrencinin yüzde kırk, 8 öğrencinin yüzde 25 indirimli ve 2 öğrencinin yüzde elli indirimli barındığı görülmüştür. Mevzuatta öngörülen öğrenci sayılarına riayet edilmesi gerekmektedir. Bununla beraber; idare gereğinin yapılacağını ifade etmiştir.

BULGU 22: Kanuni Süreçlere Uyulmaması Sonucu Oluşan Zamanaşımı ve Bundan Kaynaklanan Sorumluluk

Trabzon Büyükşehir Belediyesi mali hizmetler birimi tarafından yapılan alacak takiplerine ilişkin süreçler incelenmiştir. İdarenin 2001 yılından 2021 yılının sonu itibariyle toplam 27.114 mükellefin bazılarında hala alacağı olduğu görülmüştür. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun' un 102' nci maddesinde yer alan “ *Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar.* ” hükmü gereği tahsil zamanaşımı süresi beş yıldır. Dolayısıyla 2001-2016 yılsonu itibariyle mevcut olan alacaların zamanaşımına uğramış olma ihtimali vardır. Ancak bu hususa ilişkin bugüne kadar herhangi bir çalışmanın yapılmadığı görüldüğü gibi, denetimimiz esnasında örneklem yapılarak incelenen bazı sicil dosyalarından 2012 yılında tahakkuk ettirilerek tahsil aşamasına geçilen vergi alacağı için 2019 yılına kadar herhangi bir işlem yapılmayarak alacağın zamanaşımına uğratıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın “*Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler*” bölümünün 129/5 maddesinde:

“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.”

hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “*Kişisel sorumluluk ve zarar*” başlıklı 12' nci maddesinde; devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "*Kişilerin uğradıkları zararlar*" başlıklı 13'üncü maddesinde: kişilerin uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açacağı, 12'nci maddesinde bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususların Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi uyarınca 27/6/1983 tarihli ve 83/6510 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan "*Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik*" hükümleri uygulanacaktır. Bu yönetmelik memurların kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevleri ile ilgili olarak kişilerin uğradıkları zararlarının nevi ve miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları, yapılacak işlemlerle ilgili usul ve esasları belirlemek için hazırlanmıştır.

Mezkûr Yönetmeliğin 9, 10 ve 11'inci maddelerinde sırasıyla "*Amirlerin Sorumlulukları*", "*Zararların Takibi ve Yapılacak İşlemler*" ve "*İdarenin Rücu Hakkı*" başlıkları altında yapılacak işlemler detaylı biçimde anlatılmıştır.

9'uncu maddede yer alan "*Memurlarca verilen zararların miktarının tesbiti ve ilgililerden bu yönetmelik veya genel hükümlere göre tahsili konusunda yapılacak işlemlerin zamanında ve eksiksiz yürütülmesinden, zararı veren memurların görevli buldukları kurum ve kuruluşların o mahaldeki amirleri müteselsilen sorumludurlar.*" hüküm gereği üst yöneticiye de sorumluluk tevcih edilmiştir.

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

Sonuç olarak; zamanaşımına uğramış olma ihtimali olan tutara ilişkin bir çalışma yapılmasının ve zamanaşımına uğrayan tutarlara ilişkin sorumluluğun tespiti için üst

yöneticinin çalışma yaptırmasının uygun olacağı, aksi takdirde üst yöneticinin de sorumlu olacağı değerlendirilmektedir. Bununla beraber; idare gerekli çalışmaların başladığını da ifade etmiştir.

BULGU 23: Müzelerin Giriş Ücretlerinden Alınması Gereken Belediye Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Trabzon il sınırları içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak işletilen müzeler ile gerçek veya tüzel kişilerce işletilen özel müzelere ait giriş ücretlerinin %5'inin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesine göre belediye payı olarak takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) fıkrasında;

"Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır. Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir. Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır."

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5' inin belediye payı olarak tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde ise; Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak işletilen 1 adet müzeden şimdiye kadar hiç gelir elde edilmediği, diğer ikisinden 2018 yılından itibaren herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür. Ayrıca yine özel bir müzeden de kuruluşundan itibaren herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür. Müze gelirlerinin takibinin daha etkin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bununla beraber; idare ilgili müzelerle iletişime geçildiğini ifade etmiştir.

BULGU 24: Ödenmeyen Vergi Borçlarının Takibinde İzlenmesi Gereken Yasal Süreçlerin Yerine Getirilmemesi

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında sayılan vergilerden ödeme süresi geçmiş olanların takibinde izlenmesi gereken yasal süreçlerin yerine getirilmediği görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 55'inci maddesinde;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir “ödeme emri” ile tebliğ olunur. Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114' üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir.”

60'ıncı maddesinde;

“Kendisine ödeme emri tebliğ edilen borçlu, 15 günlük müddet içinde borcunu ödemediği ve mal bildiriminde de bulunmadığı takdirde mal bildiriminde bulununcaya kadar bir defaya mahsus olmak ve üç ayı geçmemek üzere hapisle tazyik olunur. Hapisle tazyik kararı, ödeme emrinin tebliğini ve 15 günlük müddetin bitmesini mütaakıp tahsil dairesinin yazılı talebi üzerine icra tetkik mercii hakimi tarafından verilir. Bu kararlar Cumhuriyet Savcılığınca derhal infaz olunur. İcra tetkik mercii hakimi tarafından verilen hapsen tazyik kararları her türlü harç ve resimden muaftır.”

62'nci maddesinde;

“Borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tesbit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarı tahsil dairesince haczolunur. (Ek fıkra: 16/7/2004-5228/12 md.) Maliye Bakanlığı amme alacaklarının takibinde haczolunacak malların tespiti amacıyla yapılacak mal varlığı araştırmasının şekli, alanı ve kapsamı ile araştırma yapılacak amme alacaklarının türü ve tutarını belirlemeye yetkilidir. Bu yetki alacaklı amme idaresi itibarıyla

da kullanılabilir. Borçlu tarafından başkasının olduğu beyan veya üçüncü şahıs tarafından ihtiyaten haciz veya istihkak iddia edilmiş bulunan malların haczi en sonraya bırakılır. Ancak haczolunan gayrimenkul artırmaya çıkarılmadan, borçlu, borcun ifasına yetecek menkul mal veya vadesi gelmiş sağlam alacak gösterirse gayrimenkul üzerinde haciz baki kalmak üzere gösterilen menkul veya alacak da haczolunur. Şu kadar ki, bu suretle mahcuz kalan gayrimenkulün idare ve işletmesine ve hasılat ve menfaatlerine tahsil dairesi müdahale etmez. Tahsil dairesi alacaklı amme idaresi ile borçlunun menfaatlerini mümkün olduğu kadar telif etmekle mükelleftir.”

64'üncü maddesinde;

“ Haciz muameleleri, tahsil dairelerince düzenlenen ve alacaklı amme idaresinin, mahalli en büyük memuru veya tevkil edeceği memur tarafından tasdik edilen haciz varakalarına dayanılarak yapılır. Bu varakaların şekli ve ihtiva edeceği bilgiler Maliye Vekaletince belirtilir.”

75'inci maddesinde;

“ Yapılan takip sonunda, borçlunun haczi caiz malı olmadığı veya bulunan malların satış bedeli borcunu karşılamadığı takdirde borçlu aciz halinde sayılır. Yapılan takip safhalarıyla bakiye borç miktarı bir aciz fişinde gösterilerek aciz hali tespit olunur.”

76'ncı maddesinde;

“ Aciz halindeki borçlu hakkında teminat ve faiz aranmadan 48 inci madde hükmü tatbik olunabilir. Alacaklı tahsil dairesi aciz halindeki borçlunun mali durumunu zamanaşımı süresi içinde devamlı olarak takip eder.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre özetle;

Vadesinde ödeme yapılmazsa borçluya 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “*ödeme emri*” düzenlenerek tebliğ edilir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar 3 ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilir.

Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise “*haciz varakası*” düzenlenerek haciz işlemlerine başlanır. Bu kapsamda “*mal varlığı araştırması*” yapılır. Yapılan malvarlığı araştırmaları sonucunda haczedilen malın niteliğine göre 6183 sayılı Kanun’ un ilgili maddeleri çerçevesinde satış işlemleri başlatılır.

Bununla birlikte yapılan mal varlığı araştırması sonucu, borçlunun mal varlığının olmadığı tespit edilirse veya haczedilen malların alacağı karşılayamayacağı kesin olarak anlaşılması halinde borçlu aciz halinde sayılır. Bu durumda bir *aciz vesikası* düzenlenerek borçlunun mali durumunun zamanaşımı süresi içinde devamlı takip edilmesi gerekmektedir. Aciz Vesikası, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu “*Borç ödemedi aciz vesikası*” başlıklı 143’ üncü maddesinde yer alan “*Bu borç, borçluya karşı, aciz vesikasının düzenlenmesinden itibaren yirmi yıl geçmesiyle zamanaşımına uğrar.*” hükmü gereği borçlu için yirmi yıl süreyle zamanaşımı işlemez (durur). Yani borç, yirmi yıl geçince zamanaşımına uğrar.

Yapılan tüm bu işlemler neticesinde hala borçlu borcunu ödemiyor veya borçluya ulaşılamıyorsa artık idarenin yapması gereken, AATUHK’nun 110 ila 114’üncü maddelerde yazılı suçlar için alacaklı amme idaresinin o mahaldeki en büyük memuru (illerde vali, ilçelerde kaymakam) tarafından “*cumhuriyet savcılığına ihbar*” yükümlülüğünü yerine getirip bu alacakların artık Cumhuriyet Savcılığı tarafından takibini sağlamaktır.

Yapılan incelemelerde ise; yapılması gereken ve yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen işlemler arasındaki zaman diliminin çok açıldığı, bazılarının hiç yapılmadığı ve önceki yıllardan devrederek gelen alacaklara ilişkin süreçlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmemesi sebebiyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

Örneğin tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmeden sonraki yıllara aktarılmış olan bazı vergilerin tahsili için zamanaşımı süresi dolana kadar herhangi bir işlem yapılmadığı ancak bu tarih geçtikten sonra ödeme emri gönderildiği görülmüştür. Ödeme emrine rağmen ödeme yapılmadığı buna rağmen haciz varakası düzenlenmediği, mevzuatta yeri olmamasına rağmen ikinci kere ödeme emri gönderildiği, ödeme emri gönderildiği ödeme emri ve haciz varakası düzenlenip, mal varlığı araştırması yapılmakla beraber bugüne kadar herhangi bir menkul ya da gayrimenkul satışı yapılmadığı da görülmüştür. Yine ayrıca yukarıda ayrıntısı ile anlattığımız üzere bugüne kadar herhangi bir aciz vesikasının düzenlenmediği ve “*cumhuriyet savcılığına ihbar*” yükümlülüğünün yerine getirilmediği de görülmüştür.

Vergilendirme sürecinde idareden kaynaklı usule ilişkin eksiklikler nedeniyle Belediye aleyhine açılacak davaların kaybedileceği gerçeği neticesinde, kaybedilecek bu davalar ile ilgili olarak belediyelerin bu kez “vekâlet ücreti”, “yargılama gideri”, “harçlar” ve “dosyada yapılan diğer masraflar” gibi kalemleri ödemek zorunda kalacağı açıktır.

Dolayısıyla, yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen işlemlerin zamanında yapılması hususuna dikkat edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bununla beraber, idarece gerekli çalışmaların başladığı bildirilmiştir.

BULGU 25: Vergi Alacaklarına İlişkin İlan Yoluyla Tebliğin Usulünde Hata Yapılması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin vergi alacaklarına ilişkin yapılan ilan yoluyla tebliğin usulünde hata yapıldığı görülmüştür.

Vergi Usul Kanunu'nun 103'üncü maddesinde;

“ Aşağıda yazılı hallerde tebliğ ilan yoluyla yapılır:

1. Muhatabın bu Kanunun 101 inci maddesi kapsamında bilinen adresi yoksa,

2. Bu Kanunun 101 inci maddesinin birinci fıkrasının (1) ve (2) numaralı bentlerinde sayılan bilinen adreste tebliğ yapılamaması hâlinde, muhatabın adres kayıt sisteminde kayıtlı bir adresi bulunmazsa,

3. Yabancı memleketlerde bulunanlara tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa,

4. Başkaca nedenlerden dolayı tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; muhatabın adresi hiç bilinmezse, muhatabın bilinen adresi yanlış veya değişmiş olur ve bu yüzden gönderilmiş olan mektup geri gelirse ve muhatabın adres kayıt sisteminde kayıtlı bir adresi bulunmazsa, başkaca sebeplerden dolayı posta ile tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa ve yabancı memleketlerde bulunanlara tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa ilanen tebliğ yoluna gidilebilir.

Yine Vergi Usul Kanunu'nun “Bilinen Adresler” başlıklı 101'inci maddesinde;

“ 1. Mükellef tarafından işe başlamada veya adres değişikliğinde bildirilen işyeri adresleri,

2. Yoklama fişinde veya ilgilinin imzası bulunmak şartıyla yetkili memurlar tarafından bir tutanakla tespit edilen işyeri adresleri,

3. 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununa göre oluşturulan adres kayıt sisteminde bulunan yerleşim yeri adresi.

Birinci fıkranın (1) ve (2) numaralı bentlerinde yazılı bilinen adreslerden tarih itibarıyla tebligat yapacak makama en son olarak bildirilmiş veya bu makamca tespit edilmiş olanı dikkate alınır ve tebliğ öncelikle bu adreste yapılır.

İşyeri adresinde tebliğ yapılacak olanların bu adresinde bulunamaması, işin bırakılması veya işin bırakılmış addolunması hallerinde tebliğ, gerçek kişilerde kendisinin, tüzel kişilerde bunların başkan, müdür veya kanuni temsilcilerinden birinin, tüzel kişiliği

olmayan teşekküllerde ise bunları idare edenler veya varsa temsilcilerinden herhangi birinin adres kayıt sisteminde bulunan yerleşim yeri adresinde yapılır. İşyeri adresi olmayanlara tebliğ, doğrudan adres kayıt sisteminde bulunan yerleşim yeri adresinde yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; bilinen adresin tanımlamaları yapılmıştır. Ayrıca yine aynı madde hükmüne göre; ilgililerin işyeri adreslerine tebliğ yapılmalı, herhangi bir gerekçeyle yapılamazsa yerleşim adreslerine tebliğ yapılmalıdır.

Ancak yapılan incelemelerde, idare tarafından bu şartlar gerçekleşmeden ilan edilen tebliğ yoluna gidildiği görülmüştür. Örneğin; halen açık olan işyeri adresinde tebliğ yapılacak olanların bu adresinde bulunamadığı gerekçesiyle ilan edilen tebliğ yapıldığı görülmüştür. Ya da işyerinin kapanmış olduğu durumlarda yerleşim yerine tebligat yerine ilan edilen tebliğe çıkıldığı görülmüştür.

Bu usul VUK hükümlerine aykırı olup idarelerin tebligata ilişkin bu işlemlerinin iptali için mükellefler tarafından mahkemelere başvurulması durumunda idarenin davayı kaybetmesine yol açacaktır. Bunun sonucunda ise hem idare alacağı tehlikeye düşecek, hem de ayrıca mahkeme masrafı ödenmek durumunda kalınabilecektir. Dolayısıyla vergileme sürecine ilişkin usul hükümlerine özenle riayet edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bununla beraber; idarece gerekli çalışmaların başladığı bildirilmiştir.

BULGU 26: Mal Alım Sözleşme Fesihlerinde Kesin Teminatın Güncellenmeden Gelir Kaydedilmesi

Trabzon Büyükşehir Belediyesince bazı mal alımlarında teslimattaki gecikmeler nedeniyle sözleşmelerinin feshedildiği, kesin teminatın güncellenmeden gelir kaydedildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 20'nci maddesinde;

“ Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder:

a) Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi,

...

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.”

22'nci maddesinde ise;

“ ...

19, 20 ve 21'inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

...”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; yüklenici taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmez veya işi süresinde bitirmezse, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanır, idarenin en az on gün süreli ihtarına rağmen aynı durum devam ederse de kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilir. Ayrıca bu durumda kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenerek, aradaki fark yükleniciden tahsil edilir.

Yapılan incelemelerde ise; yüklenicilerin malları geç teslim ettiği, sözleşmelerin feshedildiği, kesin teminatların ise güncelleme yapılmadan gelir kaydedildiği görülmüştür. Bununla beraber; denetim döneminden sonra, yapılan uygulamanın düzeltildiği idarece ifade edilmiştir. Sonuç olarak; kesin teminatlar güncelleme yapılarak gelir kaydedilmelidir.

Bu hususa örnek olmak üzere aşağıdaki sözleşmeler sıralanmıştır:

- Koruyucu Malzeme Alımı İşi 2. Kısım
- Tabut ve Tahta Alımı İşi

BULGU 27: Yapım İşinde Fesih Sürecine Uygun Hareket Edilmemesi, Yapım İşleri Bitmemesine Rağmen İşlerin Bu Haliyle Kabul Edilmesi ve Yaklaşık Maliyette Yer

Alan Birim Fiyatlara Göre Çok Düşük Fiyat Teklif Edilen İmalat Kalemlerinin Yaptırılmaması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından Beşikdüzü İlçe Mahalle Yolları yapım işi 20.09.2019 tarihinde ihale edilmiş olup, işin sözleşme bedeli 1.875.217,25 TL'dir. İşin bitiş tarihi ise 29.09.2020 tarihidir. İşin bitim tarihine çok kısa bir süre kala, 21.09.2020 tarihinde yükleniciye işin hızlandırılması aksi halde yaptırım uygulanacağı yazıyla bildirilmiştir. Sonrasında ise 20.11.2020 tarihinde ise noter vasıtasıyla fesih ihtarını gönderilmiştir. Yükleniciye yazılan ilk yazı ve noter ihtarnamesi gönderilmesi arasındaki yaklaşık iki aylık sürede herhangi bir işlem yapılmamıştır. Diğer bir ifadeyle sözleşme süresi bitmiş olmasına rağmen bu ihtarnameyle yükleniciye ek çalışma imkanı sağlanmıştır.

İlgili ihtarnamede taahhüdün 10 gün içerisinde bitirilmesi, aksi takdirde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği yükleniciye tebliğ edilmiştir. Taahhüdün bu sürede de bitmediği görülmüştür. Buna rağmen iş feshedilmemiş, ilgili işin geçici kabulü 01.03.2021 tarihi itibarıyla yapılmıştır.

Ayrıca sözleşme bedeli 1.875.217,25 TL olan Beşikdüzü İlçe Mahalle Yolları yapım işinde, 1.727.127,19 TL'lik imalat yapılmış, diğer bir ifadeyle yüklenici sözleşmede belirlenen taahhüdünü eksik yapmıştır.

Yine Trabzon ili muhtelif mahalle yolları yağmur suyu yapım işinin sözleşme bedeli 630.674,00 TL olmasına rağmen 553.172,53 TL'lik imalat yapılmıştır. Buna rağmen işlerin bu halleriyle kabul edildiği ve yaklaşık maliyette yer alan birim fiyatlara göre çok düşük fiyat teklif edilen imalat kalemlerinin yaptırılmadığı da görülmüştür.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 20'nci maddesinde;

“ Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder:

a) Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi,

....

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.”

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41'inci maddesinde;

“Taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda

bulunur. Geçici kabul işlemleri Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümleri de dikkate alınarak aşağıdaki esaslara göre yürütülür.

...”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; yüklenici taahhüdünü sözleşmede belirtilen süre içerisinde bitirecektir. Aynı zamanda taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirecektir. Diğer bir ifadeyle taahhüt ihale dokümanı sayılan proje, şartname vb. hükümlerine uygun olacak, buralarda belirtilen imalatlar sözleşme bedeli bitene kadar tam ve eksiksiz olarak yapılacaktır. Taahhüt ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmez ya da süresi içerisinde bitirilmezse ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanacak, en az 10 gün süre verilecek, aynı durum devam ederse ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilip sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilecektir.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda da belirttiğimiz üzere, bitiş tarihi 29.09.2020 olan ilgili işte, yükleniciye işi bitirmesi için ihtar gönderilmesi gerekirken, ilk başta sadece 21.09.2020 tarihinde yazıyla işi hızlandırmaları söylenmiş ancak 20.11.2020 tarihinde ihtar gönderilebilmiş, burada verilen süre de geçmiş olmasına rağmen, yüklenicinin kesin teminatı gelir kaydedilmemiş ve sözleşmesi feshedilmemiştir. Yine yukarıda belirttiğimiz üzere taahhüdünü tam ve eksiksiz olarak yerine getirmeyen, diğer bir ifadeyle sözleşme bedeli dolmamış olmasına rağmen yüklenici ihale dokümanında öngörülen birtakım işleri yapmamış buna rağmen de geçici kabul yapılmıştır.

Son olarak yine yukarıda belirttiğimiz üzere, sözleşme bedeli dolmamış olmasına rağmen, Beşikdüzü İlçe Mahalle Yolları yapım işinde yaklaşık maliyet birim fiyatı 3.977,90 TL ve öngörülen miktar 12,5 ton olan imalat için yüklenicinin 1 TL teklif ettiği, gerçekleşen imalat

miktarının ise 3 ton olduğu yine yaklaşık maliyet birim fiyatı 37,23 TL ve öngörülen miktar 29.409 ton olan imalat içinse yüklenicinin 1 TL teklif ettiği, gerçekleşen imalat miktarının ise 9.588 ton olduğu;

Trabzon ili muhtelif mahalle yolları yağmur suyu yapım işinde ise yaklaşık maliyet birim fiyatı 280 TL ve öngörülen miktar 450 adet olan imalat için yüklenicinin 15 TL teklif ettiği, gerçekleşen imalat miktarının ise 208 adet olduğu;

görülmüştür.

Sonuç olarak; sözleşme fesihlerinin mevzuata uygun olarak yürütülmesinin ve sözleşmede öngörülen işlerin tam olarak yaptırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla beraber; idare geleceğe yönelik, uygulamalarını düzelterek ifade etmiş, geçmişte yapılan uygulamaları düzeltici herhangi bir girişimde bulunmamıştır.

BULGU 28: Yapım İşleri İçin Yapılan Zemin Etüt Raporlarının Yetersiz Olması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilen bazı yapım işleri için düzenlenen zemin etüt raporlarının yetersiz olduğu ve ilgili raporların tekrar düzenlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinde;

“Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

...”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; yaklaşık maliyet hesabına esas miktar tespiti için, uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği'nin ekleri arasında yer alan Bölüm 16 – Deprem Etkisi Altında Temel Zemini Ve Temellerin Tasarımı İçin Özel Kurallar Bölümü'nde;

“16.2.1. Zemin Araştırmaları

Zemin koşullarının belirlenmesi için, arazi ve laboratuvar çalışmalarını içeren zemin araştırmaları yapılacaktır. Zemin araştırmalarının kapsamı, yapı ve bileşenlerinin özellikleri, jeolojik yapı ve zemin birimlerinin özellikleri, civar yapıların durumu, yeraltı suyu durumu ile bölgesel deprem özellikleri ve çevre koşulları dikkate alınarak planlanacak, yeterli sayı ve derinlikte sondaj kuyuları ve/veya muayene çukurları açılacak, gerekli arazi deneyleri yapılacak, örselenmiş ve örselenmemiş örnekler alınarak laboratuvar deneyleri uygulanacaktır.”

“ 16A.1.2 – Sondaj Sayıları: Zemin koşullarının değişkenliği, yapının taban alanı ve aktardığı yükler ile çevresindeki koşullar dikkate alınarak her 300 m²'lik taban alanı için en az bir adet olmak üzere belirlenecektir. Ancak Bina Yükseklik Sınıfı $BYS \leq 3$ olan binaların inşa edileceği alanlarda sondaj sayısı üçten az olmayacaktır. Sondaj sayısı, taban alanı 1000 m²'yi geçen binalarda birer adet bina köşelerinde ve bir adet ortada olmak üzere en az beş adet olacak şekilde planlanacaktır.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre de; zemin koşullarının belirlenmesi için, arazi ve laboratuvar çalışmalarını içeren zemin araştırmaları yapılacaktır. Bu kapsamda yapı ve bileşenlerinin özellikleri, jeolojik yapı ve zemin birimlerinin özellikleri, civar yapıların durumu, yeraltı suyu durumu ile bölgesel deprem özellikleri ve çevre koşulları dikkate alınarak planlanacak, yeterli sayı ve derinlikte sondaj kuyuları ve/veya muayene çukurları açılacak, gerekli arazi deneyleri yapılacak, örselenmiş ve örselenmemiş örnekler alınarak laboratuvar deneyleri uygulanacaktır. Ayrıca zemin etüdü için gerekli olan sondajların sayısı taban alanına göre belirlenecektir. Şöyle ki; taban alanı 1000 m²'yi geçen binalarda birer adet bina köşelerinde ve bir adet ortada olmak üzere en az beş adet sondaj kuyusu açılacaktır.

Yapılan incelemelerde ise; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilen, taban alanı 1000 metrekareyi geçen Kadınlar Hali ve Tonya Pazar yeri yapım işlerinde ise sondaj sayılarının yetersiz ve sondaj yerlerinin doğru olmadığı görülmüştür. Sonrasında ise her iki iş için de tekrar zemin etüt raporu düzenlendiği görülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan “Her türlü kamu kaynağının elde

edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü gereği kamu kaynaklarının kullanılmasında ekonomiklik ve verimliliğe azami özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: İhale Sürecinde Yapılması Gereken Kontrollerin Yapılmaması Sonucu İdarenin Ek Mali Külfete Katlanması, İhale Dokümanında Öngörülen Fiyat Dışı Unsurların Rekabeti Engelleyip İhalelere Katılımı Daraltması

Otogar yapım işi Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından 18.08.2020 tarihinde ihale edilmiş olup, sözleşme bedelli 56.541.000,00 TL'dir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereği isteklilerden ihaleye teklif verme aşamasında kesinleşmiş vergi borcu olmadığına dair taahhütname istenmiştir. Sözleşme imzalanmadan önce ihale üzerinde kalan istekliden ilgili mevzuat gereği istenen kesinleşmiş vergi borcu olmadığına dair belgenin doğruluğu ise sadece belge üzerinde yer alan vergi kimlik numarası ve dilekçe numarası bilgileri girilerek Gelir İdaresi Başkanlığı İnternet Vergi Dairesi'nde teyit edilebilecekken, bu görev yerine getirilmemiştir. Sonrasında istekli ile sözleşme imzalanmış olup yapım süreci başlamıştır. Takriben yüzde iki oranında fiziki gerçekleşme mevcut iken, ilgili belgenin sahte olduğu ortaya çıkmıştır. Bu durum üzerine sözleşme 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu gereği idare tarafından feshedilerek yüklenicinin kesin teminatı gelir kaydedilmiştir. Akabinde ilgili yapım işi 14.07.2021 tarihinde tekrar ihale edilmiş, yeni sözleşme bedelli 88.750.000,00 TL olmuştur. Sonuç olarak, ilgili işin takriben yüzde ikisi bitmiş olmasına rağmen, yeni sözleşme bedelinin artması sonucu idarenin ek mali külfete katlandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinde;

“ ...

Aşağıda belirtilen durumlardaki istekliler ihale dışı bırakılır:

...

d) Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olan.

...

h) Bu maddede belirtilen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen.

...

j) 17 nci maddede belirtilen yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen.

...

Bu madde kapsamında istenen belgelerden hangilerinin taahhütname olarak sunulabileceği Kurum tarafından belirlenir. Gerçeğe aykırı hususlar içeren taahhütname sunulması veya ihale üzerinde kalan istekli tarafından taahhüt altına alınan durumu tevsik eden belgelerin sözleşme imzalanmadan önce verilmemesi halinde bu durumda olanlar ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir.”

Yine aynı Kanun’un 17’nci maddesinde ise;

“ İhalelerde aşağıda belirtilen fiil veya davranışlarda bulunmak yasaktır:

...

c) Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.

...

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; kesinleşmiş vergi borcu olan istekliler ihale dışı bırakılacaktır. İkinci olarak ihale aşmasında hangi belgelerin taahhütname olarak istenebileceğine de Kamu İhale Kurumu karar verecektir. İhale üzerinde kalan istekli tarafından taahhüt altına alınan durumu tevsik eden belgeler de sözleşme imzalanmadan önce verilecektir. Yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verilirse, 17’nci maddede belirtilen yasak fiil ve davranışlardan biri olan “*Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.*” fiilleri gerçekleşirse ya da gerçeğe aykırı hususlar içeren taahhütname sunulursa istekli ihale dışı bırakılarak geçici teminatı gelir kaydedilecektir.

Bu mevzuat hükümlerine ek olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 21’inci maddesinde;

“Yüklenicinin, ihale sürecinde Kamu İhale Kanununa göre yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu sözleşme yapıldıktan sonra tespit edilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

...”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre de; yüklenicinin ihale sürecinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu sözleşme yapıldıktan sonra tespit edilirse kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilir.

Yapılan incelemelerde ise; ihale aşmasında kesinleşmiş vergi borcu olmadığına dair gerçeğe aykırı taahhütname verildiği, bu durumun tevsiki için sözleşmenin imzalanma aşamasında verilen belgenin sahte olduğu, bu hususların yapım işi devam ederken ilgili vergi dairesi ile yapılan yazışma neticesinde tespit edildiği görülmüştür. Akabinde ise yukarıda yazılı mevzuata da uygun olarak, yasak fiil veya davranışlarda bulunulması sözleşme yapıldıktan sonra tespit edildiği için kesin teminat gelir kaydedilmiş ve sözleşme feshedilmiştir. Bundan sonra fiziki gerçekleşmesi yüzde iki olan bu iş tekrar ihaleye çıkılmış olduğu ve iki ihale arasında fark oluştuğu, diğer bir ifadeyle ek mali külfete katlanıldığı görülmüştür. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere, idare çok basit ve kısa sürede yapılabilecek bir sorgulamayı yapsaydı isteklinin kesinleşmiş vergi borcu olduğunu görebilecek, isteklinin geçici teminatını gelir kaydedecek ve ihaleyi ikinci en iyi teklif veren istekli üzerine bırakabilecekti.

İkinci olarak; ihale dokümanında öngörülen fiyat dışı unsurların rekabeti engelleyip, ihalelere katılımı daralttığı düşünülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 40'ıncı maddesinde;

“ ...

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerler

olarak ifade edilmesi zorunludur. Parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için ihale dokümanında nispi ağırlıklar belirlenir.

...”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün değilse, işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar kullanılabilir. Bu durumda ihale dokümanında bu unsurların parasal değerler olarak ifade edilmesi zorunludur. Parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için ise ihale dokümanında nispi ağırlıklar belirlenir.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda yazılı olan mevzuatta öngörülmeleyen, zaten 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 10'uncu ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 35'inci maddeleri gereği ekonomik ve mali yeterliği ispat için bütün ihalelerde istenen cari oran(dönen varlıklar/kısa vadeli borçlar) ve öz kaynak oranı(öz kaynaklar/toplam aktif) fiyat dışı unsur olarak belirlenmiştir. Şöyle ki; cari oran mevzuatta en az 0,75 iken fiyat dışı unsur olarak 2,25 belirlenmiş, yine öz kaynak oranı mevzuatta en az 0,15 iken fiyat dışı unsur olarak 0,35 belirlenerek, isteklilerden mevzuatta öngörülenden çok daha ağır koşulları sağlamaları istenilmiştir. Bu hususun katılımı daraltacağı ve rekabeti azaltacağı aşıkardır. Kaldı ki; Kamu İhale Kurumu'nun da 21.05.2014 tarih ve 2014/UH.III.2135 sayılı kararında yer alan; “İhaleye katılım ve yeterlik kriteri olarak 4734 sayılı Kanun'da belirtilen kriterlerden özellikle ekonomik ve mali yeterlik kriterlerinin fiyat dışı unsur olarak gösterilemeyeceği, zira bir ihalede, ihaleye teklif veren bir isteklinin ihale konusu işi yerine getirip getiremeyeceğini belirlemek amacıyla istenilen yeterlik kriterlerini sağlayan bir isteklinin ihale konusu işi yerine getirebileceği kabul edildiğinden, aynı kriterlere fiyat dışı unsur bağlamında başvurmanın hem Kanun'un 40'ıncı maddesine hem de 10'uncu maddesine aykırılık teşkil edeceği,” ifadesi de bulgumuzu destekler niteliktedir.

Ayrıca yine fiyat dışı unsur olarak belirlenen çelik yapılara ait minimum 7.500 ton her çeşit imalat yapmış olması şartının da katılımı daraltacağı ve rekabeti azaltacağı aşıkardır. Zira ilgili işte yapılacak çelik imalat miktarı takriben 1.500 ton iken bunun 5 katı kadar imalat yapmış olma şartı getirmek her türlü izahtan varestedir.

Sonuç olarak; idarenin ihale sürecinde yapması zorunlu olan kontrolleri yapmasının ve ihale dokmanıyla rakabeti engelleyici ve katılımı daraltıcı uygulamalardan vazgeçmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Temel İhale Usulü ile Yapılması Gereken Bazı Alımların Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 17 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Belediye Tarafından Yapılan İş Güvenliği Uzmanı Hizmeti Alım İşinin 6331 Sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu İle Getirilmiş Düzenlemelere Uygun Olmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 12 numaralı bulgu olarak yer almıştır.

Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre ve Temizlik Vergisi Paylarının Mevzuatın Öngördüğü Sürede Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 8 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Emekli Aylığı Almaya Hak Kazanan İşçilerin Emekli Edilmesi Sırasında İhbar Süresi Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 14 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik Uyarınca Kurulması Gereken Kıymet Takdir Komisyonunun Kurulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 11 numaralı bulgu olarak yer almıştır.

İş Kanunu'na Tabi Olanların Yıllık İzinlerinin Zamanında Kullandırılmayarak Geçmiş İzinlerin Biriktirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun diğer bulgular bölümünde 16 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
---	------	--------------------	---