



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
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.....	59

## TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu .....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu .....	6

## **KISALTMALAR**

<b>KDV</b>	Katma Deęer Vergisi
<b>KG</b>	Kilogram
<b>TİSKİ</b>	Trabzon İemesuyu ve Kanalizasyon İdaresi
<b>TL</b>	Türk Lirası

## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi
2. Uzun Vadeli Banka Borçlarına İlişkin Faizlerin Uzun Vadeli Gider Tahakkukları Hesabında İzlenmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Arsin Dolgu Alanında Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması
2. Ortahisar Dolgu Alanında Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması
3. Bazı Yapım İşlerinde Ödemeye Esas Ölçümlerin Birim Fiyat Tariflerine Uygun Yapılmaması
4. Araç Kiralama İhalelerinin Parçalara Bölünmesi
5. Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınan Bazı Malların Teknik Şartnamelerine Uygun Olmaması
6. Başka Bir Kamu İdaresinden Kiralanarak Yatırım Yapılan Taşınmazın İdarenin Farklı Birimleri Arasındaki İhtilaftan Dolayı Kullanılamaması
7. Süre Uzatımlarının Hatalı Olarak Verilmesi
8. Taşınmazların Kiralanması ve Satılmasında İhale Şartnamelerine Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması
9. İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi
10. Yapım İşlerinde Zorunlu Olmayan Proje Değişikliklerinin Yapılması ve Önceden Öngörülebilecek İş Artışlarının Yapılması
11. Yapım İşlerinde Yeni Fiyat Oluşturma Süreçlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması
12. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması
13. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
14. Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

15. Bitümlerin Taşınır Çıkış Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olmaması Sonucu Girdi Çıktı Analizinin Yapılamaması
16. Ecrimisil Uygulamasının Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Getirilmesi
17. Taksi, Dolmuş ve Minibüs Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
18. Hizmet Alımı Suretiyle Hazırlattırılan ve Esaslı Hata İçeren Uygulama Projesinin Kabul Edilmesi
19. İhtiyaç Analizinin Doğru Yapılmaması
20. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması
21. Ödenmeyen Vergi Alacaklarının Takibinde İzlenmesi Gereken Süreçlerin Yerine Getirilmemesi
22. Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmelerinde Kanunda Öngörülen Süre Sınırının Aşılması

## 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 Tablosu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1877	1050
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	142	78
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>2019</b>	<b>1128</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan	-	1278

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 Gazete’de yayımlanarak 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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve

gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene (+) / Düşülen (-) Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	218.544.000,00	0,00	231.646.000,00	450.190.000,00	424.493.531,93	25.696.468,07	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	36.815.000,00	0,00	13.555.000,00	50.370.000,00	46.029.108,89	4.340.891,11	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.306.902.000,00	5.500.000,00	102.140.000,00	1.414.542.000,00	1.331.959.475,21	82.582.524,79	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	105.650.000,00	0,00	25.250.000,00	130.900.000,00	115.453.035,63	15.446.964,37	0,00
5	Cari Transferler	0,00	197.772.000,00	0,00	50.533.000,00	248.305.000,00	228.111.155,34	20.193.844,66	0,00
6	Sermaye Giderleri	39.537.350,33	1.418.601.000,00	35.873.131,21	-26.459.000,00	1.467.552.481,54	1.269.781.000,15	197.771.481,39	14.933.146,75
7	Sermaye Transferleri	0,00	350.000.000,00	0,00	-90.000.000,00	260.000.000,00	256.971.417,64	3.028.582,36	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	350.000.000,00	0,00	306.665.000,00	43.335.000,00	0,00	43.335.000,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>39.537.350,33</b>	<b>3.984.284.000,00</b>	<b>41.373.131,21</b>	<b>0,00</b>	<b>4.065.194.481,54</b>	<b>3.672.798.724,79</b>	<b>392.395.756,75</b>	<b>14.933.146,75</b>

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 3.984.284.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 39.537.350,33 TL, yıl içinde eklene ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 4.065.194.481,54 TL olmuştur. Yıl içinde 3.672.798.724,79 TL bütçe gideri yapılmış, 392.395.756,75 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 14.933.146,75 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	37.341.000,00	12.417.735,28	3.120,82	12.414.614,46	33,25
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	284.510.000,00	177.343.090,16	2.267.788,40	175.075.301,76	61,54
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	152.109.000,00	61.600.701,50	23.808,89	61.576.892,61	40,48
05-Diğer Gelirler	2.236.545.000,00	2.450.234.193,64	291.684,48	2.449.942.509,16	109,54
06-Sermaye Gelirleri	600.350.000,00	217.047.742,76	64.000,00	216.983.742,76	36,14
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	855.000,00	0,00	2.650.402,59	0,00	310
<b>Toplam</b>	<b>3.311.710.000,00</b>	<b>2.918.643.463,34</b>	<b>5.300.805,18</b>	<b>2.915.993.060,75</b>	<b>88,05</b>

İdarenin, 2023 yılında net bütçe geliri %88,05 oranında gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%33,25), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%61,54), alınan bağış ve yardımlar (%40,48) ile

sermaye gelirleri (%36,14) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%109,54) ise beklenenden fazla gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)*	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	450.190.000,00	424.493.531,93	94,29
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	50.370.000,00	46.029.108,89	91,38
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.414.542.000,00	1.331.959.475,21	94,16
04-Faiz Giderleri	130.900.000,00	115.453.035,63	88,2
05-Cari Transferler	248.305.000,00	228.111.155,34	91,87
06-Sermaye Giderleri	1.467.552.481,54	1.269.781.000,15	86,52
07-Sermaye Transferleri	260.000.000,00	256.971.417,64	98,84
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	43.335.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.065.194.481,54</b>	<b>3.672.798.724,79</b>	<b>90,35</b>

\* Bütçe ödeneği; başlangıç bütçesi ve ek bütçe toplamıdır.

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %90,35 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderleri tüm ekonomik kod bazında düşüş gösterse de gerçekleşme oranları tahmin edilene yakındır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim
Vergi Gelirleri	7.348.052,21	10.039.156,34	12.417.735,28	36,62	23,69
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	83.961.633,84	87.466.697,97	177.343.090,16	4,17	102,75
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	13.021.109,39	78.329.393,11	61.600.701,50	501,56	-21,36
Diğer Gelirler	618.855.713,77	1.352.596.511,30	2.450.234.193,64	118,56	81,15
Sermaye Gelirleri	35.367.479,38	115.622.813,21	217.047.742,76	226,92	87,72
<b>Toplam</b>	<b>758.553.988,59</b>	<b>1.644.054.571,93</b>	<b>2.918.643.463,34</b>	<b>116,74</b>	<b>77,53</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-367.036,27	-349.783,20	-2.650.402,59	-4,7	657,73
<b>Net Toplam</b>	<b>758.186.952,32</b>	<b>1.643.704.788,73</b>	<b>2.915.993.060,75</b>	<b>116,79</b>	<b>77,4</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.272.288.272,02 TL (%77,40) artış göstermiştir. Bu çerçevede, Alınan Bağış ve Yardımlar ile

Özel Gelirler hariç elde edilen tüm gelir türlerinde geçen seneye göre artış yaşanmış olup tutar olarak en fazla artış 1.097.637.682,34 TL ile Diğer Gelirlerde gerçekleşmiştir.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	81.045.052,38	150.350.218,25	424.493.531,93	85,51	182,34%
SGK Devlet Primi Giderleri	11.491.793,13	20.415.877,40	46.029.108,89	77,66	125,46
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	396.009.922,16	743.289.027,22	1.331.959.475,21	87,69	79,2
Faiz Giderleri	32.203.557,85	48.893.022,64	115.453.035,63	51,82	136,13
Cari Transferler	49.702.857,61	86.920.762,36	228.111.155,34	74,88	162,44
Sermaye Giderleri	279.037.497,65	688.863.398,72	1.269.781.000,15	146,87	84,33
Sermaye Transferleri	80.377.728,00	144.822.892,02	256.971.417,64	80,18	77,44
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>929.868.408,78</b>	<b>1.883.555.198,61</b>	<b>3.672.798.724,79</b>	<b>102,56</b>	<b>94,99</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.789.243.526,18 TL (%94,99) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2022 yılına kıyasla en büyük artış 588.670.447,99 TL ile Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde gerçekleşmiştir. 2023 yılında oransal olarak en yüksek artış ise %182,34 ile Personel Giderlerinde olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.424.867.849,23 TL, Faaliyet Geliri 2.928.329.857,51 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 503.462.008,28 TL olarak gerçekleşmiştir.

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	TRABEL GIDA HAYVANCILIK TURİZM İNŞAAT MADENCİLİK TEMİZLİK GÜVENLİK DANIŞMANLIK HİZMETLERİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	25.000.000,00	24.942.500,00	99,77
2	TRABİTAŞ SOSYAL VE KÜLTÜR HİZMETLERİ A.Ş.	211.000.000,00	211.000.000,00	100
3	TURKUAZ OTOYOL İNŞAAT VE TİCARET A.Ş.	15.000.000,00	15.000.000,00	100
4	TRABZON KENT SPOR TURİZM VE BİLİŞİM ORGANİZASYON HİZMETLERİ A.Ş.	26.500.000,00	26.500.000,00	100
5	TRABZON ULAŞIM PROJE TURİZM İNŞAAT TAAHHÜT MÜŞAVİRLİK HİZMETLERİ TELEKOMÜNİKASYON SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	513.000.000,00	513.000.000,00	100
6	TBB GAYRİMENKUL TİCARET A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100
7	TRABZON TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGESİ YÖNETİCİ A.Ş.	1.750.000,00	37.275,00	2,13
8	TRABZON DÜNYA TİCARET MERKEZİ A.Ş.	11.000.000,00	4.510.000,00	41

9	AKSA KARADENİZ DOĞAL GAZ DAĞITIM A.Ş.	1.000.000,00	64.700,00	6,47
10	KARADENİZ ÇİMENTO KİREÇ VE ÜRÜNLERİ SANAYİ A.Ş. (KASTAŞ)	400.000,00	39.160,00	9,79

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

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

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

### Risk Değerlendirme Standartları

5. Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.
7. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

### Kontrol Faaliyetleri Standartları

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



---

---

## **Bilgi ve İletişim Standartları**

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

## **İzleme Standartları**

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

18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 2 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur.

19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 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: İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe, sosyal tesis, kafe, satış reyonu gibi bazı taşınmazların belirlenen sürelerle geçerli olmak üzere meclis kararı ile belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların, hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 200'üncü maddesinde;

*“Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.”* ifadesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in 201’inci maddesinde ise;

*“Mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilir. Diğer taraftan, ayrılmış amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç ve alacak kaydedilir.”* ifadeleri bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hizmet imtiyazına konu edilen taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede otopark, büfe, sosyal tesis, kafe, satış reyonu gibi bazı taşınmazların belirlenen sürelerde belediye şirketlerine devredildiği ancak söz konusu taşınmazların ilgili varlık hesaplarından çıkarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen söz konusu taşınmazların ilgili varlık hesaplarından çıkarılarak 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Uzun Vadeli Banka Borçlarına İlişkin Faizlerin Uzun Vadeli Gider Tahakkukları Hesabında İzlenmemesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından bankalardan temin edilen kredilerin, içinde bulunulan faaliyet döneminden sonraki döneme isabet eden uzun vadeli faizlerinin 481 Gider Tahakkukları hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 339’uncu maddesinde;

“ ...

*Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri bu hesaba kaydedilir. Aralık*

*ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet döneminden sonraki dönemlerde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilir.” ifadesi yer almaktadır.*

Anılan mevzuat hükmüne göre iç ve dış mali borçların içinde bulunulan faaliyet döneminden sonraki döneme isabet eden faizlerinin dönemsellik ilkesi gereği 481 Gider Tahakkukları hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede uzun vadeli banka kredilerinin sonraki dönemlere isabet eden faizlerinin 481 Gider Tahakkukları hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Mali tabloların, okuyucularına doğru ve tam bilgi sağlaması açısından uzun vadeli banka borçlarına ait faizlerin yukarıda açıklanan mevzuat hükmü doğrultusunda 481 Gider Tahakkukları hesabında izlenmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Arsin Dolgu Alanında Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması**

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından İdareye tahsis edilen dolgu alanının üstüne yapı yapılması ve işletilmesi nedeniyle kiralanın dolgu alanının niteliğinin belli olmadığı, kiracının sözleşmede belirtilen sürede inşaatı tamamlamadığı ve yapı ruhsatı almadan inşaatı başlatıldığı, herhangi bir dayanağı olmadığı halde dolgu alanı metrekaresinin ihaleden sonra kiracı lehine arttırıldığı, yaptırılan düğün salonunda imar emsaline uyulmadığı ve emsal hesabına dahil edilmeyen alanların emsal hesabına konu alan haline getirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 79'uncu maddesi; “... Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.”

hükmü ile,

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7'nci maddesi "*Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir. ...*"

hükmü gereği;

kamu yararı gerekçesiyle, uygulama imar planı yapılarak, deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilecektir. Bu alanlar, belediye tarafından düzenlenmiş ise tasarruf Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından büyükşehir belediyesine bırakılacaktır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından idareye tahsis edilen Arsin dolgu alanı üstüne yapı yapılması ve sözleşme süresi içerisinde işletilmesi suretiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre 15.12.2015 tarihinde encümen tarafından üçüncü bir kişiye kiralanmıştır. Sözleşme ise 14.02.2016 tarihinde imzalanmıştır.

Tüm bu açıklamalardan sonra;

**A)** İlgili taşınmaza ait kira şartnamesinde taşınmazın niteliğinin belli olmadığı görülmüştür. İhale şartnamesinde; kiralanacak taşınmazın 3972 metrekare olduğu belirtilmiştir. İlgili taşınmazın niteliğinin ise; mevzuata uygun yapı yapılması olarak tanımlandığı görülmüştür. Mevzuata uygun yapı tanımlamasının muğlak bir ifade olduğu, istekliler açısından kafa karışıklığına sebebiyet verdiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; taşınmaz kiralamalarında herhangi bir ihtilafa neden olmamak için niteliklerinin tam olarak ifade edilmesi gerekmektedir.

**B)** Kiracının inşaatı süresinde bitirmediği ve yapı ruhsatı almadan inşaata başladığı görülmüştür. İlgili işe ait ihale şartnamesinin 6'ncı maddesine göre; taşınmazın kira başlangıç tarihi, kira sözleşmesinin imzalandığı tarihte başlamış olup, inşaat süresi 6 aydır. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere ilgili sözleşme 14.02.2016 tarihinde imzalanmıştır. İnşaat süresi 6 ay olduğuna göre; yapılacak taşınmazın 14.08.2016 tarihinde bitirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde ise; yapı ruhsatının ancak 18.04.2017 tarihinde verildiği tespit edilmiştir. Yani inşaat yapım süresi, sürenin bitim tarihinden takriben 8 ay sonra resmi olarak başlatılmıştır. Bununla beraber; Raporumuza da eklediğimiz Google Earth verilerinden görüleceği üzere; inşaat 2017 yılının 1'inci ayında fiili olarak yapılmaya başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle; 14.08.2016 tarihinde bitmesi gereken inşaat fiilen 2017 yılı 1'inci ayında başlamış,

resmi başlangıç ise 18.04.2017 tarihi olarak belirlenmiştir. Ruhsatsız olarak başlayan inşaat için 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesinde yer alan; *"Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur."* hükmü gereği uygulanması gereken müeyyidelerin de uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; taşınmaz ihale şartnamelerinde yer alan hükümlerin bir bütün olarak uygulanması gerekmektedir.

C) Herhangi bir dayanağı olmadan dolgu alanı metrekaresinin ihaleden sonra kiracı lehine arttırıldığı görülmüştür. İhale şartnamesi, ilanı ve uygulama planının da ilgili alanın 3972 metrekare olduğu açık bir şekilde belirtilmiş olmasına rağmen, 12.01.2017 tarihinde yapılan plan değişikliğiyle metrekare 17.993'e çıkartılmıştır. Bunun sonucunda aynı kira bedeliyle kiracıya fazladan 14.000 metrekare ya da 4 kat fazla yer verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak; sözleşme imzalandıktan sonra, kiracı lehine idarenin herhangi bir menfaati olmadan düzenleme yapılmaması gerekmektedir.

D) Dolgu alanında yaptırılan düğün salonunda imar emsaline uyulmadığı ve emsal hesabına dahil edilmeyen alanların emsal hesabına konu alan haline getirildiği görülmüştür.

Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde;

*"Denizlerde, içme ve kullanma suyu kaynağı olmamak kaydı ile tabii ve suni göllerde ve akarsularda; sadece kamu yararının gerektirdiği hallerde daha uygun alternatifler bulunmaması veya kıyı alanının yetersizliği nedeniyle ve uygulama imar planı kararı ile bu Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde belirtilen yapı ve tesislerle, Kanunun 7'nci maddesi gereği yapılabilecek kara, deniz, hava ulaşımına yönelik altyapı tesisleri, ibadet yeri, yeşil alan düzenlemeleri kapsamında park, çocuk bahçesi, açık spor alanları ile açık alan ağırlıklı olmak üzere ve emsali aynı amaçla ayrılan alanın % 3 ünü yüksekliği 5.50 metreyi aşmayan takılıp sökülebilir elemanlarla inşa edilen; lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları düzenlemek amacıyla doldurma ve kurutma işlemi yapılarak arazi kazanılabilir."*

....

*Turizm bölge, alan ve merkezlerinde turizm dışı kullanımları içeren uygulama imar planları ile doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanılan diğer alanlardaki uygulama imar planları 3194 sayılı, İmar Kanunu hükümleri uyarınca yapılır veya yaptırılır. Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe girer.”*

hükümleri yer almaktadır.

Bu alanlarda; açık alan ağırlıklı olmak üzere ve emsali aynı amaçla ayrılan alanın %3'ünü aşmayacak şekilde aşmayan takılıp sökülebilir elemanlarla inşa edilen; lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları yapılabilecektir. Diğer bir ifadeyle ilgili taşınmazın sadece yüzde üçü kapalı alan olarak kullanılabilir.

Ayrıca bu alanların uygulama imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır.

01.10.2017 tarihine kadar geçerli olan mülga Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde yer alan;

*“3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine dayanılarak hazırlanmış bulunan bu Yönetmelik, belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında, imar plânı bulunan alanlarda uygulanır.”*

hüküm gereği bu alanlarda da ilgili mülga yönetmelik hükümleri uygulanacaktır. Zira ilgili taşınmaz yukarıda da bahsedildiği üzere; 2015 yılında ihale edilmiştir.

Mülga Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde;

*“Emsal: Yapının katlar alanı toplamının imar parseli alanına oranından elde edilen sayıdır.*

*Katlar alanına;*

...

*Üstü sökülür-takılır hafif malzeme ile kenarları rüzgar kesici cam panellerle kapatılmış olsa dahi açık oturma yerleri, çocuk oyun alanları, en az bir tarafı açık sundurmalar, açık büfeler, açık yüzme havuzları, atlama kuleleri, pergolalar ve kameriyeler,*

...

*dahil edilmez.*

...

*Emsal hesabına dahil edilmeyen mekanlar proje değişikliği ile imar planındaki veya yönetmelikle belirlenen emsal değerini aşacak şekilde emsal hesabına konu alan haline getirilemez, müstakil bağımsız bölüm haline dönüştürülemez ve kat mülkiyeti tesis edilemez.*

... ”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; emsal, ilgili parselde yapılacak toplam kapalı alanın, ilgili taşınmazın alanı ile oranı olarak tanımlanabilecektir. Emsal hesabında da üstü sökülür-takılır hafif malzeme ile kenarları rüzgar kesici cam panellerle kapatılmış olsa dahi açık oturma yerleri de emsal hesabına dahil edilmeyecektir. Yani bu tip imalatlar yapılabilecek kapalı alanların metrekaresi içerisinde sayılmayacaktır. Bununla beraber proje değişikliğiyle emsale dahil olmayan alanlar emsale dahil alan olarak kullanılamayacaktır. Diğer bir ifadeyle; açık oturma yerleri, ticari faaliyetin yürütüldüğü alanlar olarak kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemelerde ise; C bendinde de bahsettiğimiz üzere dolgu alanının metrekaresinin haksız olarak 17.993 metrekareye çıkartıldığı, buna rağmen bu alanda da emsalin üzerinde yapı yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; yukarıda yer alan mevzuattan görüleceği üzere; ilgili alanda sadece yüzde üç oranında kapalı yapı yapılabilecektir. Bu da  $17.993/100*3$ : takriben 540 metrekare olabilecektir. Yapı ruhsatından görüleceği üzere ise, 1.285 metrekare kapalı alan için izin verilmiştir. Sonuç olarak ise; ihale aşamasında sadece  $3.972/100*3$ : takriben 120 metrekare kapalı alan izni, usulsüz plan değişikliği ile 540 metrekareye çıkarılmış, bu rakama da uyulmamış, 1.285 metrekare kapalı alan izni verilmiştir. Bununla beraber; yerinde yapılan kapalı alan ise takriben 960 metrekaredir.

Yukarıda yazılı mevzuattan da görüleceği üzere; emsal hesabına dahil edilmeyen fakat emsale dahil alan olarak kullanılamayacak açık oturma yerlerinin yanları ve üstü kapatılarak ticari faaliyetlerin buralarda da yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Kamu idaresi adına İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı tarafından verilen cevapta özetle; bulgumuzun A ve B bentleri için ilgili dairenin herhangi bir sorumluluğu olmadığı ifade

edilmiştir. Bulgumuzda herhangi bir daire başkanlığının sorumluluğundan bahsedilmediği gibi, zaten Mali Denetim Raporunun muhatabı doğrudan üst yönetimdir.

Ayrıca ilgili kiracının ruhsat talebinin 30.01.2017 tarihli olduğu, 18.04.2021 tarihinde ruhsatlandırma işleminin neticelendirildiği, inşaat ruhsat başvuru aşamasında yerinde yapılan incelemede zemin betonlama işleminin tespit edilmiş olduğu ve yapı olarak değerlendirilmediğinden 3194 sayılı İmar Kanununun 32. Maddesine göre işlem tesis edilmediği ifade edilmiştir. Bu hususa katılmak da mümkün değildir. Zira 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde "karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler" olarak tanımlanan yapı kavramına bir inşaatın başlangıç aşaması sayılan beton temelin girmediğini iddia etmek her türlü izahtan varestedir.

Sonuç olarak Bulgumuzun A ve B bentlerinin aynen kalmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İdare cevabında yapılan plan değişikliğinin gerekçelerinden bahsetmiştir. Bulgumuzdan açıkça görüleceği üzere; plan değişikliğine ilişkin herhangi bir tespit, eleştiri vs. yoktur. Bulgumuzda eleştirilen husus yapılan plan değişikliği sonucu kiracıya herhangi bir bedel vs. alınmadan sağlanan menfaattir. Dolayısıyla bulgu içeriğinin aynen kalmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İdare cevabında özetle; yapılan imar usulsüzlüklerinin zamanında tespit edilemediğini, imar kanununun geçici 16. maddesine istinaden 18.12.2018 tarih ve U4GSD169 belge numaralı ve 1376 m<sup>2</sup> alanlı yapı kayıt belgesi alındığını, söz konusu maddede «...yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili bu kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.» hükmü bulunmakta olduğunu, verilmiş idari para cezalarının da iptali gerektiğinden ilgili yapı için herhangi bir cezai işlem yapılamadığını ifade etmiştir. İdarenin bu cevabına katılmak da mümkün değildir.

Zira; niteliği gereği özel mülkiyet konusu olabilecek yerlerde yapı kayıt belgesi düzenlenebilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan ve özel mülkiyete konu olamayacak dolgu sahalarında yapı kayıt belgesi düzenlenmesine imkan bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; imar mevzuatına aykırı olarak yapılan bu işlemler için gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.



---

---

## **BULGU 2: Ortahisar Dolgu Alanında Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması**

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından İdareye tahsis edilen Ortahisar sahil dolgu alanında emsal hesabına dahil edilmeyen alanların emsal hesabına konu alan haline getirilmesi suretiyle bu alanda ticari faaliyet yürütüldüğü ve yapı ruhsatına aykırı yapılar yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 79'uncu maddesi; “... Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.”

hükmü ile,

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7'nci maddesi “Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir. ...”

hükmü gereği;

kamu yararı gerekçesiyle, uygulama imar planı yapılarak, deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilecektir. Bu alanlar, belediye tarafından düzenlenmiş ise tasarruf Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından büyükşehir belediyesine bırakılacaktır.

Tüm bu açıklamalardan sonra;

**A) Ortahisar Sahil dolgu alanında yaptırılan emsal hesabına dahil edilmeyen alanların emsal hesabına konu alan haline getirildiği görülmüştür.**

Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde;

“Denizlerde, içme ve kullanma suyu kaynağı olmamak kaydı ile tabii ve suni göllerde ve akarsularda; sadece kamu yararının gerektirdiği hallerde daha uygun alternatifler bulunmaması veya kıyı alanının yetersizliği nedeniyle ve uygulama imar planı kararı ile bu Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde belirtilen yapı ve tesislerle, Kanunun 7'nci maddesi gereği yapılabilecek kara, deniz, hava ulaşımına yönelik altyapı tesisleri, ibadet yeri, yeşil alan düzenlemeleri kapsamında park, çocuk bahçesi, açık spor alanları ile açık alan ağırlıklı olmak üzere ve emsali aynı amaçla ayrılan alanın % 3 ünü yüksekliği 5.50 metreyi aşmayan takılıp

---

*sökülebilir elemanlarla inşa edilen; lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları düzenlemek amacıyla doldurma ve kurutma işlemi yapılarak arazi kazanılabilir.”*

....

*Turizm bölge, alan ve merkezlerinde turizm dışı kullanımları içeren uygulama imar planları ile doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanılan diğer alanlardaki uygulama imar planları 3194 sayılı, İmar Kanunu hükümleri uyarınca yapılır veya yaptırılır. Bakanlıkça onaylanarak yürürlüğe girer.”*

hükümleri yer almaktadır.

Bu alanlarda; açık alan ağırlıklı olmak üzere ve emsali aynı amaçla ayrılan alanın % 3'ünü aşmayacak şekilde aşmayan takılıp sökülebilir elemanlarla inşa edilen; lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları yapılabilecektir. Diğer bir ifadeyle ilgili taşınmazın sadece %3'ü kapalı alan olarak kullanılabilir.

Ayrıca bu alanların uygulama imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır.

01.10.2017 tarihine kadar geçerli olan mülga Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde yer alan;

*“3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine dayanılarak hazırlanmış bulunan bu Yönetmelik, belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında, imar plânı bulunan alanlarda uygulanır.”*

hüküm gereği bu alanlarda da ilgili mülga yönetmelik hükümleri uygulanacaktır. Zira ilgili taşınmaz yukarıda da bahsedildiği üzere; 2013 yılında ihale edilmiştir.

Mülga Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde;

*“Emsal: Yapının katlar alanı toplamının imar parseli alanına oranından elde edilen sayıdır.*

*Katlar alanına;*

...

---

*Üstü sökülür-takılır hafif malzeme ile kenarları rüzgar kesici cam panellerle kapatılmış olsa dahi açık oturma yerleri, çocuk oyun alanları, en az bir tarafı açık sundurmalar, açık büfeler, açık yüzme havuzları, atlama kuleleri, pergolalar ve kameriyeler,*

...

*dahil edilmez.*

...

*Emsal hesabına dahil edilmeyen mekanlar proje değişikliği ile imar planındaki veya yönetmelikle belirlenen emsal değerini aşacak şekilde emsal hesabına konu alan haline getirilemez, müstakil bağımsız bölüm haline dönüştürülemez ve kat mülkiyeti tesis edilemez.*

...”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; emsal, ilgili parselde yapılacak toplam kapalı alanın, ilgili taşınmazın alanı ile oranı olarak tanımlanabilecektir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere dolgu alanlarında bu oran yüzde üçtür. Emsalin hesabında da üstü sökülür-takılır hafif malzeme ile kenarları rüzgar kesici cam panellerle kapatılmış olsa dahi açık oturma yerleri de emsal hesabına dahil edilmeyecektir. Yani bu tip imalatlar yapılabilecek kapalı alanların metrekaresi içerisinde sayılmayacaktır. Bununla beraber proje değişikliğiyle emsale dahil olmayan alanlar emsale dahil alan olarak kullanılamayacaktır. Diğer bir ifadeyle; açık oturma yerleri, ticari faaliyetin yürütüldüğü alanlar olarak kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda yazılı mevzuattan da görüleceği üzere; emsal hesabına dahil edilmeyen fakat emsale dahil alan olarak kullanılamayacak açık oturma yerlerinin yanları ve üstü kapatılarak ticari faaliyetlerin buralarda da yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; imar mevzuatına aykırı olarak yapılan bu işlemler için gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

**B)** İlgili dolgu alanında yapılan inşaatlarda yapı ruhsatına aykırılıklar olduğu görülmüştür.

---

Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "*Kıyıda, Denizde ve Doldurma ve Kurutma Yoluyla Kazanılan Arazilerde Yapı Ruhsatı*" başlıklı 15'inci maddesinde;

*"İnşaat ruhsatı işlemleri 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümlerine göre yürütülür."*

hükmü yer almaktadır.

Bu hükümden görüleceği üzere; dolgu alanlarında inşaat ruhsatı işlemleri 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre yürütülecektir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesinde ise;

*"Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur."*

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre de; ruhsatsız ya da ruhsat eklerine aykırı yapı yapılması halinde müeyyide uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde ise; yapı ruhsatında 505 metrekare olan yerin fiili durumda 581 metrekare, bir başka yapı ruhsatında 545 metrekare olan yerin fiili durumda 582 metrekare kapalı alana sahip olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; yapılan imar usulsüzlükleri varsa bile, imar kanununun geçici 16. maddesine istinaden 18.12.2018 tarih ve U4GSD169 belge numaralı ve 1376 m<sup>2</sup> alanlı yapı kayıt belgesi alındığını, söz konusu maddede «...yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili bu kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.» hükmü bulunmakta olduğunu, verilmiş idari para cezalarının da iptali gerektiğinden ilgili yapılar için herhangi bir cezai işlem yapılmadığını ifade etmiştir. İdarenin bu cevabına katılmak da mümkün değildir.

Zira; niteliği gereği özel mülkiyet konusu olabilecek yerlerde yapı kayıt belgesi düzenlenebilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan ve özel mülkiyete konu olamayacak dolgu sahalarında yapı kayıt belgesi düzenlenmesine imkan bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; imar mevzuatına aykırı olarak yapılan bu işlemler için gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Bazı Yapım İşlerinde Ödemeye Esas Ölçümlerin Birim Fiyat Tariflerine Uygun Yapılmaması**

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde lama ve profil demirlerden çeşitli demir işleri yapılması ve yerine konulması, işlenerek dekore edilmiş her çeşit demirden parmaklık, korkuluk vb. dekoratif (perforje) imalat yapılması ve yerine konulması, kablo tava sistemleri gibi imalatların ödemeye esas ölçümlerinin ilgili işlerin birim fiyat tariflerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

Lama ve profil demirlerden çeşitli demir işleri yapılması ve yerine konulması iş kalemine ait birim fiyat tarifinde;

*“Ölçü: İmalât ve varsa tespit malzemesi ile birlikte boyanmadan ve montajdan önce tartılır.*

*Not: Ancak idareler lüzum gördüğü takdirde proje boyutları üzerinden bütün profillerin ve düğüm noktaları levhalarının cetveldeki ağırlıklarına nazaran tartı ağırlığını tahkik edebilir. Bu tartı neticesinde; cetvellere nazaran % 7 ağırlık fazlası da ödeme yapılır, % 7 den fazla ağırlık dikkate alınmaz. Bu tartı neticesinde bulunan ağırlığın cetveldekinden az olması halinde yapılan imalâtın idarece kabul edilmesi şartıyla tartı esas alınır.”*

İşlenerek dekore edilmiş her çeşit demirden parmaklık, korkuluk vb. dekoratif (perforje) imalat yapılması ve yerine konulması iş kalemine ait birim fiyat tarifinde;

*“Ölçü : İmalât ve varsa tespit malzemesi ile birlikte boyanmadan ve montajdan önce tartılır.*

*Not: Ancak idareler lüzum gördüğü takdirde proje boyutları üzerinden bütün profillerin ve düğüm noktaları levhalarının cetveldeki ağırlıklarına nazaran tartı ağırlığını tahkik edebilir. Bu tartı neticesinde; cetvellere nazaran % 7 ağırlık fazlası da ödeme yapılır, % 7 den fazla ağırlık dikkate alınmaz. Bu tartı neticesinde bulunan ağırlığın cetveldekinden az olması halinde yapılan imalâtın idarece kabul edilmesi şartıyla tartı esas alınır.”*

Kablo tava sistemleri iş kalemine ait birim fiyat tarifinde;

*“ Not: 1-Ölçülendirmede sadece tava ağırlığı esas alınacaktır.”*

hükümleri yer almaktadır.

İlgili tariflerden görüleceği üzere; her üç iş kaleminde de ödemeye esas ölçümlerin ağırlığın tartılması yöntemiyle yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca lama ve profil demirlerden çeşitli demir işleri yapılması ve yerine konulması ve işlenerek dekore edilmiş her çeşit demirden parmaklık, korkuluk vb. dekoratif (perforje) imalat yapılması ve yerine konulması iş kalemlerinin teorik olarak ağırlıklarını belirten cetvellerle de mukayese edilerek ödemeye esas alınabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde ise; bu iş kalemlerinin olduğu işlerde, sadece teorik ağırlıkları gösteren cetvelleri esas alarak ödeme yaptığı, diğer bir ifadeyle herhangi bir tartım yapmadan ödeme yaptığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin farklı daire başkanlıkları tarafından verilen cevapta özetle; tip korkulukların standart ağırlıkta olduğu, bunların ölçülerek işlem yapıldığı ancak tartı tutanaklarının hakedişlere eklenmediği ifade edilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde bu hususa ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığından bulgu içeriğinin aynen kalmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca yine idare cevaben; bazı imalatların özelliklerinden dolayı tartım yapılamadığını ifade etmiştir. Her ne gerekçe ile olursa olsun sözleşmenin eki mahiyetinde olan birim fiyat tariflerine uymamanın herhangi bir dayanağı yoktur. Dolayısıyla bulgu içeriğinin aynen kalmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Son olarak idare bu hususa dikkat edileceğini de ifade etmiştir. Konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; idarenin birim fiyat tariflerine uygun olarak tartıyla ödemeyi esas alması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Araç Kiralama İhalelerinin Parçalara Bölünmesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından yıl içerisinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken araç kiralama işinin doğrudan temin usulüyle parçalara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

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

*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.*

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

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

Anılan Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinde;

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

...

*d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2023 yılı için 431.810,00 TL), diğer idarelerin beşmilyar (2023 yılı için 143.845,00 TL) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*

....” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanabilecek usuller belirlenmiş olup doğrudan temin bu usuller arasında sayılmamıştır. Aynı zamanda Kanun’un 22’inci maddesinde hangi hallerde ihtiyaçların doğrudan temini usulüyle karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinin araç kiralama alımlarını ihale yapmaksızın muhtelif zamanlarda doğrudan temin usulüyle gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup izleyen dönemde mevzuatına uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ihalelerde saydamlığı, rekabeti ve eşit muameleyi sağlamak adına araç kiralamalarının kanunda belirtilen ihale usulleriyle yapılması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 5: Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınan Bazı Malların Teknik Şartnamelerine Uygun Olmaması**

İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle alınan kömürün kül oranının, uçuculuğunun, termosların hacminin, kıyafetlerin içeriklerinin teknik şartnamelerde istenen özelliklerde olmamasına rağmen ilgili malların kabul edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde;

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

...

*d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar.*

...

*Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”*

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; idare belli bir limitin altında olan ihtiyaçlarını ihale yapmadan giderebilir. Bu durumda ilân yapılmasına ve teminat alınmasına gerek yoktur. Ayrıca ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmadan, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilir. Bu hükümlerle idareye teknik şartname hazırlamama serbestisi verilmediği gibi, hazırlanan teknik şartname hükümlerine uyulmaması gibi bir durumun olmayacağı aşıkardır.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda belirtildiği üzere; İtfaiye Dairesi Başkanlığı tarafından doğrudan temin yöntemiyle alınan kömürlerin kül oranının, uçuculuğunun teknik şartname hükümlerine uygun olmadığı, Gençlik ve Spor Dairesi Başkanlığı tarafından yine doğrudan temin yöntemiyle alınan termosların hacminin küçük olduğu, kıyafetlerin



İçeriklerinin teknik şartnamelerde istenen muhteviyatta olmadığı tespit edilmiştir. Bu hususun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılması ilkesine uygun olmadığı da aşıkardır.

Sonuç olarak; idarenin ihtiyaçlarını giderirken teknik şartname hükümlerine uygun malları kabul etmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Başka Bir Kamu İdaresinden Kiralanarak Yatırım Yapılan Taşınmazın İdarenin Farklı Birimleri Arasındaki İhtilaftan Dolayı Kullanılmaması**

Maçka Altındere Vadisinde üçüncü bir şahsa kiralanan taşınmaza yapı ruhsatı olmadığı gerekçesiyle Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı tarafından işyeri çalışma ruhsatı verilmediği, ilgili taşınmazın yapı ruhsatı olmadan yapılması nedeniyle de ilgili tesislerin Maçka Belediyesi tarafından mühürlendiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun herhangi bir maddesi ile yapı ruhsatı olmaksızın inşaat yapabilme hakkı büyükşehir belediyesine verilmemiştir. Dolayısıyla yapı ruhsatı almadan inşaat yapmanın herhangi bir dayanağı yoktur.

Bununla birlikte; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinin d bendinde yer alan "*Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.*" hüküm gereği; gerek yapı ruhsatı gerekse işyeri çalışma ruhsatı idare tarafından verilebilecekken, birimler arası koordinasyon eksikliğinden dolayı ruhsatlara ilişkin süreçler yürütülememiştir.

Tüm bu süreç sonucunda kiracı yukarıda yer alan haklı gerekçeyle kira sözleşmesinin feshini talep etmiş olup, ilgili sözleşme feshedilmiştir. Fesih tarihinden itibaren 2023 yılı denetim döneminin sonuna kadar ilgili tesis tekrardan kiraya verilememiştir. Bu durumun idarenin hem gelir kaybına neden olmakta olup, hem de yapılan yatırımların atıl bir vaziyette kalmasına da sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; ilgili taşınmazın tekrardan ekonomiye kazandırılması için gerekli çalışmalar yapıldığını ve sürecin hala devam ettiğini ifade etmiştir. Bu husus geçmişte yapılan hatalı uygulamaları düzeltmemektedir.

Sonuç olarak; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması açısından idarenin yukarıda yer alan problemleri bir an önce çözmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Süre Uzatımlarının Hatalı Olarak Verilmesi**

İdare tarafından yapılan bazı yapım işlerinde, imalatın yapılacağı caddenin kalabalık olması gerekçesiyle verilen süre uzatımının hatalı olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 29'uncu maddesinde;

“... ”

(4) İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.

...

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre yükleniciye süre uzatımı verilebilmesi için temel kriter; yüklenicinin kusuru olmaksızın, idarenin sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemesidir. Ayrıca bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle; sözleşme süresi içerisinde işin yapımını engelleyen birtakım engeller yüklenicinin kusuru olmadan ortaya çıksa ve yüklenicinin bu engelleri ortadan kaldırmaya gücü yetmemiş olsa bile, bu durumda idarenin sözleşme gereği yükümlülüğü yoksa süre uzatımı vermek mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bu tip durumlar için 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinde yer alan “*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*” hükmü gereği; yüklenici, oluşan her türlü problemde süre uzatımı talep edemeyecektir.

Yapılan incelemelerde ise; Maraş Caddesi Sokak Sağlıklaştırma işinde, caddenin kalabalık olması gerekçesiyle süre uzatımı verildiği tespit edilmiştir. Bu gerekçenin yüklenicinin işini yapmasını engeller nitelikte olduğu kabul edilse bile; yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalardan açıkça görüleceği üzere; idarenin bu hususlarda herhangi bir yükümlülüğü yoktur. Dolayısıyla da süre uzatımının verilmesinin herhangi bir dayanağı yoktur.

Kamu idaresi cevabında; kentte beklenmedik turizm hareketliliğinin olduğu, Trabzon halkının çalışma alanındaki meraklılık hallerinin ve kent yaşamının gece 23:00'lere dayanması dolayısıyla oluşan yaya yoğunluğunun öngörülmediğini ifade etmiştir. Tamamen subjektif nitelikte olan bu iddiaların ispatı için de herhangi bir bilgi, belge sunulmamıştır. Kaldı ki; Trabzon şehrinin ana caddesinde bu tip durumların öngörülememesi her türlü izahtan varestedir. Dolayısıyla bulgu içeriğinin aynen kalmasının ve konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; mevzuatta yer alan şartlar oluşmadan süre uzatımı verilmemesi gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Taşınmazların Kiralanması ve Satılmasında İhale Şartnamelerine Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması**

İdareye ait taşınmazın kiralanmasında sadece kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ihaleye katılabileceği ve başka bir taşınmazın satılmasında şartnameye sadece bölgede esnafılık yapmış olanların ihaleye katılabileceği hükümlerinin ihale şartnamelerine konulması suretiyle rekabetin engellendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

*" Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*

... "

7'nci maddesinde ise;

*"İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.*

*Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur:*

...

*f) İsteklilerde aranılan şartlar ve belgeler,*

... ”

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükme göre; idareler ihalelerde rekabeti sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapmak zorundadır. Ayrıca şartnameler idare tarafından hazırlanır ve istekliler de aranacak şartlar ve belgeler şartnamede gösterilmek zorundadır.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan “ *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.* ” hüküm gereği idareler taşınmaz yönetiminde de ekonomik olmak zorundadır.

Yapılan incelemelerde ise; önceden de Baro Binası olarak kullanılan binanın kiralama ihalesinde isteklilerinin sadece kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olabileceği, yine Kadınlar Halinde yer alan dükkanların satış ihalesinde sadece bölgede yer alan esnafın istekli olabileceği şartlarının getirilmesi suretiyle çok küçük bir kitlenin ihalelere teklif verebilmesine sebebiyet verildiği, rekabetin engellendiği ve dolayısıyla idarenin ilgili ihalelerde daha yüksek teklifler alabilmesinin önüne geçildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Ortahisar İlçesi, Çömlekçi Mahallesi 328 ada, 84 nolu parselde bulunan taşınmazın ihalesine sadece kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının katılabilmesi gerekçesinin, geçmişte yaşanan olumsuzluklar ve ilgili taşınmazın kültürel dokusunun korunması sağlama olarak ifade etmiştir. Tamamen sübjektif nitelikte olan bu iddiaların ispatı için de herhangi bir bilgi, belge sunulmamıştır.

Kadınlar Hali taşınmaz ihalesi için verilen cevapta ise özetle; satışı yapılan dükkanların, yeniden yapılmadan önce 2018 yılında 10 yıllığına kiralandığı, hukuki problemler olabileceği endişesi yaşandığı, bu hususu bertaraf etmek maksadıyla bölge esnafının ihaleye girmesinin sağlandığı ve kira sözleşmesi devam eden kiracıların yalnızca kira sözleşmesi devam eden bağımsız bölüm için ihaleye katılımı sınırlandırılmadığı ifade edilmiştir. Bu cevaba katılmak da mümkün değildir. Zira hukuki ihtilaf oluşabilecek varsayımıyla mevzuata uymamak her

türlü izahtan varestedir. Ayrıca bulgumuzda kira sözleşmesi devam eden kiracıların yalnızca kira sözleşmesi devam eden bağımsız bölüm için ihaleye katılabileceği yönünde bir iddia yoktur.

Sonuç olarak; idarenin taşınmaz yönetiminde ekonomiklik ve verimlilik ilkelerine uygun hareket etmesi gerekmektedir.

### **BULGU 9: İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi**

İdarenin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmasına rağmen mevsimlik çiçek alımını istisna kapsamında değerlendirerek ihalesiz yaptığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde “*Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür*” denilmiş ve aynı maddenin (a) bendinde belediyeler de Kanun kapsamında yer alan idareler arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin 1’inci fıkrasında; “*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*” hükmüne, “Yasak Fiil ve Davranışlar” başlıklı 17’nci maddesinin (b) bendinde ise “*İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.*” hükmüne yer verilmek suretiyle eşit muamele ve rekabetin temel ilke olduğu ve bu ilkeyi zedeleyecek fiil ve davranışların yasak olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla kanun kapsamına dâhil edilen kuruluşlar ve bu kuruluşların mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bu kanun kapsamında ihale edilmek suretiyle gerçekleştirilmesi esastır.

Mezkûr kanunun “İstisna” başlıklı 3’üncü maddesinde ise bir takım kuruluş ve alımlarının, kendine mahsus nitelikleri gereği, kanun kapsamına tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin (a) bendinde; “*Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları...*” hükmüne yer verilmek suretiyle tarım ve hayvancılıkla ilgili

ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi mümkün kılınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, belediyenin tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından ihalesiz olarak satın alabilmesi için belediyenin, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş veya yasal olarak görevlendirilmiş olması ve söz konusu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma maksadıyla alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı tarafından 2023 yılında Park ve Bahçeler Dairesi'nin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetlerinde kullanılmak üzere KDV dahil 4.138.291,20 TL bedel ile ağaç, ağaççık, çalı, çiçek, soğanlı ve aromatik bitki alımınının 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında yapıldığı tespit edilmiştir. İdare tarafından il genelindeki park ve bahçelerin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetleri için alınan söz konusu mallar, yukarıda belirtilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) fıkrasında yer alan şartları sağlamadığından idarenin bahsedilen malları istisna kapsamında satın alması mümkün görünmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, Trabzon Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı Yönetmeliği'nin "Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğünün görev yetki ve sorumlulukları" başlıklı 9'uncu maddesinde "*h) Park ve bahçelerin oluşturulmasında kullanılan tohum, fide, fidan, ağaç ve çalı grubu bitkiler ile mevsimlik çiçek üretimi yapmak, bu amaçla gerek üreticilerden gerekse piyasadan satın almak, temin edilen bu tarımsal ürünleri değerlendirmek, iyileştirmek, elde edilen ürünleri dikmek, belli gün ve haftalarda dağıtımını yapmak veya satmak*" hükmü bulunduğu, dolayısıyla İdarenin kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarını yapabilen kurumlar arasında değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Her ne kadar belediye tarafından verilen cevapta, ilgili daire başkanlığının yönetmeliğinde, madde metninde belirtilen işlerin belediyenin görevi olarak düzenlendiği belirtilmiş ise de belediyelerin görevlerini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesi uyarınca alım yapabilmek için İdarenin sadece maddede belirtilen tanıma uygun bir idare olması yetmemekte aynı zamanda yapılacak alımların da

maddede belirtilen amaçlarla yapılması gerekmektedir. Yani, belediyenin, maddede geçen "kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak" ifadesine uygun bir idare olduğu düşünülse bile yapılacak alımların da "işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak" amacıyla yapılması gerekmektedir. Bulguda da belirtildiği üzere, İdare ağaç, ağaççık, çalı, çiçek, soğanlı ve aromatik bitki alımlarını park ve bahçelerin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetleri için yapmıştır. Yani ilgili istisna maddesinin kullanılabilmesi için zorunlu olan "işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak" amacıyla yapmamıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, park ve bahçelerin bakım, onarım ve yeniden düzenleme faaliyetleri için alınan tarım ürünlerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale yoluyla alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Yapım İşlerinde Zorunlu Olmayan Proje Değişikliklerinin Yapılması ve Önceden Öngörülebilir İş Artışlarının Yapılması**

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde mevzuata aykırı olarak zorunlu olmayan proje değişikliklerinin yapıldığı, yapılan iş artışlarının bir kısmının proje aşamasında öngörülmesi gerekirken bu hükme uygun hareket edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 12'nci maddesinde;

*“ İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir.”*

21'inci maddesinde ise;

*“ 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."*

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; idare tarafından yapılacak proje değişiklikleri ancak işin fiilen tamamlanmasının imkansız olduğu durumlarda yapılabilecektir. Diğer bir ifadeyle; idare keyfi olarak projeleri değiştiremeyecek, sınırsız bir takdir yetkisine sahip olamayacaktır. Ayrıca yapılacak iş artışları önceden öngörülemeyen durumların mevcudiyeti halinde yapılabilecektir. Yine diğer bir ifadeyle; idare ihale öncesi gerekli çalışmaları düzgün bir şekilde yapacak ve gereksiz iş artışlarının önüne geçecektir.

Yapılan incelemelerde ise; Otogar işinde çatı kaplaması malzeme temininde yaşanan gecikme nedeniyle projenin değiştirildiği, kullanılan mobilyaların, döşeme kaplamalarının zorunlu bir neden olmaksızın değiştirildiği tespit edilmiştir. Yine aynı işte bütün peyzaj imalatlarının bölge iklim şartları nedeniyle tamamen değiştirildiği, ip sistemlerinin ana merkezle uyumlu olmaması nedeniyle değiştirildiği ve iş artışına gidildiği tespit edilmiştir. Bu hususların yani bölge iklim şartlarının ve sistem uyumsuzluğunun önceden öngörülebileceği aşıkardır.

Kamu idaresi cevabında özetle; çatı kaplama değişikliğini pandemiye bağlamıştır. Pandemiden iki yıl sonra hala pandeminin öngörülemeyen olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Kent mobilyaları değişikliklerini kent estetiği, insan sirkülasyonu gibi gerekçelerle açıklamışlardır. Bu hususun da herhangi bir objektif niteliğinin olmadığı değerlendirilmektedir. Peyzaj değişikliklerini coğrafya ile açıklamışlardır. Coğrafyanın önceden öngörülemediği olması iddiası her türlü izahtan varestedir. IP sistemleri değişikliklerinin gerekçesinin ise sürekli gelişen teknoloji olduğunu ifade etmişlerdir. Bulgumuzda da belirttiğimiz üzere bu değişikliğin sebebi idarenin iddiasının aksine ana merkezle olan uyumsuzluktur.

Sonuç olarak; keyfi proje değişikliklerinin yapılmamasının ve önceden öngörülebilir hususlar konusunda daha hassas hareket edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 11: Yapım İşlerinde Yeni Fiyat Oluşturma Süreçlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması**

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde sözleşmesinde olmayan ve sonradan ihtiyaç duyulan yeni işler için ilgili işte kullanılacak işçilik ve malzeme miktarlarını belirtir



nitelikte herhangi bir analiz yapılmadan, sadece işin adının tanımlanması suretiyle piyasadan fiyat alınarak sürecin yürütüldüğü görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde;

“ ...

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde (veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren (Değişik ibare: 08/08/2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18/08/2019) analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet (Değişik ibare: 08/08/2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18/08/2019) analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.”

hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; ilgili yeni işte kullanılacak malzeme ve işçiliği belirtir nitelikteki analiz oluşturulacak ve buna göre yeni fiyat süreci yürütülecektir. Analizi oluşturmak için sırasıyla; yüklenicinin analizlerinden, idarenin veya diğer idarelerin analizlerden, idarenin başka ihalelerindeki analizlerinden yararlanılacaktır. Ya da puantaj tutularak ilgili iş için analiz oluşturulacaktır.

Yapılan incelemelerde ise; sadece işin adı ve nasıl yapılacağı belirtilerek, piyasadan fiyat alınarak, yeni fiyat düzenlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; rayiç fiyat tespiti yapılamayan imalatlar için bu

uygulamanın yapıldığını ifade etmiştir. Bulgumuzda fiyat tespitine ilişkin herhangi bir ifade yoktur. Bulgumuzun konusu yeni işte kullanılacak malzeme ve işçiliği belirtir nitelikteki analizin tam olarak oluşturulmamasıdır. Dolayısıyla bulgu içeriğinin aynen kalmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Son olarak idare bu hususa dikkat edileceğini de ifade etmiştir. Konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; yeni fiyat düzenlenirken mevzuata uygun olarak analiz düzenlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 12: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşmelerin sürelerinin sonunda yeniden ihale yapılmadığı, sözleşme hükümleri çerçevesinde kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin uzatıldığı; çatılı işyerlerinden 10 yıldan fazla süresi uzatılan sözleşmelerin bulunduğu, bu suretle mevcut kiracılar lehine haksız rekabete yol açıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasında ise, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde; taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenileceği; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, ecrimisil alınacağı; işgal edilen taşınmaz malların, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde de "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmeleri sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmemesi, kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. Böyle bir durumda fuzuli işgalden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan bu hükümler 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları hakkında da uygulanacaktır. Öte yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339' uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir." denilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu taşınmazların bir kısmının kentsel dönüşüm alanlarında, park, yol vb. tescilsiz alanlarda yer aldığını, bu alanların dışındaki kiralık taşınmazların büyük bir kısmının ise yapı kullanma ruhsatlarının bulunmadığını, tahliye için yargı süreçlerinin uzun sürmesi nedeniyle idarenin gelir kaybına uğramaması için bu yola başvurulmadığını ve kira sözleşmelerinin her yıl uzatıldığını ifade etmiştir. Ayrıca kalan kira sözleşmelerinde de mevzuat açısından kiralınmasına engel hususların ortadan kalkması ile yeniden ihaleleri yapılabileceğini belirtmiştir. İdarenin vermiş olduğu cevapların mevzuatsal bir karşılığı olmadığından mevcut uygulamadan vazgeçilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin uzatılan sözleşmelerin sürelerinin sonunda çatılı işyerleri için 6098 sayılı Kanun'daki 10 yıllık uzama süresi dikkate alınmak suretiyle, 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak açıklık ve rekabet

ilkeleri çerçevesinde yeniden ihale yapılması ve taşınmazların kira bedelinin gerçek piyasa rayiçlerine göre belirlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi**

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu, bu sebeple 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, bazı yapım işlerinde all risk sigortaları kapsamında yer alan kalemlerin bir kısmında %2'den fazla muafiyet uygulandığı, koasürans oranının %20'nin üzerinde belirlendiği tespit edilmiştir. Bu itibarla, sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den, koasürans oranının %20'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında bundan sonra azami özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, koasürans oranının azami %20 olması gerekmektedir.

---

---

#### **BULGU 14: Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması**

Kamu İdaresinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen oranda engelli personel istihdam edilmediği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde, kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu; %3'lük oranın hesabında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesine istinaden çıkarılan ve 07.02.2014 tarihli ve 28906 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların Tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinde, engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı; kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlanmasının esas olacağı ile engellilerin istihdam edileceği uygun münhal kadro bulunmadığı takdirde hizmet gereklerine ve genel hükümlere göre diğer münhal kadrolarda değişiklik yapılarak gerekli kadroların temin edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinde memur ve sözleşmeli kadrolarında istihdam edilen toplam 1050 personel olduğu, memur ve sözleşmeli olarak çalışan 1050 personelin %3 oranına tekabül eden toplam 32 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken 20 engelli memur istihdam edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından mevzuatında belirtilen oranda engelli memur istihdam edilmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 15: Bitümlerin Taşınır Çıkış Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olmaması Sonucu Girdi Çıktı Analizinin Yapılamaması**

Yılı içerisinde kullanılan bitümlerin taşınır çıkış kayıtlarının mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmamasının, yönetim ve denetimden sorumlu olanlarca girdi çıktı analizinin yapılamamasına sebebiyet verdiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinde tüketim malzemelerinin, Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Taşınır İşlem Fişi ile çıkış kaydedileceği, 30'uncu maddesinde genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği, 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımının yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde,

*“(1) Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.*

*(2) Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmâl sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.*

*(...)*

*(5) Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.”*

hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, idare tarafından yılı içerisinde kullanılan taşınırların çıkış kayıtlarının fiili duruma uygun olarak yapılması ve yıl sonlarında taşınır mallarının sayımının yapılması zorunludur. Bu zorunluluk, idarenin taşınır malların muhafazasına ve kötüye kullanımının önlenmesine yönelik sorumluluğunun gereğidir. Nitekim taşınırların yönetiminden sorumlu olanlar, bu sorumluluklarını taşınırların kayıtlı miktarları ile fiili miktarlar arasında yapacakları kıyaslama ile yerine getirilebilecektir.

Yapılan incelemede, idarece asfalt şantiyeleri için satın alınan ve kullanılan bitümlerin çıkış kayıtlarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun yapılmadığı görülmüştür. Nitekim, 2022 yılında bitümlere ilişkin son çıkış kaydı 14.10.2022 tarihlidir. Ancak bu tarihten sonra yılsonuna kadar asfalt üretiminin devam etmesinden anlaşılacağı üzere, stoklarda yer alan bitümler kullanılmaya devam edilmiş olmasına rağmen 2022 mali yılı kapanış ve dolayısıyla 2023 mali yılı açılış mali tablolarına esas olacak şekilde yıl sonu kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Böyle bir durumda yönetimden sorumlu olanlarla birlikte denetimden sorumlu olanlarca da taşınır malların muhafazası ve kötüye kullanımının önlenmesi sorumluluğunun gereği olarak yapılması mümkün olan, yılı içerisinde kullanılan bitüm miktarı ile dizayn raporları esas alınarak üretilebilecek asfalt miktarının belirlenmesine yönelik bir kontrol faaliyeti de yapılamamaktadır.

Nitekim 2023 mali yılına yönelik bu girdi çıktı analizinin yapılabilmesi için yıl içerisinde tüketilen bitüm miktarının tam olarak ortaya konulması gerekmektedir. Bunun için de öncelikle 2022 yılından devredilen bitüm miktarının doğru bir şekilde bilinmesi ve bu miktar ile yıl içerisinde alınan miktar toplamının 2023 mali yılı sonundaki bitüm miktarından çıkarılması gerekmektedir. Ancak 2022 yıl sonu sayımlarının yapılmaması sonucu 2022 yılından 2023 yılına devreden bitüm miktarının tam olarak bilinmemesi bu girdi çıktı analizinin yapılmasını engellemektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, taşınır malların muhafazası ve yönetilmesi konusunda sorumluluğu bulunanların bu sorumluluğu etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için taşınır çıkış kayıtlarını mevzuatın öngördüğü şekilde yapması, ayrıca kontrol zafiyetlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak bilişim teknolojilerinin getirdiği yeniliklerden

faydalanmak suretiyle stoklara giren ve kullanılan bitüm miktarına ilişkin otomatik ölçme ve kontrol sistemlerinin kurulması gerekmektedir.

### **BULGU 16: Ecrimisil Uygulamasının Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Getirilmesi**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

*"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* ifadesi yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

*Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.*

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

*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükümleri yer almaktadır.



5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların ihale edilmeksizin ecrimisil bedeli tahsili suretiyle kullanıldığı ve tahliyesi için herhangi bir girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; ecrimisil uygulaması yapılan bazı taşınmazların planlanan proje alanlarında bulunması, bir kısmının ise yapı kullanmalarının bulunmaması ve eski yıllarda alınan ruhsatların kiralandıktan sonra yürürlükteki güncel mevzuata göre işletme ruhsatı alınamayacak olması nedeni ile kiralama ihalelerinin yapılamadığını ifade etmiştir. Ancak durum böyle olsa dahi söz konusu taşınmazların tahliye edilmesi ve hukuki durumları uygun hale geldiğinde kiralama ihalesiyle kiraya verilmesi uygun olacaktır.

Sonuç olarak ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 17: Taksi, Dolmuş ve Minibüs Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Taksi, dolmuş ve minibüs plakalarının İl Trafik Komisyonu'nun kararı ile süre belirtilmeden verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari plaka verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Ticari plaka verilebilmesi için;

a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak,

b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek,

c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır.

Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."

"Ticari plakanın verilme usul ve esasları" başlıklı başlıklı 5'inci maddesinde aynen; "Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir.

Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir.

d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i

*teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara ticari plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.”* denilmektedir.

Trabzon ilinde 30.04.1993 tarih ve 1993/19 sayılı İl Trafik Komisyonu kararı ile 1695 minibüs, 1750 dolmuş ve 58 taksi plakası ve hatları belirlenmiştir.

Bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde plakaların, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, plaka ve hatların İl Trafik Komisyonu tarafından yukarıda anılan karar ile süresiz olarak belirlendiği görülmüştür.

Öte taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin de görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

5393 sayılı Kanun'un “Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

• Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

• Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin

10 yılla sınırlı olduğu,

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğüün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararında; “..., *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemededen, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.*” Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün

değildir.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, 1993 yılında İl Trafik Komisyonunca süresi belirtilmeksizin plaka ve hat belirlenmesi mevzuata aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, ilgili plaka ve hatların süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 18: Hizmet Alımı Suretiyle Hazırlattırılan ve Esaslı Hata İçeren Uygulama Projesinin Kabul Edilmesi**

Hizmet alımı suretiyle hazırlattırılan Trabzon-Ortahisar İlçesi Ganita-Faroz Arası Sahil Bandı Düzenlemesi işine ait uygulama projesinin, esaslı hatalar içermesine rağmen idare tarafından kabul edildiği ve bunun sonucunda projenin uygulanması sırasında büyük ölçüde proje değişiklikleri ve buna bağlı olarak iş artışı ve iş azalışı yapıldığı 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 idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. 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.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde ise hizmet alımlarının muayene ve kabul işlemlerinin nasıl yapılacağı, kabulde görülecek kusur ve noksanlık halinde yapılacak işlemler ile muayene ve kabul komisyonu üyelerinin yerine getirdikleri iş ve işlemler kapsamındaki sorumlulukları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede ise; Trabzon-Ortahisar İlçesi Ganita-Faroz Arası Sahil Bandı Düzenlemesi işine ait uygulama projesi ve yaklaşık maliyet hazırlama işinin, 18.09.2020 tarihinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/(f) maddesi kapsamında pazarlık usulüyle ihale edildiği, sözleşme bedelinin 317.500 TL olduğu ve işin kabulünün 20.11.2020 tarihinde yapıldığı, ancak projenin uygulanması sırasında hazırlattırılan projenin hata, noksan ve kusur içermesi ve ayrıca ihtiyaç analizinin tam ve doğru bir şekilde yapılmaması nedeniyle 82 tane proje değişikliği yapıldığı tespit edilmiştir.

Bahsi geçen proje değişikliklerinin bazılarının ise; deniz kenarında yapılması planlanan restoran binasının yerine sığmaması ve deniz içine taşması, proje kapsamında yapılması planlanan 2 adet "denize inen teras" ve 3 adet "denize uzanan teras" imalatlarının amacına uygun olarak deniz içine ulaşmaması, karayolunun üstünden geçmesi planlanan bisiklet köprüsünün verilebilecek en fazla eğimle dahi alttaki karayolu gabarisinin düşük kalmasına neden olması nedeniyle iptal edilmesi, proje kapsamında yapılacak kafe imalatının zemin doğal kotlarına uymaması, yürüyüş yollarının ve modüler oturma birimlerinin bazılarının ağaçlara veya eğimli arazilere denk gelmesi, proje kapsamında yapılacak olan "sonsuzluk penceresi" imalatının projede belirtilen alana sığmaması gibi hizmet alımı kapsamında hazırlattırılan projenin esaslı hatalar içermesi nedeniyle yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen proje değişiklikleri dışında da; bazı imalatların deniz ve iklim etkisi göz önüne alınarak ya da insanlar tarafından yoğun kullanılacağı gerekçesiyle daha uzun

ömürlü malzemelerle değiştirilmesi, ihale kapsamında ihtiyaç analizinin tam ve doğru belirlenmemesi nedeniyle (kemençe heykeli yaptırılması gibi) projeden ayrılması teknik ve ekonomik olarak mümkün olan ek imalatların yaptırılması gibi ve ayrıca bazı estetik gerekçelerle de büyük ölçüde proje değişikliği yapılmıştır. Nitekim sözleşme bedeli 47.447.000 TL olan ihalede, proje değişiklikleri sonucu yaklaşık olarak 32,1 milyon TL tutarında iş artışına ve 27,5 milyon TL tutarında iş azalışına gidilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; deniz hareketlerinin proje uygulamasına olan etkileri, STK ve dış kurumların görüşleri ve altyapıda karşılaşılan ve öngörülemeyen durumların proje değişikliğini zaruri kıldığını belirtmiş, proje değişikliğinin gerekli olduğu durumlarda malzeme seçimlerinin hangi süreçlerden geçilerek yapıldığını ifade etmiştir. Ancak bulgu konusu husus, proje değişikliklerinin hangi durumlarda yapıldığı ya da proje değişikliğinin zaruri olduğu durumlarda malzeme seçim sürecine ilişkin olmayıp hizmet alımı suretiyle hazırlanan ve esaslı hatalar içeren projelerin idare tarafından kabul edildiğiyle ilgilidir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, muayene ve kabul işlemlerinin ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere uygun olarak yapılarak esaslı hatalar içeren projelerin kabul edilmemesi ve uygulama projesi bulunan işlerde proje değişikliklerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 19: İhtiyaç Analizinin Doğru Yapılmaması**

İdare tarafından Trabzon-Ortahisar İlçesi Ganita-Faroz Arası Sahil Bandı Düzenlemesi İşine iş artışıyla dahil edilen imalatın hiç kullanılmadığı ve depoya kaldırıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesine göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5'inci maddesine göre ise idareler, Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde idarelerin ihtiyaçlarını doğru, gerçekçi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak şekilde tespit etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise Trabzon-Ortahisar İlçesi Ganita-Faroz Arası Sahil Bandı Düzenlemesi İşine iş artışıyla dahil edilen ve fiyat farkıyla beraber yaklaşık 780.000 TL+KDV ödenen bir imalatın hiç kullanılmadığı ve depoya kaldırıldığı tespit edilmiştir.

Kaldı ki bahsi geçen imalat sözleşmeye proje değişikliği suretiyle iş artışı yapılarak dahil edilmiştir. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 12'nci maddesine göre idareler, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde gerekli değişiklikleri yapmaya ancak değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde yetkilidir. Şartname'nin 21'inci maddesinde ise iş artışı yapılabilmesi için iş artışına konu işin öngörülemeyen durumlar neticesinde ortaya çıkması ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir. Ancak, proje değişikliği sonucu iş artışı suretiyle yapılan ve kullanılmayan imalatın;

- yapılmaksızın işin tamamlanmasını fiilen imkansız hale getirme özelliğini taşımadığı,
- idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olduğu,
- İdare tarafından önceden öngörülebilir olduğu

durumları değerlendirildiğinde proje değişikliği nedeniyle iş artışına gidilmesini gerektirecek hiçbir şartı taşımadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, idarelerin ihtiyaçlarını doğru, gerçekçi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak şekilde tespit etmesi ve iş artışlarının mevzuatta belirtilen şartlara uygun olarak yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 20: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması**

Yapım işi kapsamında park bahçe bakım ve onarım işi yaptırılması suretiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından, 04.05.2021 tarihinde ihalesi yapılan ve 2023 yılında halen hakediş ödemeleri devam eden 11.314.754,41 TL sözleşme bedelli Trabzon İli Park ve Yeşil Alanların Revizyonu ve Çevre Düzenleme Yapım İşİ ile 05.07.2023 tarihinde ihalesi yapılan



79.302.934,55 TL sözleşme bedelli Trabzon İli Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım ve Revizyonu ihalesi kapsamına park bahçe bakım ve onarımı niteliğindeki; muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi, fidan-ağaç-çiçek dikimi, parkların temizlenmesi, havuz ve şelalelerin temizlenmesi gibi işler de dâhil edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e) bendinde; madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr maddenin devamında ise; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

*“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”*

Aynı Tebliğ'in 78.1.3'üncü maddesinde ise;

*“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara*

*bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.*

Mezkûr mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği;

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

belirtilmiştir.

Yukarıda adı geçen iki ihale kapsamındaki iş kalemlerine bakıldığında, bazı yapım işlerinin yanı sıra Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilen; çim ve yabancı ot biçilmesi, çiçeklik alanlardaki yabancı otların temizlenmesi, mevsimsel çiçek dikimi, sert zeminlerin temizlenmesi, yeşil alanlarda genel temizlik yapılması, havuz ve şelalelerin temizlenmesi, bitki ve ağaçların budanması gibi park ve bahçelerin bakım ve onarımı niteliğindeki işlerin yapım işi ihalelerine dahil edildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla yapım işi kapsamında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresinin cevabında işin; projeye dayalı olarak nitelikli parkların tadilatlarını içerdiği, bakım işlerini kapsamadığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde tanımlanan yapım işlerinde bakım-onarım ve çevre düzenleme işlerini ihtiva ettiği, 5393 sayılı Belediye Kanununun 67'nci maddesinde *“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri...”* denilmek suretiyle söz konusu işlerin hizmet olarak öngörüldüğü

ancak bulgu konusu ihale dahilindeki işler hizmet sınıfına girmiş olsaydı bu madde kapsamında bir yılı aştığı için meclis kararı gerekeceği, yapım işi olduğu için bu kararın İdare tarafından alınmadığı, bu sebeple işin hizmet ihale olarak değerlendirilemeyeceği, projeye dayalı olarak yapılan ihalede kullanılan iş kalemleri için T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan inşaat iş kalemleri ile bunlara ilişkin yapım şartlarının kullanıldığı, brim fiyat poz tariflerinde bulunmayan ancak peyzaj uygulamalarında kullanılan bazı kalemler için de yapım işi şartlarına göre analiz yapılarak özel pozlar oluşturulduğu, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde yer alan "*İhale konusu işin yürütülmesi için işyerinde bulundurulması öngörülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin bilgilere sözleşme tasarisında yer verilir...*" hükmü uyarınca, makine teçhizatın yapım işlerinde aranmasının yapım işinin bir gereği olarak değerlendirildiği, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 63'üncü maddesinde "*...Küçük onarımlar da dahil olmak üzere yapıma ilişkin onarımların ise hizmet alımı olarak ihale edilmesi mümkün değildir.*" hükmü bulunduğu, bu çerçeveden bakıldığında bulgu konusu işin yapıma ilişkin onarım işi olduğu, EKAP üzerinden yapılan ihale ilanının hazırlanması ve şartnamenin onay aşamasında hizmet sınıfına girmiş olan bu türdeki ihaleleri Kamu İhale Kurumu'nun onaylamadan iade ettiği, ihale konusu işin Kamu İhale Kurumu onayından geçtiği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde, park ve bahçe bakım ve onarımı işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği tereddüte mahal bırakmayacak şekilde belirtilmiştir. Bulgu konusu işe bir takım onarım ve tamirat işlerinin yanında önemli miktarda park ve bahçe bakım ve onarımı niteliği taşıyan işlerin dahil edilerek yapım işi adı altında ihale edilmesi işi özü itibarıyla yapım işi yapmamaktadır. Bulgu konusu ihalelerin iş kalemlerine bakıldığında; 2023 yılında halen hakediş ödemeleri devam eden 11.314.754,41 TL sözleşme bedelli Trabzon İli Park ve Yeşil Alanların Revizyonu ve Çevre Düzenleme Yapım İşleri kapsamında 279.282.020 m<sup>2</sup> yeşil alanlarda genel temizlik yapılması, 19.126.068 m<sup>2</sup> çim ve yabancı ot biçilmesi, 2.585.496 m<sup>2</sup> sert zeminlerde makina ile yabancı ot biçilmesi, 118.213.101 m<sup>2</sup> sert zeminlerin temizlenmesi, 1.537.997 adet mevsimlik çiçek dikimi, 1.022.874 adet soğanlı bitki dikimi, 430.000 adet hercai çiçeği, çuha çiçeği, lale ve sümbül soğanı temini, 58.868 m<sup>2</sup> havuz ve şelalelerin temizlenmesi gibi ihale kapsamındaki toplam imalat tutarının %80'inden fazlasını oluşturan park ve bahçe bakım ve onarımı niteliğinde işlerin yaptırıldığı görülmüştür. Aynı şekilde 05.07.2023 tarihinde ihalesi yapılan 79.302.934,55 TL sözleşme bedelli Trabzon İli Park ve Yeşil Alanların Yapım,

Onarım ve Revizyonu ihalesi kapsamında ise 292.347.000 m<sup>2</sup> yeşil alanın bakımı, 143.242.000 m<sup>2</sup> sert zeminlerin bakımı, 171.750 m<sup>2</sup> havuz ve şelale bakımı, 29.979,900 m<sup>2</sup> çim ve yabancı ot biçilmesi, 1.500.000 adet soğanlı bitki dikimi, 5000 adet fidan dibi çapalaması, 5.100.000 adet mevsimlik çiçek dikimi, 126.642 adet gül budanması, 194.378.400 m<sup>2</sup> otomatik sulama yapılması gibi park ve bahçe bakım ve onarımı niteliğinde işlerin yaptırıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, park ve bahçe bakım ve onarımı niteliğindeki işlerin yapım işi ihalesi kapsamına dahil edilerek personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılması mümkün görünmemektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, park ve bahçelerin bakım ve onarımı niteliğindeki işlerin idarenin kendi personeli eliyle yürütülmesi gerekmektedir.

### **BULGU 21: Ödenmeyen Vergi Alacaklarının Takibinde İzlenmesi Gereken Süreçlerin Yerine Getirilmemesi**

İdarenin gelirleri arasında sayılan vergilerden ödeme süresi geçmiş olanların takibinde izlenmesi gereken haciz süreçlerinin 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 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.

Yapılan incelemelerde ise; yukarıda yer alan vergilendirme süreçlerinin işletildiği, haciz varakalarının düzenlendiği ancak bundan sonraki işlem olan 6183 sayılı Kanun’ un ilgili maddeleri çerçevesinde satış işlemlerinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; işlem yapılan mükelleflerin borçlarının yüksek miktardaki borçlar olmadığını, 2004 sayılı İcra İflas Kanununun ilgili hükümleri gereği öncelikli alacaklardan olmaması ve zamanaşımına uğratılmadan tahsilat işlemleri gerçekleştirildiği için mükellefleri çok da zor duruma düşürmeden kamu menfaatini de korumak adına işlemlerin yürütüldüğünü, ayrıca personel eksikliği vb. problemlerin giderilmesi durumunda işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir. Bu hususlar bulgu içeriğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla ilgili konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; mevzuata uygun olarak, haciz süreçlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 22: Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmelerinde Kanunda Öngörülen Süre Sınırının Aşılması**

Yapım işi kapsamında park bahçe bakım ve onarım işi yaptırılması suretiyle gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerinde 2024 yılı mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu aşacak şekilde alım yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlıklı 67’nci maddesinde; *“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım*

*işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” hükmü bulunmaktadır.*

Yapılan incelemede ise park, bahçe ve havuzların bakım ve tamiri niteliğindeki işlerin 05.07.2023 tarihinde ihalesi yapılan 1090 gün sözleşme süreli ve 79.302.934,55 TL sözleşme bedelli Trabzon İli Park ve Yeşil Alanların Yapım, Onarım ve Revizyonu işine dahil edilmesi suretiyle bu nitelikteki işler için ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu aşacak şekilde alım yapıldığı tespit edilmiştir. Bahsi geçen ihalenin iş kalemleri incelendiğinde örnek olarak 292.347.400 m<sup>2</sup> yeşil alanın bakımı, 143.242.800 m<sup>2</sup> sert zeminlerin bakımı, 171.750 m<sup>2</sup> havuz ve şelale bakımı, 29.979,900 m<sup>2</sup> çim ve yabancı ot biçilmesi, 1.500.000 adet soğanlı bitki dikimi, 5.100.000 adet mevsimlik çiçek dikimi, 126.642 adet gül budanması gibi park, bahçe ve havuz bakım, onarım ve tamiri niteliğinde işlerin olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen işin yapım işi olduğunu, bulguda bahsedilen madde hükmünün ise hizmet alımlarına yönelik düzenlemeler içerdiğini belirtmiş ise de yukarıda belirtilen iş kalemlerinin özü itibarıyla park, bahçe ve havuz bakım, onarım ve tamiri niteliğinde olduğu açıktır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, park, bahçe ve havuz bakım, onarım ve tamiri niteliğinde işler için mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu aşacak şekilde alım yapılmaması gerekmektedir.

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



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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İlgili husus, raporun denetim görüşünün dayanakları başlıklı bölümünde "İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında İzlenmemesi" başlığı ile rapora alınmıştır.