



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TEKİRDAĞ ÇORLU BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	13
7.	DENETİM BULGULARI .....	13
8.	EKLER.....	36



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri .....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Toplam İş Değişikliği Tutar ve Oranları .....	33



## KISALTMALAR

**ÇORDAŞ** : Çorlu Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketi

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**YFK** : Yüksek Fen Kurulu

**YİGŞ** : Yapım İşleri Genel Şartnamesi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
2. Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
3. Belediyenin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci Maddesi Kapsamında Kendi Şirketinden Yaptığı Hizmet Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması
4. İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmaması
5. Temel İhale Usulleriyle İhale Edilmesi Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Karşılanması
6. Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilen Yapım İşlerinin İhale Dokümanlarına Ön veya Kesin Proje ile Mahal Listelerinin Eklenmemesi
7. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi
8. Yapım İşlerinde İş ve İşyerinin Korunmasına İlişkin Sigorta Yükümlülüklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi
9. Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Artan ve Eksilen İş Kalemi Bedellerinin Yeni Fiyat Yapılmadan Ödenmesi
10. Uygulama Projesi ile Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Sözleşmenin Uygulanması Sırasında Önemli Oranda Proje Değişikliğine Gidilmesi

## 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.

Çorlu 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 yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 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 yaptıracağı, 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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Çorlu Belediyesinin karar organı olan Çorlu Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere otuzsekiz (38) üyeden oluşmaktadır.

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

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

Çorlu Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı üç (3) birim belirlenmiştir. Bunlar Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan üç (3) başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan üç (3) başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin yirmibir (21) hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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	528	185
Sözleşmeli Personel	---	27
Kadrolu İşçi	264	84
Geçici İşçi	---	---
<b>Toplam</b>	<b>792</b>	<b>296</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	---	637

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam üç 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 Çorlu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çorlu Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	43.143.000,00	+19.297.000,00	62.440.000,00	59.921.233,12	2.518.766,88	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.654.000,00	+2.880.000,00	9.534.000,00	9.110.074,74	423.925,26	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	184.364.000,00	+148.815.000,00/ -3.103.000,00	330.076.000,00	305.512.210,34	24.563.789,66	0,0
04	Faiz Giderleri	0,00	1.100.000,00	0,00/ -572.000,00	528.000,00	523.567,44	4.432,56	0,00
05	Cari Transferler	0,00	6.244.000,00	+3.539.000,00	9.783.000,00	9.015.120,59	767.879,41	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	85.856.000,00	+103.026.000,00/ -25.713.000,00	163.169.000,00	154.427.187,96	8.741.812,04	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	951.000,00	+2.000.000,00	2.951.000,00	2.898.758,62	52.241,38	0,00
08	Borç Verme	0,00	6.001.000,00	+13.000.000,00	19.001.000,00	17.284.304,64	1.716.695,36	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	30.687.000,00	+9.870.000,00/ -23.039.000,00	17.518.000,00	---	17.518.000,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>365.000.000,00</b>	<b>250.000.000,00</b>	<b>615.000.000,00</b>	<b>558.692.457,45</b>	<b>56.307.542,55</b>	<b>0,00</b>

Çorlu Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 365.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yapılan ek bütçe ile eklenen 250.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 615.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 558.692.457,45 TL bütçe gideri yapılmış, kalan 56.307.542,55 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Çorlu Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi'nde "(A) Ödenek Cetvelinde" 365.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 335.000.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüştür. Gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, "İç Borçlanma (banka kredisi) gösterilen 30.000.000,00TL" ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır. Yılın ikinci yarısında ek bütçe ile sağlanan 250.000.000,00 TL ödenekle gider bütçesi 615.000.000,00 TL'ye, gelir bütçesi 615.000.000,00 TL'ye çıkarılmış ve bütçe denklığı korunmuştur.

**Tablo 3: 2022 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	173.539.000,00	135.409.139,93	115.065,35	135.294.074,58	77,96%

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	64.612.000,00	57.853.053,96	26.830,54	57.826.223,42	89,50%
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	9.528.000,00	7.644.912,80	0,00	7.644.912,80	80,24%
05- Diğer Gelirler	297.920.000,00	267.646.702,36	59.062,73	267.587.639,63	89,82%
06- Sermaye Gelirleri	38.401.000,00	31.441.339,78	0,00	31.441.339,78	81,88%
08-Alacaklardan Tahsilat	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
09- Red ve İadeler	---	---	---	---	---
<b>Toplam</b>	<b>585.000.000,00</b>	<b>499.995.148,83</b>	<b>200.958,62</b>	<b>499.794.190,21</b>	<b>85,43%</b>

Buna göre, 2022 yılında net bütçe geliri (%85,43) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%77,96) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%89,50), merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payları içeren diğer gelirler (%89,82) ve sermaye gelirleri ise (%81,88) seviyesinde beklenenin altında gerçekleşmekle birlikte, gelir tahsilat oranı bütçe gelir tahminine göre normal sınırlar içindedir.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (Başlangıç Bütçesi+Ek Bütçe) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	62.440.000,00	59.921.233,12	95,97%
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.534.000,00	9.110.074,74	95,55%
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	330.076.000,00	305.512.210,34	92,56%
04- Faiz Gideri	528.000,00	523.567,44	99,16%
05- Cari Transferler	9.783.000,00	9.015.120,59	92,15%
06- Sermaye Giderleri	163.169.000,00	154.427.187,96	94,64%
07- Sermaye Transferleri	2.951.000,00	2.898.758,62	99,23%
08- Borç Verme	19.001.000,00	17.284.304,64	90,97%
09- Yedek Ödenekler	17.518.000,00	---	0,00
<b>Toplam</b>	<b>615.000.000,00</b>	<b>558.692.457,45</b>	<b>90,84%</b>

Belediyenin 2022 yılı başlangıç bütçe ödeneği 365.000.000,00 TL olup yılın ikinci yarısında yapılan ek bütçeyle verilen 250.000.000,00 TL ek ödenekle toplam bütçe ödeneği 615.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

Buna göre, 2022 yılında bütçe giderleri yapılan ek bütçe dahil %90,84 seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin en önemli gider kalemleri olan personel giderleri %95,97; mal ve

hizmet alım giderleri %92,56; sermaye giderleri ise % 94,64 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2022 yılının ikinci yarısında yapılan ek bütçe ile 365.000.000,00 TL olan bütçe başlangıç ödeneği 250.000.000,00 TL ödenek artışıyla toplam 615.000.000,00 TL'ye çıkarıldığından, bütçe gider gerçekleştirmeleri bütçe ödeneklerinin altında kalmakla birlikte, yüzde 90'ın üstünde gerçekleşme oranlarıyla makul sınırlar içinde kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oram (%) [D=(B- A)/A]	2022-2021 Değişim Oram (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	67.559.894,69	86.838.374,39	135.294.074,58	28,54%	55,80%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.197.737,64	32.946.287,65	57.826.223,42	63,12%	75,52%
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.006.391,39	6.570.903,02	7.644.912,80	553%	16,34%
Diğer Gelirler	102.195.694,28	142.815.513,27	267.587.639,63	39,75%	87,37%
Sermaye Gelirleri	3.608.292,00	10.965.714,90	31.441.339,78	204%	186,72%
<b>Toplam</b>	<b>194.568.010,00</b>	<b>280.136.793,23</b>	<b>499.794.190,21</b>	<b>43,98%</b>	<b>78,41%</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	---	---	---		
<b>Net Toplam</b>	<b>194.568.010,00</b>	<b>280.136.793,23</b>	<b>499.794.190,21</b>	<b>43,98%</b>	<b>78,41%</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 219.657.396,98 L'lik (%78,41) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde fazla bir artış (%16,34) olmamasına rağmen; vergi gelirlerinde 48.455.700,19 TL (%55,80), diğer gelirlerde 124.772.126,36 TL (%87,37) ve sermaye gelirlerinde 20.475.624,88 TL (%186,72) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda sermaye gelirlerine ile aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu oluştuğu anlaşılmakla birlikte, vergi gelirlerinde sağlanan artış ta bu sonucun elde edilmesinde etkili olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oram (%)	2022-2021 Değişim Oram (%)
------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

				[D=(B-A)/A]	[E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	29.770.694,05	35.755.624,62	59.921.233,12	20,10%	67,59%
SGK Devlet Prim Giderleri	4.865.998,92	5.619.647,29	9.110.074,74	15,49%	62,11%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	120.768.474,63	172.500.616,79	305.512.210,34	42,84%	77,11%
Faiz Giderleri	1.333.892,28	830.905,71	523.567,44	-37,71%	-36,99%
Cari Transferler	5.099.809,37	5.657.454,66	9.015.120,59	10,93%	59,35%
Sermaye Giderleri	22.713.939,55	74.951.304,10	154.427.187,96	230%	106,04%
Borç Verme	3.622.298,29	3.947.400,97	17.284.304,64	8,98%	337,87%
Sermaye Transferleri	760.781,09	805.793,85	2.898.758,62	5,92%	259,74%
<b>Toplam</b>	<b>188.935.888,18</b>	<b>300.068.747,99</b>	<b>558.692.457,45</b>	<b>58,82%</b>	<b>86,19%</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında bir önceki yıla göre 258.623.709,46 TL (%86,19) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 24.165.608,50 TL (%67,59), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 3.490.427,45 TL (%62,11) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alımı giderlerinde 133.011.593,55 TL'lik (%77,11), sermaye giderlerinde 79.475.883,86 TL'lik (%106,04) ve borç vermede 13.336.903,67 TL'lik (%337,87) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde sınırlı da olsa bir azalma olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 505.610.820,78 TL, Faaliyet Geliri 557.217.985,44 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 51.607.164,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çorlu Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çorlu Belediyesi Personel A.Ş.	500.000,00	500.000,00	100%
2	Çorlu Kentsel Dönüşüm Yapı San. ve Tic. A.Ş.	2.000.000,00	2.000.000,00	100%
3	Çorlu Doğalgaz Dağıtım A.Ş. (ÇORDAŞ)	5.000.000,00	490.000,00	9,8%

Belediyenin ayrıca, Çorlu 1. Organize Sanayi Bölgesi'nde %33 hisse oranı ile temsil



edilen 199.390,00 TL'lik ortaklığı ve 46.108,38 TL tutarında Çorlu 1. Organize Sanayi Bölgesi Ortak Altyapı Tesisi Yatırımına Katılım Payı ödemesi bulunmaktadır.

Çorlu Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerin başka bir şirkette ortaklığı bulunmamaktadır.

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

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

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

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi

yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart

ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Kurumun “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları katılımın sınırlı kalması nedeniyle kısmen yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ise insan kaynakları politikasının belirlenmemiş olması nedeniyle eksiktir, ancak buna karşın bu konuda hazırlanan diğer prosedürler duyurulmuştur. Bunun yanında, hassas görevlere ilişkin prosedürler de belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. Ayrıca, İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare tarafından iç kontrol riskleri tam ve doğru şekilde belirlenmiştir. Ancak, İdarece risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur, ancak tüm iş süreçlerini kapsamaması nedeniyle eksiklikler vardır. Ayrıca, İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun olarak yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Ancak, İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ayrıca, ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş, ancak İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmaması ve raporlama yapılmaması nedeniyle iyileştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

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

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmamış olması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte, Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup üç (3) iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak, bu kadrolara henüz atama yapılmamıştır. Bu nedenle, iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

İç kontrol sistemi; iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olduğundan kurum insan kaynakları politikası ile hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi, iç kontrol risklerinin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılması, iş akış süreçlerinin belirlenmesi işlemlerinin tüm iş ve işlemleri kapsayacak şekilde genişletilmesi, İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmaması ve raporlama yapılmasının sağlanması, iç denetim birimine iç denetçi atanarak iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmasının yapılması önem arz etmektedir.

Bu itibarla, üst yöneticilerce iç kontrole ilişkin bütün mekanizmaların tam olarak kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi için gereken özenin gösterilmesi gerekmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Çorlu Belediyesinin 2022 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: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyet göstermekle birlikte işyeri açma ve çalışma ruhsatını Belediyeden almayan işyerlerine ilişkin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin konusunu düzenleyen 12'nci maddesinde;

*“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir”*

“Mükellef ve sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise;

*“İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.*

*İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar”* hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde, dükkan, ticari, sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlara ilişkin belirleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla

yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan metrekare (m2) başına Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen tutarda ilan ve reklam vergisi alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, 11/04/2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin zabitanın görevlerine ilişkin 10’uncu maddesinde; “13) Kanunen belediyenin izni veya vergi ve harçlara tabi iken izin alınmaksızın veya harç ve vergi yatırılmaksızın yapılan işleri tespit etmek, bunların yapılmasında, işletilmesinde, kullanılmasında veya satılmasında sakınca varsa derhal men etmek ve kanuni işlem yapmak,” zabitanın görevleri arasında sayılmıştır.

Buna göre, ilan ve reklam vergisi ya da diğer vergi ve harçlara ilişkin olarak zabıta personelinin yoklama ve tespit görevleri için kullanılabileceği anlaşılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatını Belediyeden almayan işyerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilip edilmediği Belediye kayıtlarından sorgulatılmış ve sorgulama sonucunda işyeri açma ve çalışma ruhsatını Belediyeden almayan işyerlerinden ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı; Belediye tarafından bu konuda mükellefiyet tesis edilen işyeri sayısının oldukça düşük kaldığı görülmüştür.

Kamu İdaresince bulgu tespiti yerinde görülerek 2023 yılı başından itibaren işyeri açma ve çalışma ruhsatı belediye tarafından verilmeyen, ancak belediye sınırları içinde faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin ilgili odalardan gerekli bilgilerin alındığı ve bu bilgilere istinaden saha çalışmalarının yapıldığı, yapılan saha çalışmaları sonucunda ilan ve reklam vergi Beyannamesi vermesi gerektiği halde vermeyen 109 işyerinden beyan alınarak tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirildiği, ilan ve reklam vergi beyanı alınması konusunda saha çalışmalarına devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatını Belediyeden almayan işyerlerine ilişkin ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilerek söz konusu verginin tahsil edilmesi ve çalışma ruhsatını Belediyeden almayan işyerlerine ilişkin denetim ve yoklama işlemlerinin belirli aralıklarla yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması**

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespiti işlemlerinin



tamamlanmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına rayiç değerleri üzerinden kaydedilmediği tespit edilmiştir.

02/10/2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, *“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır”* hükmü yer almaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiş; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine, aynı Yönetmelik’in “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31/12/2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların rayiç değerlerinin belirlenmesine yönelik yapılan çalışmalar başlamış olmasına rağmen, bu çalışmaların tamamlanmadığı, envanter çalışmaları tamamlanmayan taşınmazların emlak vergi değerleri üzerinden kaydedilmeye devam edildiği ve bu nedenle taşınmazlara ilişkin muhasebe hesaplarının da güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, bulgu konusu husus yerinde görülerek, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ve Kıymet Takdir Komisyonu marifetiyle rayiç değer tespiti yapılmayan taşınmazlara ilişkin değer tespit çalışmalarına başlandığı ve söz konusu çalışmaların halen devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak rayiç değeri hakkında belediye

tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

**BULGU 3: Belediyenin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci Maddesi Kapsamında Kendi Şirketinden Yaptığı Hizmet Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması**

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesi kapsamında gördürülen hizmetlere ilişkin olarak Belediyenin kendi şirketinden yaptığı hizmet alımlarında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

696 sayılı KHK'nın 126'nci maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 20'nci maddede; *“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 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”* düzenlemesi yapılmıştır.

Anılan düzenlemeye istinaden 28/04/2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar” ile madde hükmünün uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar belirlenmiştir. Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında;

*“(3) Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin*

*tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.*

*(4) Bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması zorunludur”*

denilmektedir.

Zikredilen mevzuat hükümlerine göre, doğrudan hizmet alımı suretiyle Belediyenin kendi şirketine gördürdüğü hizmetler için Belediye şirketi ile Belediye arasında sözleşme imzalanması ve bu sözleşme hükümlerinin mezkûr usul ve esaslarda belirtilen hususlar ile Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve taslak sözleşme ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesi kapsamında gördürülen hizmetlere ilişkin olarak Belediyenin kendi şirketinden yaptığı hizmet alımlarında ödenecek ücret ve yukarıda anılan diğer hususları da içerecek şekilde herhangi bir sözleşme imzalanmadığı, Belediye Meclisinin aldığı Karar gereğince, hizmet bedeli olarak asgari işçilik maliyeti ve bu maliyet üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler ile asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden hesaplanan %1 kâr ödenmek suretiyle hizmet alınmaya devam edildiği görülmüştür. Belediye tarafından yapılan uygulama anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Kamu İdaresince, bulgu konusu tespit yerinde görülerek, Çorlu Belediyesi Personel Anonim Şirketi ile Çorlu Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü arasında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 20'nci maddesi kapsamında 2023 yılı için hizmet alım sözleşmesinin imzalandığı ve devam eden yıllarda da aynı şekilde sözleşme imzalanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatın amir hükmü uyarınca, söz konusu kapsamda gördürülen hizmetler için Belediye ile Belediye şirketi arasında anılan Usul ve Esaslarda belirtilen hususlar ile Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve taslak sözleşme ile ilgili diğer mevzuat hükümlerini de içerecek şekilde sözleşme imzalanarak ilgili hizmetlerin gördürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

#### **BULGU 4: İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmaması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılmış olan ve sözleşmesinin icrası belirli bir süreyi kapsayan mal ve hizmet alımlarında yüklenici firma ile sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin yapmak suretiyle ihtiyaçların karşılanması yöntemi 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemenin 22/d maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (İkiyüzonsekizbinüçyüzdoksanbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (Yetmişikibinyediyüzelliiki Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüyle karşılanabilir.

Diğer taraftan, doğrudan temin yöntemine ilişkin düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliği'nde yapılmıştır. Konuya ilişkin olarak anılan Tebliğin "Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı bendinde; *"22.1.1.3. Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur"* düzenlemesi yapılmıştır.

Bu düzenlemeye göre, doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlarda malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi halinde, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Yapılan incelemede, malın teslimi ve hizmetin süresi bir defalık olmayıp sözleşmesinin ifası belirli süreyi gerektiren mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin yöntemiyle alınması sırasında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir. Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve belli bir süre gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde, yüklenici ile sözleşme akdedilmemiş olması mevzuata uygun değildir.

Kamu İdaresince bulgu konusu tespit yerinde görülerek 2023 yılı itibari ile ifası belirli süreyi kapsayan diğer mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için de sözleşme yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belirli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında ve sözleşme hükümlerine uygun şekilde yerine getirmesini sağlamak için mevzuatta öngörülen sözleşme yapılması zorunluluğuna uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 5: Temel İhale Usulleriyle İhale Edilmesi Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Karşılanması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale usullerinden biriyle ihale edilmesi gereken ve süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının parasal sınırların altında kalmak suretiyle doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Doğrudan temin yapmak suretiyle ihtiyaçların karşılanması yöntemi 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemenin 22/d maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (İkiyüzonsekizbinüçyüzdoksanbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (Yetmişikibinyediyüzelliiki Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüyle karşılanabilir.

Bununla birlikte, aynı Kanun'un "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. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir... Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. ..."* hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca, doğrudan temin yöntemine ilişkin diğer düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliği'nde yapılmıştır. Konuya ilişkin olarak anılan Tebliğin "Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.5.1.2. numaralı bendinde; *"22.5.1.2. Ayrıca, 4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d)*

*bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir” düzenlemesi yapılmıştır.*

Anılan hükümler uyarınca, doğrudan temin yöntemi istisnai bir düzenleme olduğundan, İdarece 4734 sayılı Kanun’un 22/d maddesine göre doğrudan temin yöntemiyle karşılanan ihtiyaçlarından arızı olmayan devamlı ve sürekli idare ihtiyacı olanların aynı Kanun’un 5’nci maddesinde açıklanan “temel ilkeler” gereğince öncelikle temel ihale usullerinden biriyle ihale edilerek karşılanması gerekmektedir. Bu tür İdare ihtiyaçlarında ihtiyacın kısımlara bölünerek yıl içinde birden çok doğrudan temin yöntemini kullanmak suretiyle ihtiyacın devamlı olarak doğrudan temin yöntemle karşılanması mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin sürekli ihtiyacı olan bir kısım mal ve hizmet alımının temel ihale usullerinden biriyle ihale edilmeden ihtiyaç kısımlara bölünerek yıl içinde birden çok doğrudan temin yapılarak karşılandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu uygulama anılan Kanun’un 5’nci maddesinde açıklanan temel ilkelere aykırıdır ve Kamu ihale Genel Tebliği’nde bu konuya ilişkin yapılan düzenleme de bu şekilde yıl içinde kısımlara bölünerek yapılan doğrudan temine ilişkin alımların 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğini teyit etmektedir.

Kamu İdaresince, temelde bulgu konusu tespit kabul edilmekle birlikte, yıl içinde ihale yapılmak suretiyle karşılanmasında oluşan zorluklar ve öngörülmeleyen sebepler nedeniyle birden çok doğrudan temin yapılmasını gerekli kılan koşulların oluşması sonucu süreklilik arz eden bazı alımların doğrudan temin yöntemiyle tedarik edildiği, doğrudan teminlerde parasal limitlere ve bütçe sınırlamalarına riayet edildiği, ancak, işlerin kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemine başvurulmaması hususuna azami ölçüde dikkat edileceği, 2023 yılı içerisinde piyasa ve fiyatların normalleşmesi ile birlikte maliyetler de göz önüne alınarak temel ihale usullerinin değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yıl içinde süreklilik gösteren mal ve hizmet alımı ihtiyacının anılan Kanun’da yer alan temel ihale usullerinden biriyle karşılanması, bunun mümkün olmaması durumunda yeni ihale yapılincaya kadar geçecek sürede süreklilik arz eden mal ve hizmet alımı ihtiyacının doğrudan temin yöntemiyle karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 6: Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilen Yapım İşlerinin İhale Dokümanlarına Ön veya Kesin Proje ile Mahal Listelerinin Eklenmemesi**

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde, ön/kesin proje ile mahal listelerinin mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı ve mevzuata uygun olmayan ön/kesin proje ile mahal listeleri ihale dokümanına eklenerek söz konusu işlerin ihalesinin yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu, ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde, ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde; "(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

.....

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin

---

---

*hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.*

.....”

denilmek suretiyle proje ve mahal listesi hazırlama zorunluluğu ve bu dokümanların yaklaşık maliyet hesabında kullanılması gerekliliği düzenlenmiştir.

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

*“Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihaleler sonucunda;*

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

.....

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

.....

*düzenlenir.”*

hükmü yer almaktadır.

Anılan hükümler uyarınca, uygulama projesi yapılmadan birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde ön veya kesin projeler ile bunlara ilişkin mahal listelerinin hazırlanması, yaklaşık maliyetin bu belgeler esas alınarak hesaplanması ve isteklilerin tekliflerine esas olacak şekilde ihale dokümanına konulması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da bu belgelerin tarafları bağlayıcı bir unsur olarak sözleşme ekinde yer alması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinin ihale dokümanlarına söz konusu projeler yerine bu proje düzeylerini karşılamayacak şekilde çizimler koyulduğu; mahal listesi olarak da genel olarak imalatların nerelerde yapılacağıının



cadde, sokak ve yer adı belirtmek suretiyle liste halinde ihale dokümanına eklendiği görülmüştür. Söz konusu belgelerden ön veya kesin projeler, içerdiği bilgiler açısından birim fiyat ihale edilen yapım işlerinin ön veya kesin proje seviyesini karşılamadığından, mahal listeleri ise işin yapılacağı yer ile o yerde yapılacak işleri tam olarak belirtmediğinden mevzuatın proje ve mahal listelerine ilişkin getirdiği zorunluluğu karşılamamaktadır ve bu nedenle birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde proje ve mahal listelerine ilişkin yapılan uygulama anılan mevzuat hükmüne aykırıdır.

Ayrıca, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde ön veya kesin proje ile mahal listesinin ihale dokümanında yer alması zorunluluğu isteklilerin tekliflerine esas olmak üzere hangi imalatın hangi mahalde ne miktarda ve hangi şartlarda yapılacağını bilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Bu itibarla, birim fiyat tariflerinin yanında mevzuatın tariflediği düzeyde ön veya kesin proje ile ilgili mahalde hangi imalatların yapılacağını münhasıran gösteren mahal listelerinin ihaleden önce hazırlanarak ihale dokümanına konulması ve tekliflerin bu dokümanlara göre alınması gerekmektedir. Mevzuatına uygun ön veya kesin proje ile mahal listeleri olmadan verilen tekliflerin bir kısmının bu dokümanların olmamasının getirdiği öngörülmezliğin risk payını da içereceği bilinmelidir.

Kamu İdaresince, bulgu konusu tespite iştirak edilmekle birlikte, mevzuata uygun olarak ön/kesin poje yapılması ile mahal listesi hazırlanması için mevcut olan zorluklar ve belirsizliklerden bahsedilmiş, ancak bundan sonraki süreçlerde konuya ilişkin azami dikkat gösterilerek öngörülen çalışmalara ilişkin proje ve mahal listelerinin oluşturulacağı ve birim fiyatlı yapım işlerinde esas ve usullere bağlı kalınacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, birim fiyatlı ihale edilen yapım işlerinde kanuni bir gereklilik olan ön veya kesin projelerle mahal listelerinin mevzuata uygun olarak hazırlanarak ihaleye çıkılması ve bu suretle isteklilerin tekliflerinin daha sıhhatli ve gerçekçi olarak hazırlanmasının sağlanması ve sözleşmenin uygulanması sırasında da tarafları bağlayıcı bir unsur olarak mevzuata uygun hazırlanan bu belgelerin sözleşme ekinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir

### **BULGU 7: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi**

İlgili Ticaret veya Sanayi Odası onayı olmadan piyasadan alınan faturaya dayalı fiyatlar esas alınarak yeni fiyat tespit edildiği ve tespit edilen bu fiyatlar üzerinden işin sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan iş kalemlerinin bedellerinin ödendiği tespit edilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan

işlere ait birim fiyat tespiti ile iş kalemi miktarının değişmesi” başlıklı 28’inci maddesinde; sözleşme ve eklerinde birim fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre hesap edileceği düzenlenmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinde ise, işin ilk sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edileceği açıklanmıştır.

Anılan 22’nci madde hükmünün ikinci fıkrası düzenlemesine göre, yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre fıkra metninde yer alan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlere, üçüncü fıkrada yer alan rayiçlerin biri, birkaçı veya tamamının kaynakların verimli kullanılması gözetilerek uygulanması suretiyle yeni fiyatın hesap edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu üçüncü fıkrada yeni fiyatın tespit edilmesinde kullanılacak rayiçler;

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

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

*b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.*

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

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

şeklinde sıralanmıştır.

Aynı düzenlemeler işlere ait sözleşme ve eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin anılan maddelerinde de yer almaktadır.

Buna göre, İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni fiyat hesabında rayiç olarak esas alınması mümkündür. Ancak, esas alınan yerel rayiçin İdarece kabul edilmesi ve ticaret ve/veya sanayi odasının yerel rayiç olarak onaylanmış olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yeni fiyat yapılmasında kullanılan ve piyasadan fatura almak suretiyle belirlenen fiyatların ilgili ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan yerel rayiç olarak esas alındığı, bu fiyatlara dayalı olarak yeni fiyat hesap edildiği ve oluşan bu fiyatlar üzerinden işin ilk sözleşmesinde bulunmayan veya fiyatı belli olmayan iş kalemlerinin bedellerinin ödendiği görülmüştür.

Anılan sözleşme ve Genel Şartname hükümlerine göre, ilgili ticaret ve/veya sanayi odasınca yerel rayiç olarak onaylanmamış bir fiyatın yeni fiyat yapımında rayiç fiyat olarak esas alınması ve bu fiyata dayalı olarak ödeme yapılması mevzuata aykırıdır.

Kamu İdaresince, bulgu konusu husus kabul edilmekle birlikte, yeni fiyat hazırlanmasında serbest piyasa koşullarında araştırma yapılarak proforma fatura veya fiyat teklifleri alınmak suretiyle bahse konu iş kaleminin piyasa rayiç bedelinin araştırıldığı, ancak rayiç belirlemede fatura onayı hususunda ilgili Ticaret ve Sanayi Odasından her zaman için olumlu sonuç alınmadığı, bu gibi durumlarda iş süreci ve kamu yararı da gözetilerek çoğu zaman ihaledeki tenzilat oranı uygulanmak suretiyle ilgili kalem işlerine dair yeni fiyat ödemelerinin yapıldığı, ödemeye esas olarak referans alınan ve hassasiyetle araştırılan yeni fiyatların piyasa gerçekleriyle örtüşmesine, kamu yararının gözetilmesine ve hakkaniyet ilkesi ile bağdaşmasına dikkat edildiği, ancak; yeni fiyat oluşturmada eksik kalan ticaret odası onay süreci iş ve işlemlerin takibi ve yürütülmesinde gerekli olan önem ve intizamın gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece kabul edilmek şartıyla, piyasadan alınan yerel rayiçlere ilişkin fatura fiyatlarının yeni fiyat yapımında rayiç fiyat olarak esas alınması halinde, bu yerel rayiçlerin ilgili ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış olması gerektiğinden söz konusu oda onayı olmadan faturaya dayalı olarak piyasadan alınan fiyatların yerel rayiç olarak esas alınarak yeni fiyat yapımında kullanılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: Yapım İşlerinde İş ve İşyerinin Korunmasına İlişkin Sigorta Yükümlülüklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi**

Yapım işlerinde iş ve işyerinin korunmasına ilişkin sözleşmeden kaynaklanan sigorta yükümlülüklerinin yükleniciler tarafından yerine getirilmediği ve söz konusu hususun İdarece takip edilmediği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

*“Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır”*

hükmü yer almaktadır.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin “İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 17’nci maddesinde;

*“17.1. Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta yaptırmak zorundadır.*

*17.2. Yüklenici, işin geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin*

*a) Yüklenicinin sözleşme şartları dahilindeki yükümlülükleri kapsamında eksik ve kusurların giderilmesi amacıyla yaptığı çalışmalar sırasında sigortalı kıymetlere verdiği zarar ve ziyanlar,*

*b) Bakım devresi esnasında ortaya çıkan ve inşaat devresinde yüklenicinin sorumlu olduğu bir nedene dayanan ziyan ve hasarlara*

*karşı genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır..*

*17.3. Yüklenicinin iş ve iş yerinin korunması ve sigortalanması ile ilgili sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler uygulanır”*

düzenlemeleri yapılmıştır.

Tip Sözleşmenin 17.3’üncü maddesi uyarınca Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9’uncu maddesinde yüklenicinin iş ve iş yerinin korunması ve sigortalanması ile ilgili sorumlulukları

düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre;

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

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

Anılan düzenlemelere göre, yapım işlerinde iş ve işyerinin işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar “inşaat sigortası (bütün riskler)”; geçici kabulden kesin kabul tarihine kadar da yürürlükteki “genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta” yaptırılması zorunludur. Yine, sigorta yapılmasında sigortaya esas alınacak bedelin, işin kendisi için sözleşme bedeli ile her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedelleri içermesi ve ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde ise, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması da gerekmektedir.

Yapılan incelemede, genel olarak işe başlama tarihinden geçici kabul tarihini aşacak şekilde inşaat sigortası (bütün riskler) yaptırıldığı, ancak bazı işlerde teminat süresini içerecek şekilde genişletilmiş bakım devresi sigortasının yaptırılmadığı; birçok işte süre uzatımı

verilmesi veya fiyat farkı ödemeleri nedeniyle sigorta bedeli aşılmasına rağmen, zeyilname yapılması ve/veya sigorta sürelerinin uzatılması gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı veya zamanında yapılmadığı; İdarece bu işlemlerinde zamanlı olarak takip edilmediği; bu nedenle ilgili sürelerde söz konusu işlerin sigortasız veya eksik teminatlı olarak sigorta edilmiş olduğu, ilgili sürelerde sigorta edilmiş risklerin gerçekleşmiş olması halinde, İdarenin bu durumdan zarara uğrama ihtimalinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, bulgu konusu tespit kabul edilerek, yapılan kontrollerde eksikliklerin tespit edilerek gerekli işlemlerin yapıldığı, yüklenici firmalara bildirilmek suretiyle zeyilnameler ve düzeltmeler ile eksiklerin tamamlatıldığı ve yapım işleri Genişletilmiş Bakım Devresi Teminatını İçeren Sigorta ile de geçici kabul sonrası sürecin teminat altına alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu yapım işleri nedeniyle İdarenin zarara uğrama riskinin önlenmesini teminen, işin sözleşme ve Genel Şartnamesinde yer alan sigorta zorunluluğuna ilişkin düzenlemelere uyulması ve sigorta süresi ve sigorta bedeline ilişkin değişiklik hallerinin zamanında poliçelere yansıtılması ve bu işlemlerin işin başlangıç tarihinden kesin kabul tarihine kadar İdarece mevzuatın öngördüğü şart ve sürelerde takibinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 9: Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Artan ve Eksilen İş Kalemi Bedellerinin Yeni Fiyat Yapılmadan Ödenmesi**

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işinde proje değişikliği ve iş artışı nedeniyle yapılan iş değişikliği sonucu oluşan artan ve azalan imalat bedellerinin yeni fiyat yapılmadan işin sözleşmesinde yer alan porsantaj ödeme oranları veya yaklaşık maliyet bedelleri esas alınarak ödendiği tespit edilmiştir.

İşlere ait Sözleşmelerin 27'nci ve 28'inci maddelerinde, sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesine ilişkin hususlar ile sözleşme ve eklerinde birim fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelinin hesaplanmasında Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22.1'inci maddesinde; "(1) 12 incü maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif

*kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit (Değişik ibare: 08/08/2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18/08/2019) edilir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedelleri; birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden, anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde ise yeni birim fiyatlar üzerinden hesaplanacak artış tutarına göre belirlenecek ilerleme yüzdeleri esas alınarak yükleniciye ödenir” düzenlemesi yer almaktadır.*

Anılan Şartname hükmü uyarınca, proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yeni fiyat yapılarak yüklenici ile birlikte tespit edilmesi gerekmektedir. Şartnamenin 22’nci maddesinin ikinci ve devam eden fıkraların da ise, yeni fiyatın nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir. Buna göre, proje değişikliği ve ilave işler nedeniyle yapılması istenen ve ilk sözleşmesinde bulunmayan işlerin bedelleri yeni fiyat tespit edilmek suretiyle hesaplanmalıdır. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedelleri; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden hesaplanacak artış tutarına göre belirlenecek ilerleme yüzdeleri esas alınarak yükleniciye ödenir.

Yine, anılan Şartnamenin “Sözleşme kapsamında yaptırılabilir ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 21.7’nci maddesinde; “*Anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihale edilen işlerde iş eksilişinin gerekli olduğu durumlarda, iş eksilişinin ihale tarihi itibarıyla tutarı, altıncı fıkradaki esaslar doğrultusunda hesaplanır*” hükmü yer almaktadır. Anılan altıncı fıkra hükmünde ise, hesaplanan yeni fiyat tutarlarının birim fiyat ve götürü bedel sözleşmelerde hakedişe nasıl dahil edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Bu itibarla, yukarıda verilen Sözleşme ve Şartname hükümleri uyarınca, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde muhtelif nedenlerle yapılacak iş değişikliği ve ilave işler sonucu oluşan artan ve azalan işlerin bedellerinin artan ve azalan iş kısımları için güncel rayiçler üzerinden YİĞŞ’nin 22’nci maddesinde öngörülen usul ve esaslara göre yeni fiyat yapılmak suretiyle ödenmesi gerekmektedir.

Bunun yanında, Yüksek Fen Kurulu (YFK)’nun anahtar teslimi götürü bedel yapım işi sözleşmelerine ilişkin olarak, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere göre gerçekleştirilecek proje değişikliği sonucu sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin yeni fiyatlarının

YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde öngörülen usul ve esaslar doğrultusunda tespit edilmesi; yine proje değişikliği nedeniyle yapılmasından vazgeçilen iş kalemlerine ait birim fiyatların da YİĞŞ'nin 22'nci maddesi hükümlerinin uygulanması suretiyle tespit edilmesi ve gerekli ödeme ve kesinti işlemlerinin tespit edilen bu fiyatlara göre yapılması gerektiği hususunda istikrar kazanmış kararları bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde proje değişikliği ve iş artışı nedeniyle oluşan ilave iş kalemleri bedelleri ile yine aynı nedenlerle yapılmasından vazgeçilen iş kalemlerine ait bedellerin işin ilk sözleşmesinde pursantaj cetvelinde olan imalat kalemlerine ilişkin pursantajlara oranlanmak suretiyle veya işin yaklaşık maliyetinin hesabında kullanılan fiyatlar esas alınmak suretiyle tespit edildiği; sadece işin ilk sözleşmesinde yer almayan ilave iş kalemlerinin bedellerinin yeni fiyat yapılmak suretiyle tespit edildiği görülmüştür. Anahtar teslimi götürü bedel yapım işlerinde, söz konusu iş kalemi işin ilk sözleşmesinde olsun veya olmasın, artan ve azalan imalat iş kalemlerinin bedellerinin tespitinde işin sözleşmesinde yer alan söz konusu imalatın pursantaj oranlarının veya yaklaşık maliyet bedellerinin değil, YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde öngörülen usul ve esaslara göre yapılacak yeni fiyatların kullanılması gerekmektedir.

Kamu İdaresince, bulgu konusu tespit kabul edilmek suretiyle yapım işlerinde proje değişikliği şartlarının olduğu hallerde hakedişe esas işlem tesis edilirken pursantaj cetveli ve yaklaşık maliyet hesabında kullanılan verilere dayalı bir belirlemenin YİĞŞ'nin 22.maddesinde öngörülen usul ve esaslar ile kısmi olarak farklılıklara neden olduğunun anlaşıldığı, bu sebeple, söz konusu işlerde proje değişikliği ve iş artışı nedeniyle yapılan iş değişikliği sonucu artan ve azalan imalat bedellerinin işin ilk sözleşmedeki yer alan pursantaj ödeme oranları veya yaklaşık maliyet bedelleri esas alınarak ödenmesi yerine, YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde belirtilen usul ve esaslara göre yeni fiyat yapılması gerekliliğinin bundan sonraki süreçte titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde proje değişikliği ve iş artışı nedeniyle yapılan iş değişikliği sonucu oluşan artan ve azalan imalat bedellerinin, söz konusu iş kalemi işin ilk sözleşmesinde olsun veya olmasın, yeni fiyat yapılmadan işin ilk sözleşmesinde yer alan pursantaj ödeme oranları veya yaklaşık maliyet bedelleri esas alınarak ödenmesinin mevzuat hükümleri ile YFK kararlarına aykırı olduğu ve söz konusu imalat bedellerinin YİĞŞ'nin 22'nci maddesine göre yeni fiyat yapılmak suretiyle ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.



---

---

## **BULGU 10: Uygulama Projesi ile Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Sözleşmenin Uygulanması Sırasında Önemli Oranda Proje Değişikliğine Gidilmesi**

Uygulama projesi ile anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşmenin uygulanması sırasında proje değişikliği yapılmak suretiyle işlerin mahiyetlerinin önemli ölçüde değiştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde, "*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz*" denilmektedir.

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde de; "*Uygulama projesi: belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje*" olarak tanımlanmıştır.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü iş kaleminin/grubunun niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle, ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince detayın dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinin dördüncü fıkrası; "*İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir...*" şeklindedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, işin gerçekleştirilmesi için teknik ve işlevsel açıdan mutlak gereklilik arz eden proje değişikliklerinin yapılabilmesi mümkün iken, zorunluluk arz etmeyen, idarenin subjektif tutum ve tercihine dayalı biçimde yapılacak değişiklikler ise kısıtlanmıştır.

Diğer yandan, ihale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, ihale dokümanında yer alan proje ve mahal listesi ile diğer teknik dokümanlarda tarif edilen işler. İşin her türlü ayrıntısının

isteklilerce bilinmesi, bir başka ifadeyle ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin mümkün olduğunca aynı olması, rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir. Esas itibarıyla, Kanun'un yapım işleri açısından getirdiği proje disiplini, ihale dokümanının idarece eksiksiz hazırlanma gereği, ihale dokümanı içerisinde işi hiçbir tereddüde mahal bırakmayacak biçimde tarif eden teknik içerikli belgenin (proje, teknik şartname, mahal listesi gibi) bulunma zorunluluğu gibi iş ve işlemler bu amaca yöneliktir.

Dolayısıyla, işin devamı sırasında meydana gelen iş değişiklikleri ve bunların bedellerinin belirlenme yönteminin, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisi dahilinde olmadığından bu durumun rekabet şartlarını değiştirdiği düşünülmektedir.

Projelerde, sözleşmenin yürütülmesi sırasında çok sayıda iş kalemi değişikliği yapılması, işlerin sözleşme süresinde teslim alınmasını geciktirmekte ve yapılan değişikliklerde oluşan ilave işler ve eksilen işlerin bedelleri ihale görmüş rekabetçi fiyatlar olmadığından 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan "rekabetin sağlanması" ilkesinin ihmal edilmesine de yol açmaktadır.

Nitekim, aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere; uygulama projeleri ile götürü bedel ihale edilen işlerde projedeki değişiklikler nedeniyle iş artış ve eksilişleriyle birlikte toplam değişiklik tutarı sözleşme bedelinin %78'ine kadar ulaşabilmektedir. Bu yoğunluktaki değişiklikler, ihale dokümanında tarif edilen ve ihale sürecinde rekabet ve yarışmaya konu olan işle, fiilen gerçekleştirilen iş arasındaki bağlantıyı koparmakta, bunların fiyatlarının belirlenme yöntemi nedeniyle de, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisi dahilinde olmayan ve üzerinde fiyat rekabeti yapılmayan imalatlar olarak gerçekleştirilmektedir.

**Tablo 8: Anahtar Teslimi Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Toplam İş Değişikliği Tutar ve Oranları**

İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)	Toplam İş Değişikliği (TL)	Toplam İş Değişikliği/ Sözleşme Bedeli (%)
Çok Amaçlı Spor ve Sergi Salonu Yapılması	2.980.000,00	2.333.770,00	78,31
Halı Sahalar Yapılması	4.295.000,00	1.258.212,00	29.30

Bunun yanında, uygulama projesi ile ihale edilen işlerde sözleşme bedeline nazaran yüksek oranlı değişiklik yapılması, uygulama projelerinin var olan ihtiyaca uygun hazırlanmadığını da göstermektedir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi

yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, proje değişikliği ve iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına hükmederken, uygulama projelerinin asgari ölçüde tadilata izin vermiş ve bu projelerde götürü olarak tek bir bedel teklif alınmasını öngörmüştür. Ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ileri çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının ve detayının belirtildiği nitelikte hazırlanmasının da bunun bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.

Kamu İdaresince, bulgu konusu tespit kabul edilmekle birlikte, İdarece öngörülemeyen durumların ortaya çıkması, işin ifası kapsamında daha verimli çözümler üretilmiş olması ve kamu yararı da dikkate alınarak projelerde değişikliklerinin yapılmış olduğu, daha faydalı ve mali açıdan daha ekonomik çözümler getirilerek yapım işlerinin tamamlandığından bahisle işin sonunda artış ve azalışın kümülatif toplamı ele alındığında bu durumun rakamsal ve oransal açıdan sözleşme bedeline nispetle yüksek kaldığının görüldüğü; bu nedenle, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde hazırlanan projenin seviyesi ve teklif alma türünün bir sonucu olarak teknik zorunluluk olmadıkça proje ve iş değişikliklerinin sınırlı tutulmasına ve bu suretle ihale şartlarının korunmasına azami önemin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, uygulama projeleri ile anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde hazırlanan projenin seviyesi ve teklif alma türünün bir sonucu olarak teknik zorunluluk olmadıkça proje ve iş değişikliklerinin sınırlı tutulması ve bu suretle ilk ihale şartlarının korunmasına azami özenin gösterilmesi gerektiği 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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.