



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	56

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	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleler	14

KISALTMALAR

KDV	Katma Değer Vergisi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
TİSKİ	Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
VUK	Vergi Usul Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması
2. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Diğer İhale Yöntemleri İle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması
2. Atık Sahiplerince Ödenmesi Gereken Evsel Katı Atık Bertaraf Hizmeti Ücretlerinin Eksik, Hatalı Hesaplanması
3. Avrasya Pazarı Sergi Üniteleri Yapımı ve 10 Yıl Süre ile Kiralanması İşinde Yersiz Olarak Süre Uzatımı Verilmesi
4. Bazı Yapım İşlerinde İş Programına Uyulmamasına Rağmen Herhangi Bir Müeyyide Uygulanmaması
5. Belediye Meclisi Kararı Olmadan Taşınmaz Tahsisi Yapılması ve Tahsis Süresi Bitmesine Rağmen Herhangi Bir İşlem Yapılmaması
6. Belediyeye Ait Taşınmazların İşletme Haklarının İhale Yapılmadan Belediye Şirketine Devredilmesi
7. Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
8. Kanuni Süreçlere Uyulmaması Sonucu Oluşan Zamanaşımı ve Bundan Kaynaklı Sorumluluk Doğması
9. Kiraya Verilen Taşınmaza İzinsiz Olarak Eklentiler Yapılması
10. Kullanılan Muhasebe Programının Tahakkuk Kaydı Olmadan Gelir Kaydına İzin Vermemesinin Çeşitli Sorunlara Yol Açması
11. Ortak Hizmet Projesi Protokol Şartlarına Riayet Edilmemesi
12. Ödenmeyen Vergi Borçlarının Takibinde İzlenmesi Gereken Yasal Süreçlerin Yerine Getirilmemesi

13. Önceden Öngörülebilir Durumlar İçin Proje Değişikliğine Gidilerek İş Artışı Yapılması ve Proje Değişikliği Onayının İmalatlar Gerçekleştikten Uzun Bir Süre Sonra Alınması
14. Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerce Temsil ve Tanıtma Bütçesinin Kullanılması
15. Rekabeti Engelleyecek Nitelikte Fiyat Dışı Unsurların Belirlenmesi
16. Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Cari Harcamalar İçin Kullanılması
17. Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması
18. Taşınmaz Kira Bedelinin Yersiz Olarak İndirilmesi
19. Vergi Alacaklarına İlişkin İlan Yoluyla Tebliğin Usulünde Hata Yapılması
20. Trabzon Büyükşehir Belediyesi'ne ait Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezinden Yararlanan Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Ücret Alınmaması
21. Yapılan İmalatların Kısa Sürede Bozulması
22. Yurt İnşası İçin Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen Vakfın Ücretsiz ve İndirimli Ücretli Öğrenci Kontenjanının Yetersiz Olması

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 Belediye 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	1877	1058
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	142	97
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2019	1155
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan	-	1109

Trabzon Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (TİSKİ) 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 10 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 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-KodI	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek(TL)	Ertesi Yılda Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0	101.795.000,00	43.226.000,00	18.116.000,00	163.137.000,00	150.350.218,25	12.786.781,75	0
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	13.789.000,00	4.858.000,00	4.195.000,00	22.842.000,00	20.415.877,40	2.426.122,60	0
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	466.350.000,00	259.945.000,00	43.925.209,00	770.220.209,00	743.289.027,22	26.931.181,78	0
4	Faiz Giderleri	0	49.150.000,00	10.000.000,00	-9.044.000,00	50.106.000,00	48.893.022,64	1.212.977,36	0
5	Cari Transferler	0	52.594.000,00	27.147.000,00	15.699.000,00	95.440.000,00	86.920.762,36	8.519.237,64	0
6	Sermaye Giderleri	79.315.173,81	421.611.000,00	199.059.122,02	50.102.500,00	750.087.795,83	688.963.398,72	61.124.397,11	39.537.350,33
7	Sermaye Giderleri	0	70.000.000,00	67.000.000,00	8.000.000,00	145.000.000,00	144.822.892,02	177.107,98	0
8	Borç Verme	0							
9	Yedek Ödenek		90.000.000,00	41.000.000,00	-130.993.709,00	6.291,00	0	6.291,00	0
Toplam		79.315.173,81	1.265.289.000,00	652.235.122,02	0,00	1.996.839.295,83	1.883.655.198,61	113.184.097,22	39.537.350,33

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.265.289.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 79.315.173,81 TL, yıl içinde eklene ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.996.839.295,83 TL olmuştur. Yıl içinde 1.883.655.198,61 TL bütçe gideri yapılmış, 113.184.097,22 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 39.537.350,33 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	9.186.000,00	10.039.156,34	12.269,70	10.026.886,64	109,15
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	52.870.000,00	87.466.697,97	184.523,50	87.282.174,47	165,09
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	35.000.000,00	78.329.393,11	0	78.329.393,11	223,80
05- Diğer Gelirler	1.131.980.000,00	1.352.596.511,30	152.990,00	1.352.443.521,30	119,48
06- Sermaye Gelirleri	250.115.000,00	115.622.813,21	0	115.622.813,21	46,23
09- Red ve İadeler	-560.000,00		0	0,00	0,00
Toplam	1.478.591.000,00	1.644.054.571,93	349.783,20	1.643.704.788,73	111,17

İdarenin, 2022 yılında net bütçe geliri %111,17 oranında gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%109,15), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%165,09), alınan bağış ve yardımlar (%223,80) ile diğer gelirler (%119,48) beklenenden fazla, sermaye gelirleri ise (%46,23) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği*	Bütçe Gideri	Gerçekleşme
-------------------------------	----------------	--------------	-------------

	(TL) (Ek Ödenek Dahil)	(Gerçekleşen) Tutar (TL)	Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	145.021.000,00	150.350.218,25	103,67
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.647.000,00	20.415.877,40	109,49
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	726.295.000,00	743.289.027,22	102,34
04- Faiz Gideri	59.150.000,00	48.893.022,64	82,66
05- Cari Transferler	79.741.000,00	86.920.762,36	109,00
06- Sermaye Giderleri	699.985.295,83	688.963.398,72	98,43
07- Sermaye Transferleri	137.000.000,00	144.822.892,02	105,71
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	131.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.996.839.295,83	1.883.655.198,61	94,33

* 1.265.289.000,00 TL tutarındaki bütçe başlangıç ödenegi ile geçen yıldan devreden ödenek tutarı olan 79.315.173,81 TL ve ek ödenek toplamı olan 652.235.122,02 TL toplamıdır.

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %94,33 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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 Gelirlerinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.438.316,71	7.348.052,21	10.039.156,34	-1,21	36,62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.990.460,49	83.961.633,84	87.466.697,97	147,02	4,17
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	19.993.720,93	13.021.109,39	78.329.393,11	-34,87	501,56
Diğer Gelirler	465.169.953,31	618.855.713,77	1.352.596.511,30	33,04	118,56
Sermaye Gelirleri	484.827,02	35.367.479,38	115.622.813,21	7194,87	226,92
Toplam	527.077.278,46	758.553.988,59	1.644.054.571,93	43,92	116,74
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-512.902,56	-367.036,27	-349.783,20	-28,44	-4,70
Net Toplam	526.564.375,90	758.186.952,32	1.643.704.788,73	43,99	116,79

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 885.517.836,41 TL (%116,79) artış göstermiştir. Bu çerçevede, elde edilen tüm gelir türlerinde geçen seneye göre artış yaşanmış olup oransal anlamda en fazla artış Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde (%501,56) gerçekleşmiştir. Mutlak anlamda ise 2022 yılında geçen seneye kıyasla elde edilen Diğer Bütçe Gelirlerinde 733.740.797,53 TL tutarında artış gerçekleşmiştir.

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 Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--	--

Personel Giderleri	69.127.615,36	81.045.052,38	150.350.218,25	17,24	85,51
SGK Devlet Prim Giderleri	9.619.602,47	11.491.793,13	20.415.877,40	19,46	77,66
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	313.156.045,75	396.009.922,16	743.289.027,22	26,46	87,69
Faiz Giderleri	23.645.427,84	32.203.557,85	48.893.022,64	36,19	51,82
Cari Transferler	25.181.119,73	49.702.857,61	86.920.762,36	97,38	74,88
Sermaye Giderleri	186.093.099,54	279.037.497,65	688.963.398,72	49,95	146,87
Sermaye Transferleri	16.825.000,00	80.377.728,00	144.822.892,02	377,73	80,18
Borç Verme					
Toplam	643.647.910,69	929.868.408,78	1.883.655.198,61	44,47	102,57

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 953.786.789,83 TL (%102,57) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2021 yılına kıyasla en büyük artış 409.925.901,07 TL ile Sermaye Giderlerinde gerçekleşmiştir. 2022 yılında personel giderlerinin 69.305.165,87 TL (%85,51), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 8.924.084,27 TL (%77,66) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 347.279.105,06 TL tutarında (%87,69), faiz giderlerinde ise 16.689.464,79 TL tutarında (%51,82) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.098.754.185,11 TL, Faaliyet Geliri 1.634.692.197,16 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 535.938.012,05 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	TRABEL A.Ş.	15.000.000	14.965.500	99,56
2	TRABİTAŞ SOSYAL VE KÜLTÜR HİZMETLERİ TİCARET A.Ş.	61.000.000	61.000.000	100
3	TURKUVAZ A.Ş.	15.000.000	15.000.000	100
4	TRABZON KENT SPOR A.Ş.	6.500.000	6.500.000	100
5	TRABZON ULAŞIM PROJE TURİZM İNŞAAT TAAHHÜT MÜŞAVİRLİK HİZMETLERİ TELEKOMİNİKASYON SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ (TULAŞ A.Ş.)	333.000.000	333.000.000	100
6	TBB GAYRİMENKUL A.Ş.	1.000.000	1.000.000	100
7	TRABZON TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGESİ YÖNETİCİ A.Ş. (TEKNOKENT)	750.000	15.975	2,13
8	TRABZON DÜNYA TİCARET	11.000.000	4.510.000	41

	MERKEZİ A.Ş.			
9	KARADENİZ ÇİMENTO KİREÇ VE ÜRÜNLERİ SANAYİ A.Ş. (KASTAŞ)	400.000	39.160	9,79
10	AKSA KARADENİZ DAĞITIM A.Ş.	1.000.000	64.700	6,74

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 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

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu olmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 4 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

İdarenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine yönelik olarak 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının kullanıldığı ve bu hesapta yer alan tutarların bütçe ile ilişkilendirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabı, "Hesabın niteliği" başlıklı 293'üncü maddesinde;

"Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 294'üncü maddesinde;

“1) Kurumun sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarları 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisi bu hesaba, Katma Değer Vergisi hariç tutar ise 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir. ...” hükümleri yer almaktadır.

26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nde;

“3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.” denilmektedir.

Kurum tarafından yapılan uygulamada ise otogarlardan tahsil edilen ücretlerle birlikte, ilan reklam vergisi ve harçlar ile taşınır ve taşınmaz kira gelirleri, kazı bedeli, katı atık bedeli, mezbaha ücreti bedellerinin tahsilinde de hesaplanan katma değer vergisi hesabı kullanıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; otogarlardan tahsil edilen ücretlerin, kazı bedelinin(zemin tahrip ücreti), katı atık bedelinin tarifelerinde KDV’ nin dahil olduğunu ifade etmiştir. Ancak söz konusu işlemler İdarenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetler olduğundan 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının kullanılmaması gerekmektedir. İzleyen yıllarda söz konusu işlemlerin tahakkuk, tahsilat ve muhasebe kayıt işlemlerinde bulguda belirtilen hususlara azami özen gösterileceği belirtilmiş olsa da 2022 yılı mali tabloları hatalı gözükmektedir.

Sonuç olarak, hesaplanan katma değer vergisi tutarları bütçeye gelir kaydedilmesi gerekirken kaydedilmemiş ve bu sebeple 800 Bütçe gelirleri hesabında olması gerekenden düşük gözükmesine sebep olunmuştur.

BULGU 2: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Kurumun mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi bir kısım taşınmazın belirlenen sürelerle geçerli olmak üzere meclis kararı ile

belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların, 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hizmet imtiyazına konu edilen sosyal tesisler ve otopark gibi taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede hizmet imtiyazına konu edilen sosyal tesisler ve otopark gibi taşınmazların 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup gerekli kayıtların yapılacağını ifade etmiştir. Ancak 2022 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

Sonuç olarak hizmet imtiyazına konu edilen taşınmazların 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Diğer İhale Yöntemleri İle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması

İdare tarafından bazı ihtiyaçların temin edilmesinde kabul edilebilir gerekçe olmamasına rağmen pazarlık usulünün tercih edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel usuller olup, pazarlık usulü ise özel durumlarda uygulanabilen istisnai bir usuldür. Buna göre, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinde hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği sayılmıştır. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde de doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği kamu idaresince belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine, ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde, pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

İdarenin pazarlık usulü ihale yaptığı ihaleler 2022 yılında toplam 37 adet olup örnek olarak seçilen ihaleler aşağıdaki tablodadır.

Tablo 8: Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleler

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı	İhale Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL)
2022/111036	Trabzon-Ortahisar İlçesi Maraş Caddesi Ve Bağlantı Sokakları Üstyapı Yenileme	11.02.2022	13.061.000,00
2022/721109	Trabzon İli Muhtelif İlçe Mahalle Yolları Beton Yol	20.07.2022	8.650.000,00
2022/997015	Tonya Pazaryeri, Otopark Ve Gençlik Merkezi	30.09.2022	33.592.000,00

Tabloda gösterilen ihaleler incelendiğinde:

2022/111036 İhale Kayıt No’lu “Trabzon-Ortahisar İlçesi Maraş Caddesi Ve Bağlantı Sokakları Üstyapı Yenileme” işinde;

“... Sair zamanlarda altyapı çalışmasının halkımıza çok zorluklar çıkaracağı ve bu bölgenin kentin önemli bir ticaret aksı olması burada ticaret yapan esnafımızın işlerinin aksamasına sebep olabileceği gözlemlenmektedir. Ülkemizde yaşanan kur dalgalanmaları, pandemi sebebiyle malzeme temin süreleri ve malzeme tedariğinde yaşanabilecek problemlerin ortadan kaldırılıp zaman kaybına sebep olmaması için bu işlerin ivedilikle tamamlanması gerekmektedir.

...”;

2022/721109 İhale Kayıt No’lu “Trabzon İli Muhtelif İlçe Mahalle Yolları Beton Yol” işinde;

“... Pandemi sonrası artan yayla turizmi sonucu bu yollarda yoğun bir araç trafiği oluşmuştur. Tur Firmalarının da turizm sezonunda bahse konu yolları kullanmaları sonucu mevcut stabilize kaplama yolların artan trafik yüküne güvenli bir şekilde cevap veremediği görülmüştür. Hem trafik talebini karşılamak hem de turizme katkı sağlamak için beton kaplama yapılarak trafik güvenliği ve konforunun artırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

...”;

2022/997015 İhale Kayıt No’lu “Tonya Pazaryeri, Otopark Ve Gençlik Merkezi” işinde;

“... Söz konusu ilçenin rakımının yüksek olması nedeniyle yılın büyük bir bölümü yağışlı ve karlı geçtiğinden kapalı pazar yerine ihtiyaç duyulmaktadır. Projeyle birlikte ilçe merkezinde yapı yoğunluğundan dolayı oluşan otopark ihtiyacı, gençlerin vakit geçirebileceği ve sosyalleşmesini sağlayacağı gençlik merkezi, ilçede yaşayanların toplu aktivite yapabilecekleri (kına, nişan, düğün) mekanlara kavuşacaktır. Ayrıca yapım maliyetleri gün geçtikçe artmakta ve firmalar ihalelere katılım konusunda imtina etmektedirler, kış şartları oluşmadan işin başlaması ve tamamlanamayan yatırımın vatandaşlarımızın kullanımına açılması önem arz etmektedir.

...”

gerekçeleriyle 4734 Sayılı Kanununun 21/b maddesine dayandırılarak pazarlık usulüyle

ihaleler yapıldığı görülmüştür.

Gerekçeler incelendiğinde; söz konusu ihalelerin, İdarenin süreklilik arz eden ya da öngörmesi olağan olan işler kapsamında olduğu ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması amacıyla temel ihale usulleri uygulanabileceği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; küresel salgın ve savaş durumları sebebiyle malzeme tedarikinde sorunlar yaşandığını ve bundan dolayı kamu hizmetinde aksama yaşanmaması adına pazarlık usulüyle ihaleye çıkıldığını ifade etmiştir. Ancak 2019 yılında ortaya çıkan küresel salgının ve diğer sebeplerin tedarik zincirinde gerek öngörülemezlik gerekse de kıtlık anlamında herhangi bir etkisi kalmamıştır.

Sonuç olarak İdarenin süreklilik arz eden ya da öngörmesi olağan olan işler kapsamında olan işlerini temel ihale usulü olan açık ihale usulü ile gerçekleştirmediği tespit edilmiştir.

BULGU 2: Atık Sahiplerince Ödenmesi Gereken Evsel Katı Atık Bertaraf Hizmeti Ücretlerinin Eksik, Hatalı Hesaplanması

Katı atık bertaraf hizmeti idarenin yükümlülüğündedir. İdare bu yükümlülüğünü Trabzon ve Rize İlleri Yerel Yönetimleri Katı Atık Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği vasıtasıyla yerine getirmektedir diğer bir ifadeyle; idare bu birliğin üyesidir. İlgili birliğe bu işe ilişkin ton başı olarak ücret ödenmektedir. Bununla beraber ödediği ücretleri esas alarak, bu hizmetlere ilişkin ücretlerin 2022 yılına kadar atık sahiplerine yansıtılmadığı görülmüştür. Ayrıca 2022 yılı için hesaplanan ücrete esas maliyetin yanlış hesaplandığı, ilgili ücretten yersiz olarak indirim yapıldığı ve ücret tahakkuklarının bir kısmının hiç yapılmadığı görülmüştür.

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin “Tanımlar” başlıklı maddesinde;

“Abone: Su ve atıksu ve katı atık hizmetlerinden faydalanan ve/veya faydalanacak gerçek veya tüzel kişiyi,”

“Ücret: 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Mükerrer 44 üncü maddesi hükmü gereği çevre temizlik vergisi ile aynı Kanunun 87 nci maddesi uyarınca kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve 2560 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca alınan kullanılmış suları uzaklaştırma bedelini de içerecek şekilde; atıksu ve evsel katı atık ile ilgili verilen tüm hizmetler karşılığında tam maliyet esaslı tarifeye göre belirlenen toplam

sistem maliyetini karşılamak üzere evsel katı atık ve atıksu hizmetlerinden yararlananlar tarafından ödenmesi gereken parasal değeri,”

olarak tanımlanmışlardır.

Evsel katı atık hizmetlerinden yararlananlar abone olarak ifade edilmiş ve bunlardan ücret alınacağı belirtilmiştir.

Yine Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 1’inci maddesinde;

“ Bu Yönetmeliğin amacı; atıksu altyapı tesisleri ile evsel katı atık bertaraf tesislerinin kurulması, bakımı, onarımı, işletilmesi, kapatılması ve izlenmesi, bu tesislerle ilgili olarak verilen tüm hizmetleri karşılayabilecek tam maliyet esaslı tarifelerin; atıksu altyapı yönetimleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler tarafından belirlenmesi, ayarlanması ve uygulanması yoluyla çevresel altyapı hizmetlerinin sürdürülebilirliğini sağlamaktır.”

13’üncü maddesinde;

“ Toplam sistem maliyeti, yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortisman maliyetleri, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak özkaynak getirisinden oluşan tam maliyeti içerir. Toplam sistem maliyeti, atıksu veya evsel katı atık sisteminin işletilmesi ve sürdürülebilirliği ile bağlantısı olmayan maliyetleri içermez.

...”

18’inci maddesinde;

“ Evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirme yapılırken tam maliyet ve kirleten öder esasları kullanılır. Bu esasların uygulanmasına yönelik detayları içeren ve tam maliyet esaslı tarifelerinin belirlenmesinde faydalanılabilecek usul ve esaslar Bakanlık tarafından Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz adıyla Bakanlığın internet sayfasında yayımlanır.

Evsel katı atık hizmetlerine ait ücretler belirlenirken, atık üreticisinin ürettiği atık miktarı aşağıdaki birimlerden biri veya birkaçı kullanılarak tespit edilebilir:

a) Atık ağırlığı,

b) Konteyner sayısı, konteyner hacmi, konteyner doluluk oranı ve atık toplama sıklığı,

c) Atık toplama aracı sayısı, araç hacmi, araç doluluk oranı ve atık toplama sıklığı,

ç) Atık üreticilerinin hanehalkı büyüklüğü, hastanelerde yatak sayısı, okullarda öğrenci sayısı gibi belirli özelliklerine göre belirlenebilecek sabit atık üretim değerleri.”

20’nci maddesinde;

“ Eysel katı atık hizmetleri atık miktarı belirleme yöntemine göre aşağıda sayılan iki farklı tarife türü üzerinden ücretlendirilebilir:

a) 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre hesaplanmış ve değişken ücretlerden oluşan tarife,

b) Kirleten öder ilkesi dikkate alınarak ve 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre idareler tarafından hesaplanmış ve üretilen atık miktarını atık üreticilerinin etkileyemediği sabit tarifeler.

(2) Eysel katı atık idareleri her atık üreticisine sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini dikkate alarak tarife belirlerler.”

22’nci maddesinde ise;

“ Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; evsel katı atık bertarafı vb. işlerle, bunlara ilişkin maliyet hesaplama ve ücretlendirilmesi büyükşehir belediyelerinin sorumluluğundadır. Toplam maliyet hesaplanırken yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortisman maliyetleri, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak özkaynak getirisi dikkate alınır. Ücretlendirme yapılırken de tam maliyet ve kirleten öder esasları kullanılır. Ücrete esas miktar ise atık ağırlığı, konteyner sayısı, konteyner hacmi, konteyner doluluk oranı ve atık toplama sıklığı, atık toplama aracı sayısı, araç hacmi, araç doluluk oranı ve atık toplama sıklığı, atık üreticilerinin hanehalkı büyüklüğü, hastanelerde yatak sayısı, okullarda öğrenci sayısı gibi belirli özelliklerine göre belirlenebilecek sabit atık üretim değerleri esas alınarak belirlenebilir. Ücret tarifesi de ya bu

miktarlar esas alınarak değişken ya da sabit olarak tarifelendirilir ve bu ücretler düzenli olarak su faturaları üzerinden yapılır.

Ayrıca Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

“ Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre de; belediyelerin de dahil olduğu kamu idareleri ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayamaz.

Kamu İdaresince; sadece konut dışı abonelere Covid-19 pandemisi nedeni ile 1/3 oranında indirim uygulandığı ifade edilmiş olmakla beraber; bu hususa ilişkin herhangi bir mevzuat dayanağı bildirilmemiştir.

Ayrıca; yine kamu idaresince Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin geçici 1'inci maddesi ile yönetmeliğe uyum sürecinin 31.12.2023 tarihine kadar uzatıldığını, 2017- 2021 yılları arasında ilgili yönetmelik gereği oluşan geçiş süreci nedeniyle herhangi bir tahakkuk yapılmadığı, 2022 yılı sonrası maliyetlerin artması nedeniyle, kullanıcılara maliyetlerin yansıtıldığı ifade edilmiştir.

İlgili maddede; *"26/10/2011 tarihi itibarıyla bu Yönetmeliğe, tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik alt yapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar da dahil olmak üzere, uyum sağlayamamış olan atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri, 31/12/2023 tarihine kadar bu Yönetmeliğe uyum sağlamakla*

yükümlüdürler."

hükmü yer almaktadır.

Bu maddeden anlaşılması gereken, idarelerin bazı teknik konularda yapması gereken çalışmaları 2023 yılının sonuna kadar bitirmesi gerekliliğidir. Bu çalışmalar bittikten sonra maliyetlerin ilgililere yansıtılmasını engelleyecek herhangi bir hüküm yoktur. Diğer bir ifadeyle, idarelere 2023 yılı sonuna kadar teknik çalışmaları bitirebilme olanağı verilmiştir. Çalışmalar bittikten sonra, maliyetlerin yansıtılmamasının, ilgili yönetmelik maddesi olarak gösterilmesi her türlü izahtan varestedir. Ayrıca 2022 yılı itibariyle maliyetlerin artmasından dolayı, maliyetlerin kullanıcılara yansıtıldığı ifadesi de subjektiftir. Zira maliyetlerin az ya da çok olarak ifade edilmesinin herhangi bir dayanağı olmadığı gibi, maliyetin tutarına göre bir idari işlemde bulunulması mümkün değildir.

Yine kamu idaresince; katı atık bertarafın hangi mahallerde yapıldığı, katı atık bertaraf bedeline ilişkin süreç ve mevzuatın neler olduğu kamu idaresince ifade edilmiştir. Bu hususlar bulgumuzun içeriğini değiştirir nitelikte olmadığı gibi, tarafımızca da bu hususa ilişkin herhangi bir tespit yoktur.

Ayrıca birliğe ödenen ücretin her yıl Ocak ayında TUİK tarafından açıklan an bir önceki yılın Yurt İçi Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) ile Tüketici Fiyat Endeksinin (TÜFE) ortalaması alınarak güncelleneceği ifade edilmiş, bu oranın yüzde 20 olacağı öngörülmüş, dünya ve ülke şartları gereği ilgili oranların daha fazla olduğu ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle öngörülenden daha fazla bir oran ortaya çıkmıştır. Öngörülen oranın dünya ve ülke şartlarından dolayı gerçek orandan daha düşük çıkabileceği muhakkaktır. Ancak ilgili oranın yanlış bulunup, gerçek rakamın ortaya çıkmasından sonra revizyon yapılmamasının herhangi bir dayanağının olmadığı değerlendirilmektedir.

Son olarak; su abonelerinin bazılarının okunamadığı, kırsal ve kentsel su abonelerin her ay düzenli okunamaması, konutların boş olması, kilitli kapı, bazılarının ise su sarfiyatı olmaması gibi birtakım yöresel nedenlerle tahakkuk oranının düşük kaldığı kamu idaresince ifade edilmiştir. Bu gerekçelerle tahsilatın düşük kalmasının herhangi bir mevzuat dayanağı yoktur. Dolayısıyla idarenin görevinin bu sebepleri bertaraf etmek olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; yapılan incelemelerde, 2017-2021 yılları arasında toplam 106.590.124 TL katı atık ve bertaraf hizmeti ücreti ilgili Birliğe ödenmiş olup, bu maliyetler ilgili abonelere yansıtılmamıştır. 2022 yılında ise ilgili Birliğe 68.152.132,93 TL ödeme yapılmış olmasına rağmen, yukarıda yazılı olan tam maliyet esaslarına aykırı olarak sadece 44.305.800,00 TL

ücrete esas maliyet hesaplanmıştır. Sonrasında ise; yukarıda yazılı olan mevzuata aykırı olarak, konut dışı abonelerinin ücretlerine üçte bir oranında indirim yapılmıştır. Son olarak ise; 404.259 aboneden 211.842 adedine ise herhangi bir tahakkuk yapılmamıştır.

Sonuç olarak; 2022 yılı öncesine ait tahakkukların yapılıp, hatalı ve eksik yapılan tahakkukların düzeltilmesinin uygun olacağı değerlendirilmekle birlikte, idare tarafından da bundan sonraki evsel katı atık tarifesi hesaplamaları yapılırken tespit edilen bulgular doğrultusunda çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

BULGU 3: Avrasya Pazarı Sergi Üniteleri Yapımı ve 10 Yıl Süre ile Kiralanması İşinde Yersiz Olarak Süre Uzatımı Verilmesi

İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilen Avrasya Pazarı Sergi Üniteleri Yapımı ve 10 Yıl Süre ile Kiralanması İş için, 13.05.2022 tarih 5546 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı dayanak gösterilerek yersiz olarak 69 gün süre uzatımı verildiği görülmüştür.

İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın 1'inci maddesinde;

“ Bu Esasların amacı, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun geçici 6 ncı maddesi uyarınca, artırımlı fiyat farkı ile ek fiyat farkı hesaplanması, süre uzatımı verilmesi ve sözleşmelerin feshine ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. ”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; ilgili işlere gerek ek fiyat, gerek artırımlı fiyat farkı gerekse süre uzatımı verilebilmesinin ön şartı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihalesi yapılan işlerden olmasıdır. Diğer herhangi bir kanun çerçevesinde yapılan ihaleler için ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararını uygulama imkanı yoktur.

Kamu idaresince; projelerde yapılan değişiklikler nedeniyle süre uzatımı verildiği ifade edilmekle beraber; bulgumuzda bu süre uzatımlarına ilişkin herhangi bir tespit yoktur. Bulgumuz sadece ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden verilen yanlış süre uzatımına ilişkindir.

Yapılan incelemelerde ise; ilgili işin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale edilmiş olmasına rağmen, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılan işler için çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararı dayanak gösterilerek süre uzatımı verilmesi mümkün değildir.

BULGU 4: Bazı Yapım İşlerinde İş Programına Uyulmamasına Rağmen Herhangi Bir Müeyyide Uygulanmaması

İdare tarafından yapılan bazı yapım işlerinde yüklenicilerin iş programına uymadığı, bunlara ihtarname gönderildiği, buna rağmen işlerin hızlandırılmamasına rağmen müeyyidelerin uygulanmadığı 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.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; yükleniciler taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmek zorundadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 47'nci maddesinde ise;

“ ...

İdare aşağıda belirtilen hallerde 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,*

...

Yüklenicinin kusurundan kaynaklanan nedenlerle yapılan iş miktarının iş programının

gerisinde kaldığı ve kalan sözleşme süresinde işin fiilen bitirilmesinin fen ve sanat kuralları çerçevesinde mümkün olmadığı hallerde sözleşmede yer alan iş bitim tarihi beklenilmeden sözleşme (a) bendine göre feshedilebilir.”

Bu hükme göre; iş programının gerisinde kalınması halinde yine gecikme cezası uygulanır ve ihtarname gönderilir. Bunun sonucunda aynı durumun devam ederse sözleşme feshedilir.

Yapılan incelemelerde ise; bazı yapım işlerinde yüklenicinin iş programının gerisinde kaldığı, ihtarname gönderildiği ancak gecikme cezası uygulanmadığı ve aynı durumun devam etmesine rağmen sözleşmelerin feshedilmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca her ne kadar 13.05.2022 tarih 5546 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı 13'üncü maddede yer alan;

“Bu Esaslara göre sözleşmenin feshedilerek tasfiye edilebilmesi için yüklenicinin bu Esasların yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde idareye yazılı olarak başvuruda bulunması zorunludur. Ancak 4735 sayılı Kanunun geçici 5 inci maddesine göre devredilen sözleşmeler için gerçekleşme oranı hangi seviyede olursa olsun bu fıkra kapsamında fesih başvurusunda bulunulamaz. Yüklenicinin fesih başvurusunda bulunması, sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz.

(2) Başvuru üzerine idarece 30 gün içerisinde, sözleşmenin gerçekleşme oranının 15/4/2022 tarihi itibarıyla ilk sözleşme bedelinin yüzde 15'ini geçip geçmediği tespit edilir. Gerçekleşme oranının tespitinde bu tarihe kadar gerçekleştirilen imalatlara/işlere/teslimatlara ilişkin onaylanan hakedişlerin ilk sözleşme bedeline oram dikkate alınır. Onaylanan hakedişten; yapım işleri ile hizmet alımları için hakediş raporunun yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verilmesini müteakip yetkili makamlar tarafından varsa gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra imzalanması, mal alımları için ise kabule/kısmi kabule ilişkin belgenin yetkili makam tarafından onaylanması anlaşılır. Gerçekleşme oranının yüzde 15'i geçtiğinin tespit edilmesi halinde başvuru reddedilir, Kesin hesap sonucunda tespit edilen gerçekleşme oram bu maddenin uygulanmasında dikkate alınmaz.

(3) Gerçekleşme oranının ilk sözleşme bedelinin yüzde 15'inin (bu oran dâhil) altında olduğu anlaşılan sözleşmeler hakkında fesih ve tasfiye kararı alınır,”

hükmü önceden bilinemese bile, idare üzerine düşeni yapmış olsaydı, ilgili işlerin fiziki

gerçekleşmesi yüzde on beşin üzerine çıkacak ve ilgili işler feshedilmeyecek ve aynı işlerin daha yüksek fiyattan yapılması engellenebilecekti.

Sonuç olarak; iş programının gerisinde kalan yüklenicilere mevzuatta yer alan müeeyyidelerin uygulanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Belediye Meclisi Kararı Olmadan Taşınmaz Tahsisi Yapılması ve Tahsis Süresi Bitmesine Rağmen Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde olan Hüseyin Kazaz Kültür Merkezi ve Atapark Çok Amaçlı Salonun belediye meclisi kararı olmadan Ortahisar Belediyesi'ne tahsis edildiği, tahsis süresi bitmiş olmasına rağmen herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde yer alan;

“ Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.”

hükmü gereği; taşınmaz tahsisi yetkisi belediye meclisinin yetkisindedir.

11.08.2014 tarih 69193797-01-320.12.2/1051 sayılı Başkanlık Olurundan görüleceği üzere ilgili taşınmazları *“Trabzon Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu devir işlemleri bitene kadar”* Ortahisar Belediyesi'ne tahsis edilmiştir.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda yazılı olan mevzuat hükmüne aykırı olarak; Başkanlık Oluru ile tahsis yapıldığı ve olurda yazılı olan devir süreci bitmiş olmasına rağmen ilgili taşınmazlar için herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmekle beraber; kamu idaresince bulguya konu işlemin sehven yapıldığı belirtilmiş olup, bundan sonraki süreçte azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

BULGU 6: Belediyeye Ait Taşınmazların İşletme Haklarının İhale Yapılmadan Belediye Şirketine Devredilmesi

İdare tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamına girmeyen Şehir Müzesi, Kızlar Manastırı, Atatürk Köşkü ve Çal Mağarasının işletme haklarının ihale yapılmadan Belediyenin şirketine devredildiği görülmüştür.

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

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

(...)

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" denilmektedir.

Bu hükümlere göre belediye tarafından bir taşınmazın devri ya da tahsisi ancak diğer tarafın mahalli idare ya da kamu kuruluşu olması durumunda mümkündür. Mahalli idarenin tanımı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda; *"Mahallî idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri,"* şeklinde yapılmış olup, bu tanıma belediye şirketlerinin dahil olmadığı açıktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde ise;

"(...) 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. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir" hükmü bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde özel bir düzenlemeye yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinde; hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin ihale yapılmaksızın belediyelerin şirketlerine devredilebileceği ifade edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde, işletme

hakkı devrinin ihale yapılmadan belediye şirketine devredilebileceği taşınmazlar tahdidi olarak sayılmış olup bunların dışındaki taşınmazların veya işletme hakkı niteliğindeki yerlerin büyükşehir belediyesinin %50'sinden fazlasına ortağı olduğu şirketlere ihalesiz olarak kiralanması veya tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, Ortahisar İlçesi Soğuksu Mahallesi'nde bulunan Atatürk Köşkü, Ortahisar İlçesi Kahramanmaraş Caddesi'nde bulunan Şehir Müzesi, Ortahisar Mahallesi Boztepe Mahallesi'nde bulunan Kızlar Manastırı ve Düzköy İlçesi Çalköy Mahallesi'nde bulunan Çal Mağarası'nın işletme haklarının Trabzon Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 2021/779 no'lu kararıyla ve aylık 23.000 TL bedelle belediye şirketi olan Trabzon Kent, Spor, Turizm ve Bilişim Organizasyon Hizmetleri Anonim Şirketine ihalesiz olarak devredildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, belirtilen alanların sosyal tesis niteliğinde olduğu değerlendirilerek işlem tesis edildiği belirtilmiştir. Ancak, gerek Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ gerekse Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller'de sosyal tesis kavramı; kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesisler olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla belirtilen yerlerin sosyal tesis olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında olmayan söz konusu taşınmazların işletme haklarının Belediyenin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerine ihale yapılmadan devredilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen

vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.” denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesinin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yargıtay Kararı’nda bu tür hesaplar “havuz hesap” olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup haczedilemeyen gelirlerini encümen kararıyla teminat altına aldığını ifade etmiştir. Ancak sözü edilen encümen kararı, vadeli hesaplara haciz konulmaması ile ilgili bankalara bildirimde bulunulması konusunda olup Mali Hizmetler Daire Başkanlığına iletilmiş bir karardır. Yukarıda belirtilen Yargıtay kararından da anlaşılacağı üzere haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün paraların aynı hesapta toplanması haczedilemezlik hakkından feragat anlamına gelecektir. Banka hesapları nezdinde bu paraların ayrı ayrı tutulması uygun olacaktır.

Sonuç olarak “havuz hesabı” uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Kanuni Süreçlere Uyulmaması Sonucu Oluşan Zamanaşımı ve Bundan Kaynaklı Sorumluluk Doğması

İdarenin vergi alacakları incelendiğinde, bazı alacakların tahsil aşamasına geldiği halde tahsil edilmeyip zamanaşımına uğratıldığı görülmüştür.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi mali hizmetler birimi tarafından yapılan alacak takiplerine ilişkin süreçler incelenmiştir. İdarenin, 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 itibarıyla 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; vergi alacaklarının vadelerinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılının başından başlayarak 5 yıl içinde tahsil edilerek zamanaşımına uğratılmaması gerekmektedir. Kamu idaresince bulgu gereği işlemlerin başlatıldığı ve sürecin devam ettiği bildirilmiştir.

BULGU 9: Kiraya Verilen Taşınmaza İzinsiz Olarak Eklentiler Yapılması

İdare tarafından kiraya verilen taşınmaza izinsiz olarak eklentiler yapıldığı görülmüştür.

Mülkiyeti idareye ait Ortahisar İlçesi, Sanayi Mahallesi, Anadolu Bulvarı No: 76 adresinde yer alan ilgili taşınmaz, 1991 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek, akaryakıt istasyonu yapılması şartıyla kiralanmıştır. Sonrasında ise birçok kez süre uzatımı yapılarak, kira sözleşmesi devam ettirilmiştir. Ayrıca ilgili taşınmaz 2009 yılında yapılan devir sözleşmesiyle başka bir kiracıya kiralanmıştır. Eski ve mevcut sözleşmelerde cinsi akaryakıt istasyonu olarak belirtilen taşınmaz üzerinde bir adet lokanta yapıldığı, buna ilişkin herhangi bir izin olmadığı gibi, bu hususa ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı da görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 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.”

Aynı Kanun’un 321’inci maddesinde;

“Kiracı, kiraya verenin yazılı rızasıyla kiralananda yenilik ve değişiklikler yapabilir. Yenilik ve değişikliklere rıza gösteren kiraya veren, yazılı olarak kararlaştırılmış olmadıkça, kiralananın eski durumuyla geri verilmesini isteyemez. Kiracı, aksine yazılı bir anlaşma yoksa, kiraya verenin rızasıyla yaptığı yenilik ve değişiklikler sebebiyle kiralananda ortaya çıkan değer artışının karşılığını isteyemez.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları konut ve çatılı işyerlerine ait bütün kira sözleşmelerine de Türk Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacaktır. Kiracı, kiraya verenin yazılı rızası olmadan kiralananda yenilik ve değişiklikler yapamayacaktır.

Ayrıca ilgili taşınmaza ait kira sözleşmesinin 7.1 maddesinde;

“ ...

Kiralanın taşınmaz, akaryakıt istasyonu olarak kullanılacak olup başka amaçla kullanılamaz.”

7.3 maddesinde;

“ ...

Kiracı kiraladığı taşınmazın şeklini değiştiremez.”

7.15’inci maddesinde;

“ Kiracının, sözleşme hükümlerinden herhangi birine uymadığının tespiti halinde, idare sözleşmeyi tek taraflı fesheder.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yazılı kira sözleşmesi hükümlerine göre; kiracı ilgili taşınmazı akaryakıt istasyonu olarak kullanmak zorunda olup, değişiklik için idarenin iznine ihtiyacı vardır. Aksi

halde sözleşmesi feshedilecektir.

Kamu idaresince; başka bir taşınmaza ilişkin benzer süreçten dolayı sözleşmenin feshedildiği, fesih kararının mahkemece iptal edildiği ifade edilmiştir. Bu yüzden de herhangi bir işlem yapılmadığı ifade edilmiştir. Mahkeme kararı tarafımıza sunulmadığı gibi, mahkeme kararının somut olaya ilişkin olması nedeniyle, ilgili sözleşmeye, bu gerekçeyle herhangi bir işlem yapılmaması her türlü izahtan varestedir.

Sonuç olarak; gerek Kanun gerekse sözleşme hükümlerine aykırı olarak, izinsiz bir şekilde akaryakıt istasyonunun yanına lokanta yapıldığı, buna rağmen idare tarafından sözleşme hükmünün yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Sözleşmenin mevcut haliyle devam ettirilmemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kullanılan Muhasebe Programının Tahakkuk Kaydı Olmadan Gelir Kaydına İzin Vermemesinin Çeşitli Sorunlara Yol Açması

İdare tarafından kullanılan muhasebe programının, oluşan bir gelirin öncelikle tahakkuk kaydının yapılmasını zorunlu tutmasının uygulamada çeşitli sorunlara yol açtığı görülmüştür.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uyarınca, gelirin ödenebilir hale gelmesiyle birlikte çoğunlukla muhasebe sistemine bu gelirlerin tahakkuk kaydının yapılması gerekmektedir. Ancak tahakkuku tahsiline bağlı olan yani tahakkuk kayıtları yapılmaması gereken bazı gelir türleri de bulunmaktadır. İdare tarafından kullanılan muhasebe programı ise kurumca yapılacak her türlü gelir kaydı için öncelikle gelirin tahakkuk kaydının yapılması şartını aramaktadır. Bu şart, muhasebe kayıtlarının yapılmasında aşağıda belirtilen sorunlara yol açmaktadır:

a- Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Olarak Yapılan Tahsilatların Gelirlerden Alacaklar Hesabıyla İlişkilendirilmesi

Kurumun, belde halkına hizmet karşılığı elde ettiği ve tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı kullanılarak tahakkuk kayıtlarının yapıldığı görülmüştür.

Tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerde gelirin tahakkuku ile tahsilatı arasında zaman farkı bulunmamakta ve tahakkuk tahsilat ile birlikte gerçekleşmekte olup bu durum özellikle, yerine getirilecek hizmet karşılığı peşin tahsil edilen gelirlerde ortaya çıkmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesinde, nitelikleri

itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların tahakkuk kayıtlarının yapılmayacağı yani bu tahsilatların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmeyeceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak tahsil edilen tutarlar, tahsilinde ilgisine göre 100 Kasa Hesabı ya da 102 Banka Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak ve 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilecektir. Yani, tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmeden ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, muhasebe programının tahakkuk kayıtları yapılmadan gelir kaydı yapılmasına izin vermemesi nedeniyle tahakkuku tahsiline bağlı bütçe temizleme ücreti, itfaiye raporu gibi gelirler tahsil edildiğinde öncelikle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı kullanılarak tahakkuk kayıtlarına alınmakta ve tahakkuk kayıtları, tahsilat kaydı yapılarak kapatılmaktadır.

b- Emanetler veya Bütçe Emanetleri Hesabında Bekleyen Tutarlardan, Geçici veya Kesin Teminatlardan, Geçici Kabul Noksanı Kesintileri ve Tahsil Edilen Avukatlık Vekalet Ücretlerinden Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarlar İçin Tahakkuk Kaydı Oluşturulması

Kullanılan muhasebe programı, tahakkuk kayıtları yapılmadan herhangi bir gelir kaydı yapılmasına izin vermediği için Emanetler veya Bütçe Emanetleri Hesabında bekleyen tutarlardan, geçici veya kesin teminatlardan, geçici kabul noksanları kesintilerinden ve tahsil edilen avukatlık vekalet ücretlerinden bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlar için de tahakkuk kaydı oluşturulmaktadır. Bütçe Emanetleri Hesabı üzerinden bir örnekle açıklamak gerekirse, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 34 üncü maddesi şu şekildedir:

“Ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir.”

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü gereğince zamanaşımına uğrayan bütçe emanetlerinde yer alan tutarlar, aşağıda temsili rakamlarla gösterildiği şekilde bütçe hesaplarına gelir kaydedilmelidir:

320 Bütçe Emanetler Hesabı	1.000	
600 Gelirler Hesabı		1.000
805 Gelir Yansıtma Hesabı	1.000	
800 Bütçe Gelirleri Hesabı		1.000

Zamanaşımına uğrayan bütçe emanetlerinde yer alan tutarların bütçe gelirlerine alınması işleminde kurum tarafından yapılan muhasebe kaydı ise aşağıdaki şekildedir. Kullanılan muhasebe programı, tahakkuk kaydı yapılmadan herhangi bir gelir kaydı yapılmasına izin vermediği için ilgili adına önce, zamanaşımına uğramış bütçe emaneti kadar bir gelir tahakkuk ettirilmektedir.

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1.000	
600 Gelirler Hesabı		1.000

Yukarıda, ilgili adına tahakkuk ettirilmiş gelir ise aşağıdaki şekilde kapatılarak Bütçe Emanetleri Hesabında yer alan tutar gelir hesaplarına alınmış olmaktadır.

320 Bütçe Emanetler Hesabı	1.000	
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı		1.000
805 Gelir Yansıtma Hesabı	1.000	
800 Bütçe Gelirleri Hesabı		1.000

Görüldüğü üzere, muhasebe programı tahakkuk kaydı olmayan bir tutarın gelir kaydedilmesine izin vermediğinden bütçe emanetlerinde bekleyen tutarlar için ilgili adına öncelikle gerçekte olmayan bir tahakkuk kaydı yapılmıştır. Diğer taraftan, söz konusu tahakkuk kaydı günlük toplu tahakkuk icmalleri üzerinden yapılmaktadır. Yani gün içerisinde tahakkuk eden bütün gelirler, tek bir muhasebe kaydıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla yukarıdaki örnekte, ilgili adına tahakkuk ettirilen tutar, bir muhasebe kaydında gün içerisinde tahakkuk ettirilmiş diğer tüm gelirlerle birlikte görünmektedir. Ancak, gün içerisinde tahakkuk ettirilen tüm tutar içerisinde, ilgili adına bir tahakkuk yapıp yapılmadığı da muhasebe kayıtlarından doğrudan anlaşılabilir. Eğer yapılmadıysa bu durum, başka bir gelir tahakkukunun iptal edilerek bütçe emanetlerinin kapatıldığı anlamına gelecektir.

Yukarıda sayılan ve gelir kaydedilmesi gereken diğer tüm kalemler için de muhasebe kayıtları aynı şekilde yapılmaktadır. Muhasebe kayıtlarının bu şekilde yapılması, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine uygun olmadığı gibi denetimden sorumlu olanlarca yapılacak kontrol faaliyetlerini de zorlaştırmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, muhasebe programı sisteminin bulguda bahsedildiği haliyle

oluşturulduğu, muhasebe programı yazılımının kısmi revizeye uygun olmadığı ve bir bütün halde değişmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen riskleri bertaraf etmek üzere, kullanılan muhasebe programının tahakkuku tahsiline bağlı olan gelirler için tahakkuk kayıtları yapılmadan gelir kaydı yapılmasına imkan verecek şekilde tasarlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Ortak Hizmet Projesi 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 protokol şartlarına riayet edilmediği görülmüştür.

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 Mahallesinde 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. Kamu idaresince, ilgili dernek/cemiyet tarafından İdareye çeşitli dokümanlar sunulduğu ifade edilse de bunlara ilişkin herhangi bir doküman tarafımıza sunulmamıştır.

Sonuç olarak; ilgililerin protokol hükümlerini yerine getirmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: 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 itfasına 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 olmadığını tespiti 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 ödemedен 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 ulaşamıyorsa 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 ayıca 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.

BULGU 13: Önceden Öngörülebilir Durumlar İçin Proje Değişikliğine Gidilerek İş Artışı Yapılması ve Proje Değişikliği Onayının İmalatlar Gerçekleştikten Uzun Bir Süre Sonra Alınması

İdare tarafından anahtar teslim götürü bedelle ihalesi gerçekleştirilen Trabzon Otobüs Terminali İkmal İnşaatı Yapım İş ve Ortahisar İlçesi Yalınca Mahallesi Plaj Düzenleme İnşaatı İşinde, ihale aşamasında öngörülebilir nitelikteki durumlar için sözleşmenin yürütülmesi aşamasında proje değişikliğine gidilerek iş artışı yapıldığı ve proje değişikliklerine ilişkin onayların imalatlar gerçekleştikten uzun bir süre sonra alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesine göre, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Aynı Kanununun 4'üncü maddesine göre ise "uygulama projesi", belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade etmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinde sözleşme konusu işlerin, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp kamu idaresince onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, sözleşme konusu işlerle ilgili proje ve benzeri teknik belgelerde değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, idarenin işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Aynı Şartnamenin 21'inci maddesinde;

Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, idarelerin öngörülemeyen durumlar nedeniyle projelerde değişiklik yapabilecekleri ve iş artışına gidecekleri belirtilmiş olup bu kapsamda yapının her türlü ayrıntısının belirlendiği uygulama projelerinin uygun zemin etütleri yapılarak ve her türlü arazi ve iklim koşulları dikkate alınarak belirlenmesi gerekir.

Yapılan incelemede ise Ortahisar İlçesi Yalınca Mahallesi Plaj Düzenleme İnşaatı İşinde ilk projede belirtilen çeşitli imalatların; görsel ve estetik açıdan yetersiz kalacağı, temizlenmesi zor olduğundan kullanışsız olması, deniz kaynaklı ortaya çıkacak nemin etkisiyle dayanıksız hale geleceği, bölgenin iklim ve yağmur koşulları dikkate alındığında yetersiz kalacağı, taşıyıcı aksamın gerekli yükü taşıyamayacağı, ahşabın fiziksel özellikleri nedeniyle projeye uygulanamayacağı, mevcut alanın eğimli olmasından dolayı kot farkının bulunduğu gibi gerekçelerle proje değişiklikleri yapılarak iş artışına gidildiği görülmüştür. Aynı şekilde Trabzon Otobüs Terminali İkmal İnşaatı Yapım İşinde ise, yapı alanının dere kenarında olması gerekçe gösterilerek zeminden kaynaklı su sızıntılarını bertaraf etmek üzere su basman kotunun yükseltilmesi ve çeşitli yalıtım malzemelerinin kullanılmasına yönelik proje değişikliği yapılarak iş artışına gidilmiştir.

Ayrıca her iki ihalede de proje değişiklik onayları, gerekli imalatlar gerçekleştikten uzun bir sonra idare tarafından onaylanmış ve proje değişiklik onayını müteakip hakedişlere dahil edilmiştir. Proje değişikliğine ilişkin onaylar olmadan imalatların gerçekleşmesi Türk Borçlar Kanununun “vekaletsiz iş görme” hükümlerinin uygulanması sonucunu doğuracağı gibi, gerekli imalat tutarlarının proje değişiklik onayını müteakip hakedişlere dahil edilmesi de fiyat farkının hesabında dikkate alınan uygulama ayı endekslerinin hatalı uygulanmasına neden olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; yapının daha kullanışlı olması ile çevre ve kullanım etkilerinden çok daha az etkilenmesi kapsamında projenin uygulanması aşamasında da ilgili müdürlüklerce çeşitlik teknik değerlendirmeler yapıldığı ve bunun sonucunda en uygun malzemelerin seçildiği, yer teslimi yapıldıktan sonra çevresel ve yapısal faktörlerin daha net değerlendirilebildiği, bu değerlendirme sürecinin belli bir süre zarfı gerektirdiği, iş kalemlerinin bir biri ile bağlantılı devam etmesi gereken işler neticesinde proje değişikliği için durdurulmasının iş programı, ödenek aktarımı ve taahhüdün süresince tamamlanması açısından sorunlar oluşturabileceği belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve ikincil mevzuatta, yapım işlerinde proje değişikliklerinin nasıl ve hangi şartlar altında yapılacağı belirtilmiştir. İlgili mevzuat incelendiğinde, ihale aşamasında istekliler arası rekabetin sağlanmasını temin etmek üzere, önceden öngörülebilecek bir durum olan çevresel etkiler ve malzemenin kullanılabilirliği gibi sebeplerle proje değişiklikleri yapılması imkanı bulunmamaktadır. Ayrıca, proje değişikliklerine ilişkin resmi ve yazılı onayların imalatlar yapıldıktan çok sonra alınması da değişikliklerin teknik detaylarında belirsizlik ve uyuşmazlıklara, yapılan imatlardan doğan sorunların sorumluluklarının tayininde belirsizliklere ve fiyat farkı ödemelerinde hatalara yol açacaktır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, anahtar teslim götürü bedelle ve uygulama projesi üzerinden ihale edilen yapım işlerinde, uygulama projesinin yapının her türlü gereksinimini içerecek şekilde hazırlanması, sadece öngörülemeyen durumlar için proje değişikliği suretiyle iş artışına gidilmesi ve proje değişiklik raporları idare tarafından onaylandıktan sonra gerekli imatların yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerce Temsil ve Tanıtma Bütçesinin Kullanılması

Belediye bütçesinde sadece başkanlık makamına ait olması gereken ve 900.03.06 kodunda izlenen Temsil ve Tanıtma Giderleri ödeneklerinin aynı zamanda diğer birimlerin bütçesinde de tertip açılmak suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hüküm bulunmayan haller" başlıklı 508'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında; bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yapılan düzenlemelerin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe hazırlama rehberi olmadığından, Hazine ve Maliye Bakanlığının yaptığı düzenlemelerin esas alınması gerektiği açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ncü maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmaktadır.

Diğer yandan, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin kapsam başlıklı 2'nci maddesinde: Yönerge'nin, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören

giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsayacağı; mezkûr Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de, temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu belirtilmiştir. Belediyenin üst yöneticisi sıfatı ile belediye başkanının, belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu görülmektedir.

2020-2022 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinin "Kurumsal sınıflandırma" başlıklı bölümünün genel esaslarında, "(...) "Özel Kalem", üst yönetimi kapsayacak şekilde bütçelenecektir." hükmü yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün B050MAH0740001/45181 sayı ve 24.02.2006 tarihli Genelgesi'nde harcama yetkililerinin belirlenmesine ilişkin olarak;

"(...)4-Üst yönetimin giderleri, kurumsal sınıflandırmada özel kalem olarak kodlanan, ancak özel kalem müdürlüğü kadrosu bulunmayan idarelerde "02-Özel Kalem" kurumsal kodundan yapılacak giderlerde harcama yetkisinin il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı, tarafından kullanılması, 5018 sayılı Kanununun 31 inci maddesi hükmü uyarınca Bakanlığımızca uygun görülmüştür." ifadesi yer almaktadır

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; temsil ve tanıtma giderlerinin konu, kapsam ile miktarının belediye başkanı tarafından tayin ve takdir edilmesi, ilgili düzenlemelere istinaden üst yönetim giderlerinin özel kalem kurumsal kodunda bütçelenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, 900.03.06 Temsil ve Tanıtma Giderleri kodunda izlenen ödeneklerin yalnızca Özel Kalem Müdürlüğü tarafından kullanılması, başka herhangi bir harcama biriminin bütçesine 900.03.06 Temsil ve Tanıtma Giderlerine ilişkin ödenek konulmaması gerekmektedir.

Ancak, İdare tarafından Özel Kalem Müdürlüğü harcama birimi dışında Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı birimleri tarafından 900.03.06 kodunda yer alan ödeneklerin kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; farklı daire başkanlıkları faaliyet alanlarına giren hususlardaki temsil ağırlama ödeneklerinin kullanılmasında ilgili dairedeki şube müdürlerinin bilgi ve birikimlerinin daha fazla olduğunu dolayısıyla kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının daha kolay sağlanabileceğini ve ilgili daire başkanlıklarına ödenek tahsis edilirken belediye başkanından onay alındığını ifade etmişlerdir. Ancak söz konusu genelge uyarınca üst yönetim giderlerinin yalnızca Özel Kalem Müdürlüğü tarafından kullanılması gerekmektedir.

Sonuç olarak başkanlık makamına ait olması gereken temsil ve tanıtma giderleri

ödeneklerinin özel kalem müdürlüğü dışında başka birimlerin bütçesine konulmaması ve harcama yapılmaması uygun olacaktır.

BULGU 15: Rekabeti Engelleyecek Nitelikte Fiyat Dışı Unsur Belirlenmesi

Trabzon Otobüs Terminali İkmal İnşaatı Yapım İşi ihalesinde rekabeti engelleyecek şekilde fiyat dışı unsur belirlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 40'inci maddesinde fiyat dışı unsurla ilgili olarak; *“Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir.”* hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3'üncü maddesinde, fiyat dışı unsur kullanılmasıyla ilgili yetkinin idarede olduğundan bahsedilerek; fiyat dışı unsurların, Kanunun 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere hanel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesine göre idareler, yapacakları ihalelerde rekabeti sağlamakla sorumlu tutulmuşlardır.

Bahsedilen ihale incelendiğinde ise fiyat dışı unsur kriteri olarak, çelik yapılara ait en az 7.500 ton her çeşit imalat yapılmış olması 30 puan, teklif fiyatı ise 70 puan olarak belirlenmiştir. İhale kapsamında imalatı yapılacak çelik işlerinin yaklaşık miktarı ise 1500 tondur.

Fiyat dışı unsur olarak, ihale kapsamında yapılması gerekenden çok fazla miktarda çelik imalatı belirlemek rekabet ilkesini engelleyecek nitelikte olup istekli olabileceklerin bu unsura binaen teklif vermekten vazgeçmesine yol açacaktır. Nitekim, ihale dokümanını EKAP üzerinden indiren bir firma da belirlenen bu kriterin çok yüksek ve amaca matuf olmadığı gerekçesiyle idareye başvurmuş ancak kamu idaresince başvurusuna olumsuz cevap verilmiş ve bu firma ihaleye teklif vermemiştir. Ayrıca, ihale kapsamında yapılması gerekenden çok fazla miktarda çelik imalatı yapılmasına ilişkin fiyat dışı unsurun ağırlığını da çok yüksek belirlemek, diğer isteklilere nazaran kayda değer şekilde düşük fiyat verse bile bir isteklinin ihaleyi kazanamamasına sebep olacaktır.

Trabzon Otobüs Terminali İkmal İnşaatı Yapım İşi ihalesi, Trabzon Otobüs Terminali

Yapım İşi ihalesinin iptal edilmesi üzerine gerçekleştirilmiş olup, rekabeti engelleyecek nitelikteki bu fiyat dışı unsur hususu iptal edilen ihalede de aynı şekilde yer almış ve idarenin 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almıştır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtildiği şekilde fiyat dışı unsur belirlenerek projedeki çeliğin niteliği ve projeye uygulanabilirliği bakımından piyasada öncü, sürekliliği olan ve piyasaya hakim çelik taşeronunun tercih edilmesinin amaçlandığını belirtmiş olsa da fiyat dışı unsur olarak belirlenen çelik imalatı miktarının, rekabeti engelleyici şekilde ihale kapsamında ihtiyaç duyulan çelik imalatı miktarının çok ötesinde olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, kamu ihale sistemimizin temelini oluşturan rekabet ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak idare tarafından gerçekleştirilecek ihalelerde fiyat dışı unsur olarak belirlenen kriterlerin rekabeti engelleyecek nitelikte olmaması, amacına matuf olması ve ihalelerde gerçekleştirilecek imalat miktarlarıyla orantılı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Cari Harcamalar İçin Kullanılması

Su ve kanalizasyon idareleri ile ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesine gönderilen ve münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının belediyenin su borçları için kullanıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesi uyarınca, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle su faturaları dahilinde büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise 2464 sayılı Kanunda yer alan tarifeler üzerinden ilgili belediyesince tahsil edileceği belirtilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili belediyesince tahsil edilen çevre temizlik vergisi tutarlarından büyükşehir belediyesine gönderilmesi gereken paylar ve bu payların kullanım amacı ise aynı maddenin 8'inci fıkrasında şu şekilde belirtilmiştir:

“Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil

ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. 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.”

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, su ve kanalizasyon idarelerinin tahsil edip büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın yüzde yirmisi ile büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin büyükşehir belediyesine gönderdiği tutarın tamamı, idare tarafından münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak zorundadır. Yapılan incelemede ise, Trabzon İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi (TİSKİ) tarafından idareye gönderilmesi gereken tutarlar, idarenin TİSKİ'ye olan su borcuna mahsup edilmektedir. Yine ilçe belediyeleri tarafından idareye gönderilen tutarlar ise ayrı bir banka hesabında izlenmemekte, cari hesaplara alınmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, her ne kadar su fatura borçları ile mahsup edilse de TİSKİ tarafından aktarılan tutarın daha fazlasının belediye bütçesinden çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmeleri için harcadığını, ilçe belediyelerinden tahsil edilecek olan Çevre Temizlik Vergisi payları içinse ayrı bir banka hesabı açılacağını belirtmiştir. Her ne kadar idare tarafından takdiren böyle bir mahsuplaşmaya gidilmiş olsa da, kanunun amir hükmü ile kamu mali sisteminin kurumsallaşması ve iyi yönetim ilkeleri gereği, belli bir amaca özgülenmiş gelirlerin bu amaçlar doğrultusunda harcanması ve takip ve kontrolün daha sağlıklı sağlanması için bu harcamaların ayrı banka hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılması gereken çevre temizlik vergisi tutarlarının cari harcamalar için kullanılmaması, buna ilişkin yönetim ve denetimden sorumlu olanlarca gerçekleştirilecek takip ve kontrol mekanizmalarının etkin bir şekilde işleyebilmesi için bu tutarların ayrı bir banka hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması

İdare ile 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 Mahallesinde kayıtlı bulunan 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 düşünülmekle birlikte; kamu idaresince tespit edilen kira bedelinin alınması için gerekli çalışmanın yapılacağı ifade edilmiştir.

BULGU 18: Taşınmaz Kira Bedelinin Yersiz Olarak İndirilmesi

İdarenin mülkiyetinde olan ve kiraya verilen bir taşınmazın kira bedeli herhangi bir dayanağı olmadan yersiz olarak indirilmiştir.

Ortahisar İlçesi, Boztepe Mahallesi, Numan Gül Caddesi No: 12 adresinde yer alan taşınmaz, 1967 yılında 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek, kiralanmıştır. Sonrasında ise birçok kez süre uzatımı yapılarak, kira sözleşmesi devam ettirilmiştir. İlgili taşınmaz piknik alanı, kafeterya vb. amaçlarla kullanılmaktadır. 2020 yılında ise kiracı ilgili taşınmazın bir kısmını kullanmadığını bir dilekçeyle ifade ederek, kira bedelinde indirim talep etmiştir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine aykırı olarak, indirim talebi kabul edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 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.”

Aynı Kanun'un 138'inci maddesinde;

“ Sözleşmenin yapıldığı sırada taraflarca öngörülme ve öngörülmesi de beklenmeyen olağanüstü bir durum, borçludan kaynaklanmayan bir sebeple ortaya çıkar ve sözleşmenin yapıldığı sırada mevcut olguları, kendisinden ifanın istenmesini dürüstlük kurallarına aykırı düşecek derecede borçlu aleyhine değiştirir ve borçlu da borcunu henüz ifa etmemiş veya ifanın aşırı ölçüde güçleşmesinden doğan haklarını saklı tutarak ifa etmiş olursa borçlu, hâkimden sözleşmenin yeni koşullara uyarlanmasını isteme, bu mümkün olmadığı

takdirde sözleşmeden dönme hakkına sahiptir. Sürekli edimli sözleşmelerde borçlu, kural olarak dönme hakkının yerine fesih hakkını kullanır. Bu madde hükmü yabancı para borçlarında da uygulanır.”

Ayrıca ilgili Kanun'un 324'üncü maddesinde;

“ Kullanıma elverişli bulundurulduğu sürece kiralanan, kiracının kendisinden kaynaklanan bir sebeple kullanılmasa veya sınırlı olarak kullanılsa bile kiracı, kira bedelini ödemekle yükümlüdür. Bu durumda, kiraya verenin yapmaktan kurtulduğu giderler kira bedelinden indirilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları konut ve çatılı işyerlerine ait bütün kira sözleşmelerine de Türk Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacaktır. Olağanüstü durumların sonradan ortaya çıkması halinde ve borçlunun kusurunun olmaması şartıyla sözleşmeler uyarlanabilecektir. Ayrıca kiralanan taşınmaz kullanıma uygun olduğu sürece, kiracı sınırlı olarak kullanım yapsa bile, kirayı tam olarak ödemek zorundadır.

Yapılan incelemelerde ise; kiracının ilgili taşınmazın bir kısmını kullanmadığı gerekçesiyle, idarenin kira bedelinde indirimine gidildiği tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle herhangi olağanüstü bir durum olmadan, tüm taşınmaz kullanıma uygun olmasına rağmen kira bedelini 22.000 TL'den 15.000 TL'ye düşürüldüğü tespit edilmiştir.

Kira bedelinin mevcut sözleşme hükümlerine göre tahsilinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Vergi Alacaklarına İlişkin İlan Yoluyla Tebliğin Usulünde Hata Yapılması

İdarenin 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 Kanununun 101 inci maddesi kapsamında bilinen adresi yoksa,

2. *Bu Kanununun 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 bulunmadığı 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 değerlendirilmek birlikte; kamu idaresince de bulguda yer alan hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

BULGU 20: Trabzon Büyükşehir Belediyesi'ne ait Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezinden Yararlanan Bazı Kurum ve Kuruluşlardan Ücret Alınmaması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'ne ait Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezi'nden faydalanan bazı kurum ve kuruluşlardan 2022 yılı Gelir Tarifesinde yer alan ücretlerin alınmadığı görülmüştür.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Gelir Tarifesine göre;

Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezi; Salon 1 (440koltuklu)	
Sinema tiyatro ve konserlerden	2.000,00 TL
Provalardan	230,00 TL
Nikâh merasimlerinden	1.320,00 TL
Toplantı ve konferans türü faaliyetlerden	1.200,00 TL
Ticari amaçlı toplantılardan	2.000,00 TL
Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezi; Salon 1 (310koltuklu)	
Sinema tiyatro ve konserlerden	1.750,00 TL
Provalardan	200,00 TL
Nikâh merasimlerinden	990,00 TL
Toplantı ve konferans türü faaliyetlerden	900,00 TL
Ticari amaçlı toplantılardan	1.750,00 TL

Hamamizade İhsanbey Kültür Merkezi; Salon 1 (110koltuklu)	
Sinema tiyatro ve konserlerden	800,00 TL
Provalardan	120,00 TL
Nikâh merasimlerinden	450,00 TL
Toplantı ve konferans türü faaliyetlerden	500,00 TL
Ticari amaçlı toplantılardan	750,00 TL

ücret alınacaktır.

Tarifenin açıklama kısmında ise;

“Trabzon Büyükşehir Belediyesine ait salon ve kültür merkezleri kullanımı ücrete tabidir. Okullara %50indirm uygulanır. ”

hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde;

“ Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre de; belediyelerin de dahil olduğu kamu idareleri ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayamaz.

Kamu idaresince; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun, belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14’ üncü maddesi, diğer kuruluşlarla olan ilişkilerini düzenleyen 75’ inci maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun büyükşehir belediyesinin

görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7-v maddesi gereği taşınmazı ücretsiz kullandırıldığı ifade edilmekle beraber, ilgili maddelerin idare taşınmazlarının ücretsiz kullandırılmasına cevaz vermediği açıktır. Ayrıca kamu idaresince ifade edilen ortak etkinlik tanımlamasının ne olduğu belli olmamakta ve buna ilişkin de herhangi bir bilgi, belge sunulmamaktadır.

Sonuç olarak; ilgili gelir tarifesi ve Kanun hükmüne aykırı olarak, bazı kurum ve kuruluşların herhangi bir ücret ödemediği, kültür merkezinden ücretsiz şekilde faydalandığı tespit edilmiştir.

BULGU 21: Yapılan İmalatların Kısa Sürede Bozulması

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinin yerinde yapılan filli fiziki denetimlerde bazı imalatların herhangi bir laboratuvar testine bile ihtiyaç duymadan sadece fiziki gözlemlerle bile görüleceği üzere kesin kabulü bile yapılmadan bozulduğu görülmüştür.

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

“Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de onbeş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 27'nci madde hükümleri uygulanır”

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 25'inci maddesinde;

“Taahhüt konusu yapım işinin her türlü sorumluluğu, kesin kabul işlemlerinin idarece onaylanacağı tarihe kadar tamamen yükleniciye aittir. Yüklenici, gerek malzemenin şartnameye uygun olmamasından ve gerekse yapım işlerinin kusur ve eksiklerinden dolayı, idarece gerekli görülecek bütün onarım ve düzeltmeler ile sürekli bakım işlerini kendi hesabına derhal yapmak zorundadır. Yüklenici bu zorunluluğa uymadığı takdirde, idare, kendisinden bir yazı ile yükümlülüklerini yerine getirmesini isteyecektir. Bu talimatın yükleniciye tebliği tarihinden başlamak üzere işin özelliğine göre, talimat yazısında idarece daha uzun bir süre verilmemişse, yüklenici on gün içinde yükümlülüklerini yerine getirmeye fiilen başlamadığı veya başlayıp da belirlenen süre içinde teknik gereklerine göre işi bitirmediği takdirde idare, söz konusu onarım, düzeltme ve bakım işlerini, bütün giderleri yükleniciye ait olmak üzere 4734 sayılı Kanunda gösterilen usullerden biri ile yaptırabilir. İdare bu işler için yüklenicinin

teminatından veya varsa diğer alacaklarından ödeme yapmaya yetkilidir. İdare, yüklenicinin yaptığı işlerde kesin kabul tarihine kadar geçen zaman içinde herhangi bir aksaklık gördüğü takdirde, bu aksaklıkları yukarıda belirtildiği şekilde düzelttirip onarmakla birlikte, işin niteliğine göre aksaklığı tespit edilen yapım işlerinin kesin kabul işlemlerini uygun bir tarihte erteleyebilir. Bu takdirde kabulü ertelenen kısım için, idarenin uygun göreceği bir tutarda teminat alıkonur. Yapılan işlerde yüklenicinin kusurundan kaynaklanan ve acilen ele alınması gereken aksaklıklar meydana geldiğinde, yüklenicinin o anda işle ilgilenip konuyu ele alması imkanı yoksa bu takdirde idare, yazılı olarak haber vermek suretiyle yüklenici adına bu aksaklığı giderir. Yüklenicinin tebligat adresinde bulunamaması veya işe ilgi göstermemesi halinde idare, yüklenici hesabına aksaklığı giderip gerekli tedbirleri alır ve yüklenicinin bu uygulamaya itiraz hakkı olmaz. Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 4735 sayılı Kanunun 27 nci maddesi hükümleri uygulanır”

hükümleri yer almaktadır.

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

Söz konusu işin yerinde denetimi sırasında; geçici kabulü yapılan Maraş Caddesi İhalesi Yapım İşi kapsamında yapılan döşemelerin en az 52 anosunun bozulduğu görülmüş olup, bunlar kontrol teşkilatı ile birlikte tespit edilerek fotoğraflanmıştır.

Yine geçici kabulü bile yapılmayan Yomra İlçe Mahalleleri Yolları Beton Yol Yapım işi kapsamında yapılan beton yolların bir kısmının hat boyunca enine çatladığı, segregasyon olarak ifade edilen beton malzemelerinin homojen bir şekilde yayılmadığı durumlar görülmüş olup, bunlar kontrol teşkilatı ile birlikte tespit edilerek fotoğraflanmıştır.

Kamu idaresince; Maraş Caddesi'nde yer alan imalatların bilabedel yaptırılacağı ifade edilmekle beraber, bu hususun gelecek yıl denetiminde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yine kamu idaresince; Yomra ilçesinde yapılan imalatlarda çatlakların kılcal olduğu, bu hususa yönenin coğrafi şartlarının da sebebiyet verebileceğini, segregasyon için ise daha dikkatli olunacağı ifade edilmiştir. Raporumuza ekli dosyalardan görüleceği üzere; çatlaklar iddia edildiği gibi kılcal olmayıp yer yer betonun ayrışmasına sebep olacak durumdadır. bunun için de herhangi bir teknik gözleme vs bile gerek yoktur. Gözle bile açıkça görülebilmektedir.

Sonuç olarak; bu imalatlara ilişkin düzeltmelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 22: 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 aynı 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 yurtda 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; idare de ilgili vakfa bu hususlara riayet edilmesi için yazıyla bildirimde bulunmuştur.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Ortak Hizmet Projesi Protokolünün Mevzuata Aykırı Olarak Yapılması ve Protokol Şartlarına Riayet Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “Ortak Hizmet Projesi Protokol Şartlarına Riayet Edilmemesi” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.
Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “Tahsisli Taşınmazın Yersiz Olarak Devri ve Alınması Gereken Kiraların Alınmaması” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.
Yurt İnşası İçin Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen Vakfın Ücretsiz ve İndirimli Ücretli Öğrenci Kontenjanının Yetersiz Olması	2021	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “Yurt İnşası İçin Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen Vakfın Ücretsiz ve İndirimli Ücretli Öğrenci Kontenjanının Yetersiz Olması” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.
Kanuni Süreçlere Uyulmaması Sonucu Oluşan Zamanaşımı ve Bundan Kaynaklanan Sorumluluk	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından çalışmalara başlanmış olup mükellef sayısının

			fazla olması sebebiyle süreç henüz tamamlanamamıştır.
Ödenmeyen Vergi Borçlarının Takibinde İzlenmesi Gereken Yasal Süreçlerin Yerine Getirilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından çalışmalara başlanmış olup mükellef sayısının fazla olması sebebiyle süreç henüz tamamlanamamıştır.
Vergi Alacaklarına İlişkin İlan Yoluyla Tebliğin Usulünde Hata Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından çalışmalara başlanmış olup mükellef sayısının fazla olması sebebiyle süreç henüz tamamlanamamıştır.