



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	7
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	12
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	13
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	13
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	14
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	18
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	19
8.	EKLER.....	55

KISALTMALAR

GAGEV: Gaziantepi Geliştirme Vakfı

AYKOME: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi

UNESCO: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü

GASKİ: Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yıllara Göre Bütçe Değerlendirme Sonuçları

Tablo 2: İdarenin Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

Tablo 3: İdarenin Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Tablo 4: 2017 Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Tablo 5: 2017 Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri

Tablo 6: İçişleri Bakanlığı İzni Alınmadan Üye Olunan Yurtdışı Kuruluşlar

Tablo 7: Uygulama Projesi Olup Birim Fiyat Teklif Usulü Çıkılan İşler

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurumun mali raporlama süreci, bütçe kesin hesabı (Md. 40) ve mali tabloların hazırlanmasını (Md.484) içermektedir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 gider bütçesi 1.350.000.000,00 TL öngörülmüş, yıl içinde 150.000.000,00 TL ek bütçe yapılmış ve toplam bütçe 1.500.000.000,00 TL, yılsonunda bütçe gerçekleşmesi ise 1.319.649.582,90 TL'dir

2017 gelir bütçesi 1.200.000.000,00 TL tahmin edilmiş, yılsonunda gerçekleşen gelir 1.129.663.832,68 TL'dir.

Tablo 1: Yıllara Göre Bütçe Değerlendirme Sonuçları

Bütçe Yılı	Gider Bütçesi (TL)	Gerçekleşen Gider Bütçesi (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşen Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
2017	1.500.000.000,00	1.319.649.582,90	87,98	1.200.000.000,00	1.129.663.832,68	94,14
2016	1.350.000.000,00	1.297.857.009,00	96,14	950.000.000,00	716.430.580,31	75,41
2015	1.000.000.000,00	904.293.311,00	90,43	950.000.000,00	637.309.201,88	67,09

İdarenin son üç yıl gider bütçe tahminleri ve bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, bütçe gerçekleşmesi % 88'in altına inmemiştir. 2016 ve 2017 yıllarında sene başında bütçe ödenekleri giderleri karşılamadığı için ek bütçe hazırlama ihtiyacı duyulmuştur. 2016 yılında 350.000.000,00 TL ve 2017 yılında 150.000.000,00 TL ek bütçe yapılmıştır.

Gelir bütçesinin gerçekleştirmeleri incelendiğinde yıllar itibariyle gerçekleşme oranı artmıştır. 2015 yılında % 67,09 olan gerçekleşme oranı, 2016 yılında % 75,41 ve 2017 yılında % 94,14 olmuştur.

Tablo 2: İdarenin Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

HESAP ADI	2015	2016	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
PERSONEL GİDERLERİ	52.334.448,92	57.026.438,82	8,97	58.923.428,90	3,33
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	7.145.211,31	7.929.067,47	10,97	8.107.193,77	2,25
MAL VE HİZMET ALIM	341.624.360,00	367.974.944,03	7,71	427.152.463,31	16,08
FAİZ GİDERLERİ	31.627.111,46	64.683.385,19	104,52	144.345.028,44	123,16
CARİ TRANSFERLER	34.772.019,66	51.880.739,39	49,20	42.072.831,05	-18,90
SERMAYE GİDERLERİ	419.169.520,35	675.658.478,47	61,19	503.223.475,18	-25,52
SERMAYE TRANSFERLERİ	550.576,00	9.601.207,00	1.643,85	39.066.856,99	306,90
BORÇ VERME	17.070.063,30	63.102.748,76	269,67	96.758.305,26	53,33
TOPLAM	904.293.311,00	1.297.857.009,00	43,52	1.319.649.582,90	1,68

İdarenin son üç yıl bütçe gider gerçekleştirmeleri incelendiğinde kurumun bütçe giderleri 2016 yılında bir önceki yıla göre % 43 oranında artmıştır. Bu artışın nedeni ise idarenin sermaye giderlerindeki yani yatırım harcamalarındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Faiz giderleri, 2016 yılında bir önceki yıla göre % 104,52 oranında artmış, 2017 ise bir önceki yıla göre % 123,16 oranında artmıştır.

2017 yılında Sermaye giderleri yani yatırım harcamaları bir önceki yıla göre % 25,52

oranında düşmüştür.

Sermaye transferleri de son üç yılda artan giderlerinden biri olmuştur. 2016 yılında % 1.643 artan bu gider kalemi 2017 yılında % 306,90 oranında artmıştır. Belediye şirketlerinin sermaye artırımını sonrası kurumun kendi payı için ödemede bulunması bu gider kalemindeki artışın sebebidir.

Tablo 3: İdarenin Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

HESAP ADI	2015	2016	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
VERGİ GELİRLERİ	7.262.160,76	11.405.374,07	57,05	18.456.568,38	61,82
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	73.346.291,33	60.545.588,17	-17,45	81.535.336,75	34,67
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	18.273.454,38	25.467.953,34	39,37	23.752.430,57	-6,74
DİĞER GELİRLER	467.875.295,09	509.198.756,27	8,83	638.568.242,25	25,41
SERMAYE GELİRLERİ	63.351.000,32	109.251.196,84	72,45	348.600.252,18	219,08
ALACAKLARDAN TAHSİLAT	7.201.000,00	956.114,51	-86,72	18.751.002,55	1.861,17
TOPLAM	637.309.201,88	716.430.580,31	12,41	1.129.663.832,68	57,68

İdarenin son üç yıl gelir gerçekleştirmeleri incelendiğinde;

Vergi gelirlerinde yıllar itibariyle belirgin artış olmuştur. Bu gelir kalemi 2016 yılında bir önceki yıla göre % 57,05 oranında artarken, 2017 yılında bir önceki yıla göre % 61,82 oranında artmıştır.

Sermaye gelirleri, diğer bir ifadeyle taşınmaz satışından elde edilen gelirler 2016 yılında bir önceki yıla göre % 72,45 oranında artmıştır. 2017 yılında ise bir önceki yıla göre % 219,08 oranında artış olmuştur. Bu artış miktar olarak da büyük olduğundan gelir bütçesinin bir önceki yıla göre % 57,68 oranında artmasının temel sebebini oluşturmaktadır. 2017 yılında borçların yapılandırılması ile ilgili kanuni düzenleme yapıldığından alacaklardan tahsilatlar % 1.861,17 oranında artmıştır.

Tablo 4: 2017 Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

HESAP ADI	2017 BÜTÇE TAHMİNİ (TL)	2017 GERÇEKLEŞEN GİDER (TL)	2017 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	73.770.960,00	58.923.428,90	79,87	4,47
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	10.797.650,00	8.107.193,77	75,08	0,61
MAL VE HİZMET ALIM	456.143.140,00	427.152.463,31	93,64	32,37
FAİZ GİDERLERİ	50.000.000,00	144.345.028,44	288,69	10,94
CARİ TRANSFERLER	31.305.000,00	42.072.831,05	134,40	3,19
SERMAYE GİDERLERİ	652.983.250,00	503.223.475,18	77,07	38,13
SERMAYE TRANSFERLERİ	0	39.066.856,99	0,00	2,96
BORÇ VERME	20.000.000,00	96.758.305,26	483,79	7,33
YEDEK ÖDENEKLER	205.000.000,00	0	0	0
TOPLAM	1.500.000.000,00	1.319.649.582,90	87,98	100,00

2017 yılı için gider bütçesinin gerçekleşme oranı % 87,98 olmuştur. Yıl içinde bütçe ödenekleri bütçe giderlerini karşılamaya yetmediğinden 150.000.000,00 TL ek bütçe hazırlanmıştır.

Personel giderleri toplam bütçe giderlerinin % 4,47'sini oluşturmuştur. Belediyenin ana faaliyetlerinin hizmet alımı yoluyla yapılması bu gider kaleminin düşük olmasının sebebidir. Mal ve Hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam bütçe giderlerinin % 70,50'sini oluşturmuştur.

Faiz giderlerinin gerçekleşme oranı % 288,69 olmuştur. Bu gider kalemi toplam bütçe giderinin % 10,94'ünü oluşturmaktadır. Toplam borç miktarının artması bu gider kaleminin de

artmasına yol açmaktadır.

Belediye şirketleri için 2017 yılı içerisinde sermaye artırımı kararı alındığından ana ortak olan kurum bu sermaye artırımına katılmıştır. Dolayısıyla sermaye transferleri gideri 2017 yılı içinde artış göstermiştir.

Tablo 5: 2017 Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri

HESAP ADI	2017 BÜTÇE TAHMİNİ (TL)	2017 GERÇEKLEŞEN GELİR (TL)	2017 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	25.135.000,00	18.451.879,88	73,41	1,63
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	99.429.000,00	81.522.852,16	81,99	7,22
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	19.695.000,00	23.752.430,57	120,60	2,10
DİĞER GELİRLER	575.240.000,00	638.585.415,34	111,01	56,53
SERMAYE GELİRLERİ	400.501.000,00	348.600.252,18	87,04	30,86
ALACAKLARDAN TAHSİLAT	80.000.000,00	18.751.002,55	23,44	1,66
RED VE İADELER (-)	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	1.200.000.000,00	1.129.663.832,68	94,14	100,00

2017 yılı gelir bütçesi % 94,14 oranında gerçekleşmiştir. Gelir kalemlerine bakıldığında merkezi idareden alınan paylar diğer gelirler toplam gelirin % 56,53'ünü, sermaye gelirlerinin yani taşınmaz satış gelirlerinin toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak % 30,86'nı oluşturduğu görülmektedir. 2017 yılı içinde arsa satışından elde edilen 348.600.252,18-TL gelir bu kalemi oluşturmaktadır. Vergi gelirleri toplam gelirlerin ancak % 1,63'ini oluşturmaktadır.

İdarenin 2017 yılsonu bilançosu incelendiğinde bankalarda 87.213.818,28 TL nakit bulunduğu görülmektedir.

Faaliyet alacakları 43.785.155,64 TL, Kurum Alacakları ise 118.351.445,47 TL'dir. Kurum alacakları bağlı idarelerden alınacak olan tutardan oluşmaktadır.

Kısa ve uzun vadeli toplam borcu faizler hariç 1.307.191.300,11 TL'dir. Kurumun 2017 yılında bu borçlar için ödediği faiz tutarı 144.345.028,44 TL'dir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna göre verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabii 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Uzun Vadeli Banka Kredilerinin Kısa Vadeli Banka Kredileri Hesabına Aktarılmaması

Kurumun kullandığı kredilerden vadesi bir yılın altına inen borçları için 300 Banka Kredileri Hesabını kullanmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "400 Banka Kredileri" başlıklı 269'uncu maddesinde;

“400 Banka Kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1 - Gerek İller Bankasından alınan gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarlarından vadesi faaliyet dönemini ilgilendiren tutarlar 300- Banka Kredileri Hesabına, vadesi sonraki dönemleri ilgilendiren tutarlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

2- İller Bankasının kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir.

b) Borç

Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 300-Banka Kredileri Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "300 Banka Kredileri" başlıklı 206'ncı maddesinde;

“300 Banka Kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1 - 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilir.

2- Gerek İller Bankasından gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarları bu hesaba alacak, banka veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

3 - İller Bankasının, kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları bu hesaba alacak, yapılan iş aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili duran varlık hesabına veya

630- Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

b) Borç

1 - İller Bankasından alınan borçlara karşılık İller Bankasınca kurum paylarından mahsubu yapılan tutarlardan ana para tutarı bu hesaba borç, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630-Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, paylardan borç mahsubu yapıldıktan sonra gönderilen tutar 102-Banka Hesabına borç, o ayki toplam kurum payı 600- Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, kurum payı toplamı 805-Gelir Yansıtma hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.

2 - Nakit olarak ödenen ana para tutarı bu hesaba, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630- Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, ödeme toplamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri

Hesabına alacak, diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Kurum mali tablolarında 400- Banka Kredileri Hesabında 1,277,470,664.66-TL yer almakta iken 300- Banka Kredileri Hesabı'nın çalıştırılmadığı görülmektedir. 2017 yılı kapanış kayıtlarında 400- Banka Kredileri Hesabında yer alan 264.647.870,99-TL, 300- Banka Kredileri Hesabı'na aktarılmamıştır.

Bu kaydın yapılmaması sonucunda; 300 Banka Kredileri Hesabının 264.647.870,99-TL eksik görünmesine, 400 Banka Kredileri Hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2017 yılı yılsonu işlemleri sırasında (kapanış kayıtlarında) 400- Banka Kredileri Hesabında yer alan 264.647.870,99-TL, ertesi yıl içerisinde ödenecek banka kredileri tutarının 300- Banka Kredileri Hesabı'na aktarılmadığını; ancak, söz konusu işlemin yılsonunda yapılması gerekirken, sehven, cari yılın 2018 olması nedeniyle, 2018 yılbaşı açılış işlemleri içinde yapılmış olduğunu, bundan böyle bu işlemin yılsonu

işlemleri sırasında yaptırılmasına azami dikkat ve özen gösterileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında bu işlemin sehven yapılmadığını ve düzeltildiğini belirtmiş ise de idare mali tablolarında 2017 yılı kapanış kayıtlarında 400- Banka Kredileri Hesabında yer alan 264.647.870,99-TL, 300- Banka Kredileri Hesabı'na aktarılmaması sonucunda, 300 Banka Kredileri Hesabının 264.647.870,99-TL eksik görünmesine ve 400 Banka Kredileri Hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine neden olunmuştur.

BULGU 2: Döviz Borçlarının Kur Değerlemesinin Yapılmaması Sonucu Bilançoda Olduğundan Daha Düşük Görünmesi

İdare kullanmış olduğu yabancı kaynaklı döviz kredilerini güncel döviz kuruna göre güncellememekte dolayısıyla dış mali borç tutarı olması gerekenden eksik görünmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Bilanço İlkeleri' başlıklı 8'inci maddesinde, “*Bilanço ilkelerinin amacının, kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması olduğu*” ;

“Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler” başlıklı 10'uncu maddesinde, “*Dönem sonu bilanço gününde yabancı kaynak hesaplarında kayıtlı olup, yabancı para cinsinden takip ve ödemesi yapılan tutarların değerlemeye tabi tutulacağı ve raporlama tarihindeki değerleriyle mali raporlarda gösterileceği*” ;

“Yabancı Para Cinsinden Yapılan İşlemler ve Kur Değişiklikleri” başlıklı 19'uncu maddesinde; “*Yabancı para cinsinden yapılan işlemler ve faaliyetlerin ulusal para birimi cinsinden işlem ve faaliyetin gerçekleştiği tarihteki kur üzerinden kaydedileceği*” ;

Yabancı paralar ve yabancı para cinsinden izlenen varlıklar ve yabancı kaynakların, raporlama tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na belirlenen ilgili döviz kuru üzerinden değerlemeye tabi tutulacağı ve değerlendirme günündeki kur üzerinden muhasebe kayıtlarında gösterileceği;

Yabancı para cinsinden yapılan parasal bir işlemin ilk kayda alındığı gün ile değerlendirme günü ya da ödeme günü veya tahsilat yoluyla kayıtlardan çıkarıldığı gün arasındaki kurlarda değişme olduğunda ortaya çıkan kur farkları oluştukları dönemlerde gelir, gider veya emanet

olarak kaydedileceği, öz kaynaklarda meydana gelen değişimin ne kadarının kur farklarından kaynaklandığı ve kur farklılıklarının raporlara etkileri raporların dipnotlarında belirtileceği;

“Değer ve Miktar Değişimleri” başlıklı 33’üncü maddesinde,

“Varlık ve yabancı kaynakların değerlemeye tabi tutulmaları sonucunda, fiyat değişmelerinden dolayı ortaya çıkan artış ve azalışların değer değişimi; borçların, alacakların veya varlıkların hacim, sayı gibi miktarlarında meydana gelen ve kamu idarelerinin inisiyatifi dışında ortaya çıkan artış ve azalışlar ise miktar değişimi olduğu ve bu şekilde ortaya çıkan kazanç ve kayıpların ilgisine göre öz kaynaklar ana hesap grubunda açılan hesaplara veya gelir ve gider kaydedileceği, bu şekillerde ortaya çıkan kazanç ve kayıpların öz kaynakları nasıl etkilediğinin ise bilançonun dipnotlarında açıklanacağı” ;

Sırasıyla 170 ve 216’ncı maddelerinde ise; *“Cari yılda ödenecek dış mali borçlar hesabının, herhangi bir dış finansman kaynağından, belirli bir geri ödeme planına göre geri ödemek üzere sağlanan dış borçlardan cari yılda ödenecek olanların anapara tutarları ve kur farklarının, dış mali borçlar hesabının ise sağlanan dış borçların anapara tutarları ve kur farklarının izlenmesi için kullanılacağı” hükümleri yer almaktadır.*

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 310-“Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar hesabının işleyişi” başlıklı 146’ncı maddesinde,

“Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki dış borçlar hesabında kayıtlı olup dönem sonunda vadesi bir yılın altına inmiş olan tutarların bu hesaba alacak, 410-Dış Mali Borçlar Hesabına borç kaydedileceği ve bu hesapta kayıtlı tutarların, ay sonu T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda ortaya çıkan kur farkı artışlarının bu hesaba alacak, 630- Giderler Hesabına borç kaydedileceği” kayıt altına alınmaktadır.

Buna göre; İdare, dış finansman kaynaklarından sağlamış olduğu ve "310-Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar" ve "410-Dış Mali Borçlar" hesaplarında takip ettiği dış borç yükümlülüklerini, ay sonlarında T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemeli ve ortaya çıkan olumsuz kur farklarını "630-Giderler Hesabına borç kaydetmelidir. Böylelikle, hem dış borç yükümlülüklerinin mali tabloda gerçek tutar üzerinden gösterimi garanti altına alınmış olacak hem de günümüz mali tablo kullanıcılarının ve kamuoyunun arzu ettiği saydam ve hesap verebilir bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturulması sağlanacaktır. Dış borcun, alındığı tarihteki döviz kuru üzerinden muhasebeleştirilmesi ve mali tabloda bu tutar üzerinden izlenmesi, Kurumun raporlama tarihinde ödemekle yükümlü olduğu toplam dış borç

yükümlülüklerinin mali tabloda olduğundan az görünmesine diğer bir ifadeyle Türk Lirasının değer kaybına bağlı olarak zaman içinde ortaya çıkan olumsuz kur farklarının dış borçlar üzerindeki artırıcı etkisinin bilançoda görünmemesine neden olmaktadır.

Mali tabloda; 310 ve 410 nolu hesaplarda bulunan dış borç yükümlülük tutarları, borcun alındığı tarihteki döviz kuru üzerinden yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle; kayıtlı bulunan dış mali borç, raporlama gününde geçerli dönem sonu kurları ile değerlemeye tabi tutulmadığından mali tabloda olduğundan az görünmektedir. Yılsonu itibariyle kurumun toplam döviz borcunun 8.906.158,90 Euro olduğu yılsonundaki döviz kuru üzerinden 410 Dış Mali Borçlar Hesabında 38.091.687,15 TL bulunması gerekirken, kayıtlarda 14.756.375,00 TL tutar bulunmaktadır. Dolayısıyla, 410 Dış Mali Borçlar hesabında ve 630 Giderler hesabında bakiye 23.335.312,15 TL eksik gözükmekte ve muhasebe tablolarında hataya sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; idare tarafından kullanılmış olan yabancı kaynaklı döviz kredilerinin güncel döviz kuruna göre güncellemesi işleminin 2017 yılsonu itibariyle yapılması gerekirken, sehven, yapılmadığı görülmekle, söz konusu dövizlerin 2018 yılı içerisinde güncellenmesi sağlanmış olup, bundan böyle yılsonu işlemleri sırasında yaptırılmasına azami dikkat ve hassasiyet gösterilecektir.

Sonuç olarak İdare cevabında bu işlemin sehven yapılmadığını ve düzeltildiğini belirtmiş ise de döviz kurlarının güncellenmemesi sonucunda idare mali tablolarında 410 Dış Mali Borçlar hesabı bakiyesi 23.335.312,15-TL eksik gözükmekte dolayısıyla bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda hataya sebebiyet vermektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 5393 sayılı Belediye Kanunu Hükümlerine Göre Borçlanma Sınırının Aşılmasına Karşın Borçlanmaya Devam Edilmesi

Kurumun borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu ve en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranının bir buçuk katını geçemeyeceğini belirtilmesine rağmen kurum mevzuata aykırı olarak borçlanmaya devam etmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanun'un "Borçlanma" başlıklı 68 inci maddesinde;

"...

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

Kurumun borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyenin 2016 yılı sonu itibariyle kesinleşen bütçe geliri olan 760.102.326,02 TL'ye, % 3,83'lük yeniden değerlendirme oranı uygulandığında bu tutar 789.214.245,10 TL olmaktadır. Belediye Kanunu büyükşehir belediyeleri için borç tavan tutarını hesaplanan bu tutarın 1,5 katı olarak öngörmüştür. Dolayısıyla Gaziantep Büyükşehir Belediyesi için borç stok tavan tutarı 1.183.821.367,65 TL olmaktadır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılı sonu itibariyle bilançosuna göre faizler hariç 1.307.191.300,11 borcu bulunmaktadır. Mevcut borç

stokunun, anılan mevzuat hükmüne göre borçlanma sınırının 123.369.932,46-TL üzerinde olduğu görülmektedir.

Kurumun borç stok miktarı Kanun’la belirlenen tavan tutarının üzerinde olduğundan 2017 yılı içinde almış olduğu 118.000.000,00 TL’lik borcun yasal dayanağı yoktur.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda 2016 yılsonu kesinleşmiş bütçe gelirleri esas alınmak suretiyle yapılan 2017 yılına ilişkin borçlanma kapasitesi hesabından yine 2016 yılsonu borç stokunun indirilerek, 2017 yılında yapılacak borçlanma tutarının bulunması gerekirken, 2017 yılsonu borç stokunun indirimine konu edildiğini, 2017 yılı sonu itibariyle kesinleşmiş bütçe gelirleri 1.129.663.832,00 TL olarak gerçekleştiğini dolayısıyla borçlanma kapasitesi tutarının, güncellendiğinde, 1.939.689.282,74 TL olduğu; bu bağlamda, borçlanma sınırının aşılmadığı; aksine ilave borçlanabilecek tutarın bulunduğu tespit edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak İlgililer 2017 yılı borç tavanının belirlenmesinde 2017 yılı kesinleşmiş bütçe gelirlerinin dikkate alınması gerektiğini belirtmiş iseler de 5393 sayılı Belediye Kanununun “Borçlanma” başlıklı 68 inci maddesinde büyükşehir belediyeleri için borç tavanı belirlenirken en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla 2017 yılı borç tavan tutarı belirlenirken en son yıl olan 2016 yılı kesinleşmiş bütçe gelirlerinin dikkate alınması gerekmektedir.

İdarenin 2016 yılı sonu itibariyle kesinleşen bütçe geliri olan 760.102.326,02 TL'ye, % 3,83'lük yeniden değerlendirme oranı uygulandığında bu tutar 789.214.245,10 TL olmaktadır. Belediye Kanunu büyükşehir belediyeleri için borç tavan tutarını hesaplanan bu tutarın 1,5 katı olarak öngörmüştür. Dolayısıyla Gaziantep Büyükşehir Belediyesi için borç stok tavan tutarı 1.183.821.367,65 TL olmaktadır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı sonu itibariyle bilançosuna göre faizler hariç 1.307.191.300,11 TL borcu bulunmaktadır. Mevcut borç stokunun, anılan mevzuat hükmüne göre borçlanma sınırının 123.369.932,46 TL üzerinde olduğu görülmektedir.

BULGU 2: Kurum Tarafından İhale Kapsamında Yaptırılacak İşlerin Çeşitleri ve Miktarlarının Doğru Tespit Edilmemesi ve İş Programlarının Gerçekçi Olmaması

Kurumun sorumluluk alanlarında muhtelif yerlerde yol, altyapı ve üstyapı yapım işi ile park yapım işine yönelik yapılan ihalelerde, yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre oldukça yüksek birim fiyat teklif edilen bazı iş kalemlerinde ilerleme yüzdelerinin yüksek olduğu, aynı sözleşme kapsamında düşük birim fiyat teklif edilen iş kalemlerinde ise ilerleme yüzdelerinin düşük kaldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'unun 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.” denilmektedir.

Aynı Kanununun “Aşırı Düşük Teklifler” başlıklı 38'inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit edileceği, teklif fiyatı aşırı düşük olanların teklifleri reddedilmeden önce, belirlenen süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak isteneceği ve aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir. Teklif fiyatı aşırı düşük olmayan isteklilerin tekliflerinde karlı iş kalemlerine yüksek, diğer iş kalemlerine ise düşük teklif verdikleri hallerde bu isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle idarelerin bu tür teklifler ile sözleşme imzalamak durumunda kaldıkları hallerde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla iş programını söz konusu olumsuzluğu giderecek şekilde hazırlatmaları ve onaylamaları önem kazanmaktadır.

Ayrıca Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş Programı” başlıklı 17'inci maddesinde;

“İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur.”

Yüklenici, idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.” Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda Kurum tarafından ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla yaklaşık maliyetini belirlerken iş

kalemlerini ve yaptırılacak iş miktarlarını doğru tespit etmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu hükümlere göre, idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

Muhtelif yerlerde söz konusu yapım işlerine yönelik yapılan ihalelerde yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerinde ilerleme yüzdeleri yüksek olan, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinde ise ilerleme yüzdeleri düşük olan ihaleye ilişkin tespit edilen hususlar aşağıda yer almaktadır.

1 - 2015/104004 ihale kayıt numaralı “Gaziantep Sınırları İçerisinde; Muhtelif Yerlerde Yol, Altyapı ve Üstyapı Yapım İşinin 16.09.2015 tarihinde ihalesi yapılmıştır. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Firmanın Toplam Teklifi 328.329.670,00-TL ve Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2 inci Firma İhale komisyonu tarafından belirlenmemiştir fakat ihaleye teklif veren teklifi geçerli sayılan firmalardan teklifi en iyi olan firmanın teklifi 380.091.400,00 TL’dir. Söz konusu yapım işi için % 20 oranında iş artışına gidilmiş ve iş 393.989.831,11 TL toplam bedelle bitirilmiştir. Söz konusu iş kapsamında, pozlar itibariyle yapılan imalatlar ve işlerin ilerleme yüzdeleri aşağıdaki tabloda yer almıştır.

Sıra No	Poz No	İşin Tanımı	Birimi				Yüklenici firma Teklif Birim Fiyatı (TL)	Toplam Yapılan İmalat	Keşif Miktarına göre işin ilerleme yüzdesi (%)	Yüklenici firmaya ödenen (TL)	Ekonomik Açından En avantajlı 2. Firma Teklifi (TL)
				Yaklaşık Maliyet (TL)	Keşif Miktarı	Keşif Tutarı (TL)					
1	KGM/2500/A	HER CİNS KLASTAKİ ZEMİNDE REGLAJ YAPILMASI	km	2.472,06	250,00	618.015,00	4.750,00	917,08	366,83	4.356.130,00	2.500,00
2	Y.16.050/05A	BETON SANTRALİNDE ÜRETİLEN VEYA SATIN ALINAN VE BETON POMPASIYLA BASILAN, C 25/30 BASINÇ DAYANIM SINIFINDA BETON DÖKÜLMESİ (BETON NAKLİ DAHİL)	m³	158,63	15.000,00	2.379.450,00	110,00	1.620,84	10,81	178.292,40	170,00
3	KGM/23.014/K	BETONARME İÇİN Q8-Q12 MM LİK İNCE NERVÜRLÜ ÇELİK TEMİNİ VE İŞÇİLİĞİ	ton	2.573,43	750,00	1.930.072,50	1.550,00	18,77	2,50	29.093,50	2.500,00
4	KGM/23.015/K	BETONARME İÇİN Q14-Q32 MM LİK KALIN NERVÜRLÜ ÇELİK TEMİNİ VE İŞÇİLİĞİ	ton	2.459,36	750,00	1.844.520,00	1.500,00	93,94	12,53	140.910,00	2.500,00
5	KGM/40.130-Ö	ASFALT KAZIMA MAKİNESİ İLE HER CİNS BİTÜMLÜ KARIŞIM KAPLAMALARIN KAZILMASI VE TAŞINMASI	m³	76,03	330.000,00	25.089.900,00	50,00	149.913,40	45,43	7.495.670,00	70,00
6	KGM/6300/PA	ASFALT BETONU BİNDER ASFALTI HAZIRLANMASI (KIRILMIŞ VE ELENMİŞ OCAK TAŞI İLE) (PLENTALTT)	ton	115,06	150.000,00	17.259.000,00	40,00	21.248,32	14,17	849.932,80	125,00
7	KGM/6220-Ö	BİTÜMLÜ SICAK TEMEL YAPILMASI (KIRILMIŞ VE ELENMİŞ OCAK TAŞI İLE) (TİP-A) (NAKLİ HARİÇ)	ton	116,05	110.000,00	12.765.500,00	45,00	18.314,60	16,65	824.157,00	125,00

8	KGM/6410-Ö	ASFALT BETONU AŞINMA TABAKASI YAPILMASI (KIRILMIŞ VE ELENMİŞ OCAK TAŞI İLE) (TİP-1) (NAKLİ HARİÇ)	ton	134,74	450.000,00	60.633.000,00	126,00	100.209,51	22,27	12.626.398,26	140,00
9	KGM/6320-YAMA-EL	BOZUK ALANLARDA BİNDER ASFALTI KULLANILARAK EL İLE YAMA YAPILMASI (YAMA YERİNİN HAZIRLANMASI DAHİL) (NAKLİYE HARİÇ)	ton	252,04	40.000,00	10.081.600,00	240,00	67.631,23	169,08	16.231.495,20	150,00
10	KGM/6410-YAMA-EL	BOZUK ALANLARDA AŞINMA ASFALTI KULLANILARAK EL İLE YAMA YAPILMASI (YAMA YERİNİN HAZIRLANMASI DAHİL) (NAKLİYE HARİÇ)	ton	286,64	60.000,00	17.198.400,00	265,00	190.119,60	316,87	50.381.694,00	170,00
11	KGM/6410/RBT-YM	ASGARİ 180 HP GÜCÜNDE; 7,5 M3 VE 14 TON ASFALT ROBOTLA TAŞINAN AŞINMA TABAKASI ASFALT BETONU İLE YAMA YAPILMASI (YAMA YERİNİN HAZIRLANMASI DAHİL) (NAKLİYE DAHİL)	ton	349,45	35.000,00	12.230.750,00	320,00	211.746,75	604,99	67.758.960,00	155,00
12	KGM/6550-Ö	BİR TABAKA ASTARLI BİTÜMLÜ SATHİ KAPLAMA YAPILMASI (TİP-1) (KIRILMIŞ VE ELENMİŞ ÇAKIL İLE) (NAKLİYE DAHİL)	dekar	5.629,43	5.000,00	28.147.150,00	3.250,00	37,93	0,76	123.272,50	7.000,00
13	KGM/6590-Ö	BİR TABAKA ASTARSIZ BİTÜMLÜ SATHİ KAPLAMA YAPMA (TİP-2;ÇAKILLA)	dekar	3.100,44	2.000,00	6.200.880,00	4.750,00	76,55	3,83	363.612,50	3.650,00
14	ÇTL/PMD	AĞIZ AÇIKLIĞI 30-50 MM YE KADAR (50 MM DAHİL) ÇATLAKLARIN POLİMER MODİFİYE BİTÜM ESASLI MALZEME İLE ONARIMI	m	50,78	150.000,00	7.617.000,00	3,00	0,00	0,00	0,00	25,00
15	KGM/15.113/KA	OCAK TAŞINDAN KONKASÖRLE KIRILMIŞ VE ELENMİŞ 25 MM (1") LİK TEMEL VEYA BANKET MALZEMESİ TEMİNİ, NAKLİ, SERİLMESİ, SULANMASI VE SIKIŞTIRILMASI	m ³	43,25	100.000,00	4.325.000,00	55,00	960.374,26	960,37	52.820.584,30	40,00
16	KGM/15.102/1-KÖ	OCAK TAŞINDAN KONKASÖRLE KIRILMIŞ VE ELENMİŞ 50 MM (2") LİK TEMEL VEYA ALTTEMEL MALZEMESİ TEMİNİ, NAKLİ, SERİLMESİ, SULANMASI VE SIKIŞTIRILMASI	m ³	42,89	450.000,00	19.300.500,00	14,00	147.453,43	32,77	2.064.348,02	40,00

Söz konusu işle ilgili olarak ihaleye çıkılmadan önce hazırlanan bir proje olmadığı için işin yürütülmesi sırasında ihalenin ağırlığını oluşturan kalemlerin imalatlarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler yapılırken yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, yaklaşık maliyete göre ve ikinci en iyi teklife göre yüklenici tarafından yüksek birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdesi yüksek olmuş ve aynı zamanda yaklaşık maliyete göre yüklenici tarafından düşük birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdeleri düşük kalmıştır. Söz konusu kalemlere örnek verecek olursak;

- KGM2500/A poz numaralı “Her Cins Klastaki Zeminde Reglaj Yapılması” işinin yaklaşık maliyeti 2.472,06-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 2.500,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 4.750,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 250 km iken iş bitiminde yapılan iş 917 km olmuştur. Bu kalem için iş artış oranı % 366 olmuştur.
- Y.16.050/05A poz numaralı “Beton Santralinde Üretilen Veya Satın Alınan Ve Beton Pompasıyla Basılan, C 25/30 Basınç Dayanım Sınıfında Beton Dökülmesi (Beton Nakli Dahil)” işinin yaklaşık maliyeti 158,63 TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 170,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 110,00 TL’dir. İşin başında keşif miktarı 15.000 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 1.620 m3 olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 10 olmuştur.
- KGM/23.014/K poz numaralı “Betonarme İçin Q8-Q12 Mm Lik İnce Nervürlü Çelik Temini Ve İşçiliği ” işinin yaklaşık maliyeti 2.573,43-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 2.500,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 1.550,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 750 ton iken iş bitiminde yapılan iş 18 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 2,5 olmuştur.
- KGM/23.015/K poz numaralı “Betonarme İçin Q8-Q12 Mm Lik İnce Nervürlü Çelik Temini Ve İşçiliği ” işinin yaklaşık maliyeti 2.459,36-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 2.500,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 1.500,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 750 ton iken iş bitiminde yapılan iş 93 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 12,5 olmuştur.
- KGM/40.130/Ö poz numaralı “Asfalt Kazıma Makinesi İle Her Cins Bitümlü Karışım Kaplamaların Kazılması ve Taşınması ” işinin yaklaşık maliyeti 76,03-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 70,00-TL’dir. İhaleyi kazanan

- firmanın teklifi ise 50,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 330.000 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 149.913 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 45 olmuştur.
- KGM/6300/PA poz numaralı "Asfalt Betonunda Binder Asfaltı Hazırlanması (Kırılmış ve Elenmiş Ocak Taşı İle) (Plentaltı)" işinin yaklaşık maliyeti 115,06-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 125,00-TL'dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 40,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 150.000 ton iken iş bitiminde yapılan imalat 21.248 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 14 olmuştur.
 - KGM/6220/Ö poz numaralı "Bitümlü Sıcak Temel Yapılması (Kırılmış ve Elenmiş Ocak Taşı İle) (Tip-A) (Nakli Hariç) " işinin yaklaşık maliyeti 116,05-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 125,00-TL'dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 45,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 110.000 ton iken iş bitiminde yapılan imalat 18.314 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 16 olmuştur.
 - KGM/6320/YAMA-EL poz numaralı "Bozuk Alanlarda Binder Asfaltı Kullanılarak El İle Yama Yapılması (Yama Yerinin Hazırlanması Dahil) (Nakliye Hariç) " işinin yaklaşık maliyeti 252,04-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 150,00-TL'dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 240,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 40.000 ton iken iş bitiminde yapılan iş 67.631 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 169 olmuştur.
 - KGM/6410/YAMA-EL poz numaralı "Bozuk Alanlarda Aşınma Asfaltı Kullanılarak El İle Yama Yapılması (Yama Yerinin Hazırlanması Dahil) (Nakliye Hariç)" işinin yaklaşık maliyeti 286,64-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 170,00-TL'dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 265,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 60.000 ton iken iş bitiminde yapılan iş 190.119 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 316 olmuştur.
 - KGM/6410/RBT-YM poz numaralı "Asgari 180 Hp Gücünde; 7,5 M3 Ve 14 Ton Asfalt Robotla Taşınan Aşınma Tabakası Asfalt Betonunda İle Yama Yapılması (Yama Yerinin Hazırlanması Dahil) (Nakliye Dahil) " işinin yaklaşık maliyeti 349,45-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 155,00-TL'dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 320,00-TL'dir. İşin başında keşif miktarı 35.000 ton iken iş bitiminde yapılan iş 211.746 ton olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 604

olmuştur.

- KGM/6550/Ö poz numaralı “Bir Tabaka Astarlı Bitümlü Sathi Kaplama Yapılması (Tip-1) (Kırılmış ve Elenmiş Çakıl İle) (Nakliye Dahil) ” işinin yaklaşık maliyeti 5629,43-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 7.000,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 3.250,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 5.000 dekar iken iş bitiminde yapılan iş 37 dekar olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 1 olmuştur.
- ÇTM/PMD poz numaralı “Ağız Açıklığı 30-50 Mm Ye Kadar (50 Mm Dahil) Çatlakların Polimer Modifiye Bitüm Esaslı Malzeme İle Onarımı ” işinin yaklaşık maliyeti 50,78-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 25,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 3,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 150.000 metre iken ihale dönemi boyunca işin hiç yapılmadığı görülmüştür.
- KGM/15.113/KA poz numaralı “Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış Ve Elenmiş 25 Mm (1") lik Temel Veya Banket Malzemesi Temini, Nakli, Serilmesi, Sulanması ve Sıkıştırılması” işinin yaklaşık maliyeti 43,25-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 40,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 55,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 100.000 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 960.374 m3 olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 960 olmuştur.
- KGM/15.102/1-KÖ poz numaralı “Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış Ve Elenmiş 50 Mm (2") lik Temel veya Alttemel Malzemesi Temini, Nakli, Serilmesi, Sulanması ve Sıkıştırılması ” işinin yaklaşık maliyeti 42,89-TL, teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifi ise 40,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 14,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 450.000 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 147.453 m3 olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 32 olmuştur.

Bu son iki iş kaleminde görüldüğü gibi 25 mm ve 50 mm lik temel ve alt temel malzemeleri için yaklaşık maliyetler (43,25 ve 42,89) ve teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın teklifleri (40,00 ve 40,00) birbirine çok yakınken yüklenicinin teklifleri 55,00 TL ile 14,00 TL olmuştur. İşin yüklenimi sırasında yüklenicinin düşük teklif verdiği imalatın sadece %32’si yapılmış buna karşılık yüklenicinin yüksek teklif ettiği malzemedan ise % 960 yapılmıştır.

Bu işte kullanılan 25 mm’lik ve 50 mm’lik temel malzemeleri için ödenen toplam tutara

bakıldığında yüklenicinin yaklaşık maliyet ve teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın tekliflerine göre yüksek teklif verdiği 25 mm'lik temel malzemesi için öngörülen toplam maliyet 4.325.000,00 TL iken iş sonunda yükleniciye 52.820.584,30 TL ödemede bulunulmuştur. Buna karşılık yüklenicinin yaklaşık maliyet ve teklifi geçerli sayılan ikinci firmanın tekliflerine göre düşük teklif verdiği 50 mm'lik temel malzemesi için öngörülen toplam maliyet 19.300.500,00-TL iken iş sonunda yükleniciye sadece 2.064.347,99-TL ödemede bulunulmuştur.

2 - 2016/437451 ihale kayıt numaralı “Burç Ormanı Çevre Düzenleme Yapım İşİ” 23.11.2016 tarihinde ihalesi yapılmıştır. Ekonomik açıdan en avantajlı firmanın toplam teklifi 3.775.452,78 TL ve ekonomik açıdan en avantajlı 2 nci firmanın teklifi ise 3.898.877,80 TL'dir. Söz konusu iş için yapım işi için % 20 oranında iş artışına gidilmiş ve iş 4.517.165,20 TL toplam bedelle bitirilmiştir.

İşin uygulanması sırasında proje değişikliğine gidilmiş ve projede yer almayan bölgede asfalt sökümü yapılmıştır. Sökülen asfalt dolgu malzemesi olarak yine projede yer almayan bir bölgede kullanılmış bu asfalt dolgunun üstü de bitkisel toprak ile örtülmüştür. Yapılan bu değişiklik nedeniyle işin metrajlarında değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik sonucunda yüklenicinin yüksek birim fiyat teklifi verdiği kalemlerde keşif artışı yapılmış buna karşılık yüklenicinin düşük birim fiyat teklifi verdiği iş kalemleri ya hiç yapılmamış ya da çok az yapılmıştır.

Yapılan proje değişikliği sonrasında söz konusu iş kapsamında iş kalemleri itibariyle yapılan imalatlar ve işlerin ilerleme yüzdeleri aşağıdaki tabloda yer almıştır.

Sıra No	İşin Tanımı	Birimi	Yaklaşık Maliyet (TL)	Keşif Miktarı	Keşif Tutarı (TL)	Yüklenici firma Teklif Birim Fiyatı (TL)	Toplam Yapılan İmalat	Keşif Miktarına göre işin ilerleme yüzdesi (%)	Yüklenici firmaya ödenen (TL)	Ekonomik Açıdan En avantajlı 2. Firma Teklifi (TL)	Yapılan İmalat Miktarlarına Göre 2. Firmaya Ödenecek Olan Tutar (TL)
1	KIRMATAŞ, ŞOSE VE ASFALT SÖKÜLMESİ	m ³	1,80	50,00	90,00	50,00	3.105,73	6.211,46	155.286,50	1,00	3.105,73
2	BİTKİSEL TOPRAK TEMİNİ	m ³	15,00	3.500,00	52.500,00	25,00	10.669,56	304,84	266.739,00	2,00	21.339,12
3	Elephante-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)(120cm)	adet	7.638,33	4,00	30.553,32	2.500,00	0,00	0,00	0,00	4.750,00	0,00
4	Elephante-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)(145cm)	adet	10.563,33	4,00	42.253,32	2.750,00	0,00	0,00	0,00	6.750,00	0,00
5	Elephante-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)(180cm)	adet	14.625,00	4,00	58.500,00	3.000,00	0,00	0,00	0,00	9.750,00	0,00
6	Daino-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	8.941,67	4,00	35.766,68	2.500,00	0,00	0,00	0,00	5.750,00	0,00
7	Orso alromo-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	4.225,00	4,00	16.900,00	2.500,00	0,00	0,00	0,00	2.900,00	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

8	Giaguoro su roma-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	4.226,67	4,00	16.906,68	2.500,00	0,00	0,00	0,00	1.900,00	0,00
9	Giraffa-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	35.750,00	4,00	143.000,00	4.000,000	0,00	0,00	0,00	19.000,00	0,00
10	Leone-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	17.075,00	4,00	68.300,00	3.000,00	0,00	0,00	0,00	9.750,00	0,00
11	Cervo-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	18.725,00	4,00	74.900,00	2.500,00	0,00	0,00	0,00	11.500,00	0,00
12	Gatto seduto-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	1.058,33	4,00	4.233,32	750,00	0,00	0,00	0,00	475,00	0,00
13	Tigre-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	17.075,00	4,00	68.300,00	2.500,00	0,00	0,00	0,00	9.750,00	0,00
14	Leonessa-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	12.191,67	4,00	48.766,68	5.000,00	0,00	0,00	0,00	9.750,00	0,00
15	Rinoceronte-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	27.633,33	4,00	110.533,32	7.500,00	0,00	0,00	0,00	18.000,00	0,00
16	Orso bruno-Ligustrum jonandrum (Topiary ligustrum)	adet	30.875,00	4,00	123.500,00	7500	0,00	0,00	0,00	15.500,00	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

17	Ekim çim	m2	5,50	54.950,00	302.225,00	4,5	68.400,00	124,48	307.800,00	2,00	136.800,00
18	Ocak taşı ile blokaj yapılması	m³	48,35	3.995,00	193.158,25	32,5	1.665,88	41,70	54.141,10	2,80	4.664,46
19	Node 100 Kontrol ünitesi	adet	277,50	105,00	29.137,50	400	335,00	319,05	134.000,00	100,00	33.500,00
20	Node 400 Kontrol ünitesi	adet	337,50	65,00	21.937,50	500	275,00	423,08	137.500,00	110,00	30.250,00

- “Kırmataş, Şose ve Asfalt Sökülmesi” işinin yaklaşık maliyeti 1,80 TL, Ekonomik Açıdan En Avantajlı ikinci firmanın teklifi ise 1,00 TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 50,00 TL’dir. İşin başında keşif miktarı 50 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 3.105 m3 olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 6.211 olmuştur.
- “Bitkisel Toprak Temini” işinin yaklaşık maliyeti 15,00-TL, Ekonomik Açıdan En Avantajlı ikinci firmanın teklifi ise 2,00-TL’dir. İhaleyi kazanan firmanın teklifi ise 25,00-TL’dir. İşin başında keşif miktarı 3.500 m3 iken iş bitiminde yapılan iş 10.669 m3 olmuştur. Bu kalem için yapılan iş oranı % 304 olmuştur.
- Yukarıdaki tabloda 1’den 16’ya kadar sayılan ithal şekilli ağaçlardan hiç alım yapılmamıştır. İşin başında bu ağaçların her birinden 4’er tane alım yapılacağı belirtilmiş ve bu ağaçlar için toplam 842.413,32-TL yaklaşık maliyet belirlenmiştir. Ekonomik açıdan en avantajlı ikinci firmanın bu ağaç grubu için toplam teklifi ise 483.100,00 TL olmuştur. İhaleyi kazanan firmanın bu ağaç grubu için teklifi ise 184.000,00 TL olmuştur. İşin uygulanması sırasında bu ağaç grubunun alımından vazgeçilmiştir.

Sadece bu ağaç grubunu dikkate alırsak bu ağaç grubunun yaklaşık maliyeti 842.413,32-TL olup, ihaleyi alan firma tarafından verilen teklif 184.000,00-TL ve ekonomik açıdan en avantajlı 2’nci firmanın teklifi 483.100,00 TL dir. Bu iki teklif arasındaki fark 359.313,32 TL’dir. Bu fark ihaleyi alan firmanın teklifi (3.775.452,78) ile ekonomik açıdan en avantajlı 2’nci firmanın teklifi (3.898.877,90) arasındaki farktan küçük olduğu için yapımından vazgeçilen ve yaptırılan imalatlar çerçevesinde firmaların vermiş olduğu teklifler göz önünde bulundurulduğunda; ekonomik açıdan en uygun teklifi veren firma ile en uygun ikinci teklifi veren firmaların sıralaması değişmiştir.

Sonuç olarak yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda kurum tarafından yapılan iki ihalede yaklaşık maliyetler belirlenirken, iş kalemlerinin ve yaptırılacak iş miktarlarının doğru tespit edilememesi ve isteklinin karlı iş kalemlerine yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlanmadığı görülmüştür. Dolayısıyla ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; yaklaşık maliyet tespit aşamasından önce teknik elemanların yaklaşık 3-4 aylık süre içerisinde Gaziantep İl sınırları içerisinde bulunan il merkezi, ilçeler ve bunlara bağlı kırsal mahallelerdeki yol durumuna ve o günkü talepleri de alarak bakım, onarım ve yenileme tahmini tespitini yaptıklarını ancak bu 3-4 aylık süre sonrasında yaklaşık maliyet hazırlama, ihale iş ve işlemleri, sözleşme ve yer teslimi aşamasına kadar yaklaşık 9 ay gibi bir süre daha geçtiğini, bu süre içerisinde yollarda mevsim şartlarından kaynaklanan (sel baskını, kar mücadelesi) bozulmalar meydana gelmekte olduğunu; kurumların altyapı çalışmaları, aşırı tonajlı araçların kırsaldaki mahalle yollarını kullanarak yollara aşırı zarar vermeleri, kırsaldaki vatandaşların yola olan müdahaleleri (yoldan sulama için dikine boru geçirme, hendekleri sulama kanalı gibi kullanma) yollarda bu süreç içerisinde keşifte hesaplanamayan ciddi bozulmalar meydana getirdiğini belirtilmiştir.

Bahsedilen nedenlerden dolayı yolların keşif aşamasındaki tespit edilen metrajları ile iş yeri tesliminden sonra yüklenici tarafından işe başlama sırasındaki reel ihtiyaçları birbirini tutmamakta olduğu belirtilmiştir.

Tüm bu nedenlerden ve önlenemeyen problemlerden dolayı keşif ve buna bağlı olarak yaklaşık maliyet oluşturulma aşaması ile sözleşme sonrası yapım aşamasındaki metrajlar ciddi farklılıklar gösterdiğini,

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin koordinasyonunda AYKOME birimi tarafından belediyenin, diğer altyapı kurum ve kuruluşları ile (Gazdaş, Gaski, Tedaş, süperonline, Telekom) yapmış olduğu protokolle şehir genelinde yapmış olduğu kazıların belediyemiz tarafından bakım onarımı yapılma kararı alınmıştır. Bu karar keşif sırasında düşünülmemiştir. Belediyemiz tarafından yapılan bu imalatlar AYKOME kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlardan tahsil edilmektedir. Bu nedenle herhangi bir kamu zararı oluşmadığını bildirilmiştir.

Ayrıca idare sözleşme yapıldıktan sonra sözleşme dosyasını bir bütün olarak kabul edip yapılması gereken imalata göre planlama yapmış ve mahallinde teknik açıdan yapılması gereken ne varsa ona göre uygulama yaptırmıştır. İhale aşamasından önce reel istekliler mevcut yolları gezerek ihtiyaçlara göre teklif vermiş olduklarını bildirmişlerdir.

Sonuç olarak İdare cevabında her ne kadar keşif sırasında öngörülen durum ile işin uygulanmasındaki durumun öngörülmeyen şartlar nedeniyle birbirini uymadığını belirtmiş ise de bir yapım işinin ihale edilmesi ve işin yürütülmesi esnasında idarenin kamu ihale mevzuatı hükümlerine uyması gerektiği açıktır.

4734 sayılı İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde;

"Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için

ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

.....

c) (Değişik: 18/4/2007-5625/5 md.) Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,” denilmektedir.

Buna göre idareler yapım işleri için uygulama projeleri ile ihaleye çıkmaları esastır. Anca istisnai durumlarda kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir.

Kesin proje üzerinden çıkılan ihale sonucunda düzenlenen sözleşmenin iş programına göre yürütülmesi gerekmektedir.

Kurum cevabında belirtildiği üzere kesin proje ile ihaleye çıkılması gereken “Gaziantep Sınırları İçerisinde; Muhtelif Yerlerde Yol, Altyapı ve Üstyapı Yapım İşi”nin projersiz ihale edildiği anlaşılmaktadır. 2015 yılında 328.329.670,00 TL’ye ihale edilen ve iş arışı ile beraber 393.989.831,11 TL’ye tamamlanmıştır. İdare bütçesinin 2015 yılında 904.293.311,00 TL olduğu göz önüne alındığında idare bütçesinin yaklaşık % 36’sını oluşturan bir yapım işi için proje hazırlanmadan ihaleye çıkılması Kamu İhale Kanunu’na aykırı olduğu gibi, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesiyle de uyuşmamaktadır.

Bu iş için proje hazırlanmadan ihaleye çıkılması sonucunda işin uygulanması sonucunda birim fiyat kalemlerinde çok sayıda değişiklik meydana gelmiştir. Hem proje olmaması hem de bir iş programının olmaması bu iş için insiyatifin yüklenici ve saha elemanlarına bırakılmasına sebebiyet vermiştir. Birim fiyatlarda meydana gelen değişikliklerin çoğu yüklenicinin yaklaşık maliyete ve en uygun ikinci teklifi veren ikinci firmanın verdiği teklife göre daha yüksek teklif verdiği kalemlerde artış, yaklaşık maliyete ve en uygun ikinci teklifi veren ikinci firmanın verdiği teklife göre daha düşük teklif verdiği kalemlerde ise azalış şeklinde olmuştur.

Yüklenicinin hangi kalemlerde artış olacağını bilip bu kalemler için hem yaklaşık maliyete esas birim fiyatlar hem de bu ihaleye teklif veren diğer firmalara göre yüksek teklif vermesi aynı şekilde hangi kalemlerin yapımından vazgeçileceğinin veya az miktarda yapılacağını bilip buna göre düşük teklif vermesi idarenin bu işin keşfinin yapılmasında ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında gereken dikkat ve özeni göstermediğini ortaya çıkarmaktadır.

İdare bu iş kapsamında yaptığı bakım onarım için yapılan maliyetlerin AYKOME kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlardan tahsil edildiğini belirtmiş ve AYKOME'den alınan ücretlerin yapım maliyetlerinden yüksek olduğunu belirtmiş iseler de AYKOME tarafından belirlenen ücretler rekabet şartlarına göre belirlenmemektedir. Dolayısıyla bu işin maliyetleri AYKOME ücretleri ile değil bu iş kapsamında hesaplanan yaklaşık maliyet ile ihaleye giren diğer firmaların verdiği teklifler ile karşılaştırılması gerekmektedir.

İdare bulguda konu edilen "Burç Ormanı Çevre Düzenleme Yapım İşİ" işi ile ilgili herhangi bir cevap göndermemiştir.

Sonuç olarak yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda kurum tarafından yapılan iki ihalede uygulama veya kesin proje hazırlanmadan ihaleye çıkılması sonucu yaklaşık maliyetler belirlenirken, iş kalemlerinin ve yaptırılacak iş miktarlarının doğru tespit edilememesine yol açmıştır. Aynı şekilde idare tarafından iş programı hazırlanmadığı için isteklinin karlı iş kalemlerine yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde işi yapamamasına sebep olmuştur. Dolayısıyla ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanamamıştır.

BULGU 3: Gaziantep’i Geliştirme Vakfına Gönderilen Nakit Yardımın Protokol Hükümlerine Aykırı Kullanılması

Kurum tarafından 2016 ve 2017 yıllarında Gaziantep’i Geliştirme Vakfına yapılan protokol çerçevesinde nakit yardımı yapılmış fakat bu yardımın vakıf tarafından protokol hükümlerine aykırı olarak kullanıldığı anlaşılmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29’uncu maddesinde;

“Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.

Bu yardımların yapılması, kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde ise;

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

“ ...

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

...

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi

oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” hükmü bulunmaktadır.

5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun “Yardım ve işbirliği” başlıklı 10'uncu maddesi ise şu şekildedir;

“Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve meslekî kuruluşlardan maddî yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddî yardımda bulunabilirler.

5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde ellisi oranında aynî veya nakdî katkı sağlayabilirler. (Ek cümle: 18/2/2009 – 5838/7 md.) 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi çerçevesinde engellilerin ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işlerini kurmaları, engellilerin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerine ilişkin projeler ile benzeri projelerde bu oran aranmaz.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kuruluş ve benzeri teşekküllerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirmeleri mümkündür. Bunun için ortak hizmet projesi kapsamında yapılacak işin belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda olması, belediye meclis kararı alınması ve taraflar arasında bir protokol imzalanması gerekmektedir. Ayrıca kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları dışındaki diğer dernek ve vakıflarla gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinde, mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekmektedir.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75 inci maddesinin son fıkrasında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29'uncu maddesinin ve 5253 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin belediyeler için uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre belediyelerin dernek, vakıf, birlik ve benzeri kuruluşlara ayni veya nakdi yardım yapabilmesi mümkün değildir.

Mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere ortak hizmet projesi ile

yardım birbirinden farklı kavramlardır. Ortak hizmet projesinde belediye ve dernek, gerçekleştirilecek hizmette iş bölümü yapmalıdırlar ve belli şartların sağlanması gerekmektedir. Yardım ise tek taraflı olup karşılıksızdır. Sonuç olarak belediyelerin ortak hizmet projeleri dışında dernek, vakıf, birlik ve benzeri kuruluşlara yardım suretiyle katkı sağlaması mümkün değildir.

İdare ile Gaziantep’i Geliştirme Vakfı arasında “İşbirliği, Ortak Hizmet Projeleri ve Şehrimizin Tanıtımına Katkıda Bulunacak Her Türlü Faaliyetlere İlişkin Protokol” imzalanmıştır.

Bu protokolün “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu protokolün amacı; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Gaziantep’i Geliştirme Vakfı işbirliğiyle, Gaziantep ve çevresinin ekonomik, sosyal, kültürel gelişimini ve tanıtımını güçlendirmek için yurt içi ve yurt dışında bulunan kişi, kurum ve kuruluşların bölgeye ilgisini artıracak tanıtım çalışmaları yapmak ayrıca UNESCO Yaratıcı Şehirler Ağı Gastronomi üyeliği alanında şehrimizin tanıtımına katkıda bulunacak faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlamaktır.” hükmü yer almaktadır.

Aynı protokolün “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde;

“Bu protokol, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Gaziantep’i Geliştirme Vakfı işbirliği ile İlimizi ve sahip olduğu kültürel potansiyeli şehir içi, yurt içi ve yurtdışında bulunan kişi, kurum ve kuruluşlara tanıtmak amacıyla gerçekleştirilecek olan konferanslar, toplantılar, lansmanlar, yemek organizasyonları, fuarlar, kongreler, festivaller, şenlikler ve benzeri etkinlikler, medya, basın, reklam, ilan gibi tanıtım faaliyetleri ile ilgili hususlara ilişkin esas ve yükümlülüklerini kapsar.” denilmektedir.

Bu protokol çerçevesinde idare tarafından Gaziantep’i Geliştirme Vakfına 2016 yılında 3.100.000,00 TL ve 2017 yılında 2.000.000,00 TL olmak üzere toplam 5.100.000,00-TL nakit yardımı yapılmıştır.

Gaziantep Geliştirme Vakfı’nın 2016 yılı 2017 yılı giderleri “Vakıf; Dernek, Birlik, Kurum Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik”in yardımların kullanılması, izlenmesi ve denetlenmesi başlıklı 7’nci maddesi çerçevesinde incelenmiştir.

Buna göre vakfın 2016 yılında 4.460.275,51 toplam gideri gerçekleşmiş bu giderin

1.600.000,00-TL si spor kulüplerine nakit yardım olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde vakfın 2017 yılında gerçekleşen gideri 5.292.848,41-TL'dir. Bu giderin 4.100.000,00-TL'si spor kulüplerine nakit yardımı şeklinde olmuştur.

Buna göre kurum tarafından vakfa yapılan yardımların protokol hükümleri çerçevesinde kullanılması gerekirken bu yardımların büyük çoğunluğunun spor kulüplerine aktarıldığı ve bunun kurum ile vakıf arasında yapılan protokole aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, idare tarafından ödemesi gerçekleştirilen meblağlar söz konusu protokol hükümlerine uygun olarak yükümlülüklerin yerine getirilmesinden ibaret olup GAGEV tarafından gerçekleştirilen harcama detaylarının kalem kalem ne şekilde kullanıldığına Belediyemizce bilinebilmesi, denetlenebilmesi gibi bir durum söz konusu olamayacağından bu konuda herhangi bir sorumluluğun izafe edilmesi de düşünülmemeyeceğini belirtmiştir.

Kaldı ki; bu konu başlıkları başta olmak üzere, Gaziantep'in tanıtımına katkıda bulunacak etkinlik ve faaliyetlerle ilgili kaynak tarafımızdan alınan Meclis Kararlarına istinaden aktarılmış, harcama ve ödemeler GAGEV tarafından yapılmıştır. Vakıf yönetimince spor kulüplerine yapılan bu kapsamdaki ödemelerin Protokolün 1'inci maddesindeki "*sosyal, kültürel gelişimini ve tanıtımını güçlendirmek*" amacına matuf olarak yapıldığı konusunda da herhangi bir tereddütün bulunmaması gereklidir.

Gaziantep'i Geliştirme Vakfı'nın yapmış olduğu faaliyetlerin elbette ki tamamı, spor kulüplerine vermiş olduğu destekten ibaret değildir. Bunun yanı sıra, Spor faaliyetleri ile birlikte geniş kitlelere ulaşma, sosyal gruplarla etkileşim içinde olma ve tanıtım çalışmaları yapma imkânlarının doğduğu da göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

Vakıf yönetimince de spor kulüpleri ile yapılan yazılı veya sözlü anlaşmalarla gerek ilimizde, gerekse diğer illerde yapılan spor karşılaşmalarında hem anlaşma yapılan kulübün spor adamları, aileleri ve taraftarları; hem de il içi ve il dışından gelen rakip takımların spor adamları, aileleri ve taraftarları nezdinde Gaziantep'in tanıtılmasına yardımcı olmak amaçlanmıştır. Vakıf yönetimince spor kulüplerine yapılan bu kapsamdaki ödemeler, Protokolün 1'inci maddesindeki "*sosyal, kültürel gelişimini ve tanıtımını güçlendirmek*" amacına matuftur.

Her ne kadar; Protokolün 2'inci maddesinde "*spor faaliyetleri*" ismen zikredilmemiş olsa da bu tür hukuki metinlerin doğası gereği her faaliyet tek tek sayılamayacağından "*ve benzeri etkinlikler*", "*gibi faaliyetler*" denilmek suretiyle, Belediye Başkanlığımız ile Vakıf

yönetimi arasında işbirliği yapılacak alanların, - tanıtım amacına hizmet ettiği sürece - farklı isim ve branşlarda, çeşitli aktiviteler olabileceği yönünde ortak bir irade ortaya konulmuştur.

Kaldı ki; Özel, kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra Belediyemizce de Meclis Kararına dayanılarak yapılan ve GAGEV havuz hesabına aktarılan tutarların harcanması tamamen vakfın üst kurulunun kararıyla kullanılmaktadır.

Sonuç olarak Meclis Kararına dayanılarak yapılan ve GAGEV havuz hesabına aktarılan tutarların harcanması tamamen vakfın üst kurulunun kararıyla kullanılmaktadır denilmiş ise de 17.07.2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Vakıf; Dernek, Birlik, Kurum Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik”in “Yardımların Kullanılması, İzlenmesi ve Denetlenmesi” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Teşekküller, yardımları kamu yararı gözeterek verilmiş amacına uygun olarak kullanmak zorundadır.

.....

(3) Yardım yapan idareler, yapılan yardımla sınırlı olmak üzere gerekli gördüğü her türlü inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkilidir. Denetim sırasında görevli memur tarafından istenecek bilgi, belge ve kayıtların gösterilmesi, verilmesi, sorulan soruların yazılı ve/veya sözlü olarak cevaplandırılması zorunludur.” hükmü yer almaktadır.

Bu mevzuat hükümlerine göre idare yardım yaptığı vakfın bu yapılan yardımı inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkilidir. Dolayısıyla idare yapılan yardımın protokol hükümlerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol edebilme yetkisine sahiptir.

Buna göre kurum tarafından vakfa yapılan yardımların protokol hükümleri çerçevesinde kullanılması gerekirken bu yardımların büyük çoğunluğunun spor kulüplerine aktarıldığı ve bunun kurum ile vakıf arasında yapılan protokole aykırı olduğu anlaşılmaktadır. İdare ile vakıf arasında yapılan protokol hükümlerine göre aktarılan yardımın Gaziantep’in gelişim ve tanıtımına katkı sağlamak amacıyla kullanılması gerekirken idare tarafından aktarılan yardımların spor kulüplerine aktarılması protokolün amacıyla örtüşmemektedir. İdare her ne kadar spor kulüplerinin ilimizi tanıtımına katkı yapacağını belirtmiş ise de aktarılan yardım tutarının büyük çoğunluğunun spor kulüplerine aktarılması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra yardım yapılan spor kulüplerinin bazılarının profesyonel spor kulübü olduğu dolayısıyla idarenin bu kulüplere nakit yardımı yapılmasının mevzuata aykırı olduğu açıktır. Vakıf üzerinden bu kulüplere nakdi yardım yapılması yapılan işlemi mevzuata uygun hale getirmemektedir.

BULGU 4: Yol Kenarı ve Meydanlardaki Park Yerlerinin (Parkomat) İhalesiz Bir Şekilde Belediye Şirketine Devredilmesi

Kamu idaresi, yol kenarı ve meydanlardaki park yerlerinin (parkomat) işletmesini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın kanuna aykırı olarak belediye meclis kararıyla belediye şirketine devretmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “*Şirket Kurulması*” başlıklı 26'ncı maddesinde;

“... Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. ...” denilmektedir.

Yukarıdaki maddede geçen ‘otopark’ deyimini yorumlarken 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ‘*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*’ başlıklı 7 nci maddesinin (f) bendi ile (l) bendinin iyi ayrıştırılması gerekmektedir.

Bahsi geçen (f)bendinde aynen; “*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*” denilmektedir.

Aynı maddenin (l) bendinde ise aynen;

“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” denilmiştir.

Bu iki bende baktığımız zaman (f) bendinde yol kenarlarında işletilen parkomat yerlerinin, (l) bendinde ise kapalı veya açık otopark denilen yerlerin olduğu anlaşılmakta ve ayrımı ortaya konulmaktadır. Yani parkomat ile otoparkın aynı şey olmadığını aynı maddede iki ayrı bentte ayrı ayrı ifade edilmesinden anlayabiliriz.

Nitekim;

22 Şubat 2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Otopark Yönetmeliği’nin ‘Tanımlar’ başlıklı 3’üncü maddesinin (1) bendinde yol üstü araç park yeri;

“*Cadde ve sokak üzerinde, yaya kaldırımından ayrılmış cepte, yolun sağ tarafında veya refüjde yol standartlarına uygun şekilde yatay ve düşey işaretlemeler ile ayrılmış, kullanım süresi görülebilecek şekilde belirtilen, kullanım şartlarına ilişkin diğer hususlar idaresince belirlenen, motorlu veya motorsuz araçların park edebileceği alanı*” şeklinde tanımlanarak diğer otopark türlerinden farklı olduğu ve yol üstü araç park yeri şeklinde ifade edilen park yerleri ile otoparklar arasında Anılan Yönetmelikçe de bu şekilde bir ayrıma gidilerek konunun açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir.

Kurum, 5216 sayılı Kanunun 26’ncı maddesine dayanılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenen süre ve bedelle parkomat yerlerini kendi şirketine devretmiştir.

Ancak yukarıda yaptığımız ayrıma dikkat edersek, büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun (1) bendinde belirtilen otoparkların işletmesini aynı kanunun 26 ncı maddesine göre devredebilir. Aynı Kanunun (f) bendinde belirtilen parkomat yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine göre değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuz doğrultusunda işlem yapılacağını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun (1) bendinde belirtilen otoparkların işletmesini aynı kanunun 26’ncı maddesine göre devredebilir. Aynı Kanunun (f) bendinde belirtilen parkomat yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanunun 26’ncı maddesine göre değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Şirketine Devrettiği İşletmelerini Şirketin İhalesiz Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi

Kamu idaresi mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bazılarını belediye şirketi olan GAZİBEL A.Ş’ye devrettiği ve GAZİBEL A.Ş’nin de 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine

göre kendisine devredilmiş çeşitli niteliklerdeki 132 taşınmazın sadece 18 tane taşınmazın GAZİBEL A.Ş tarafından işletildiği, 104 tane taşınmazın ise; yönetim kurulu kararı ya da 51/g pazarlık usulü yöntemiyle mevzuata aykırı olarak üçüncü kişilere kiralamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinin "*h*" bendinde "*Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.*" belediyelerin tahsis edebilme yetkisi belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Şirket Kurulması*" başlıklı 26'ncı maddesinde "*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir*

...

Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin şirket kurabileceği ve bu şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki kanun hükümleri incelendiğinde; Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaksızın büyükşehir belediyeleri % 50 sinden fazla hissesine sahip olduğu belediye şirketlerine sahip olduğu taşınmazlarını devredebilecektir. Ancak; belediye şirketlerinin devraldıkları bu taşınmazları üçüncü kişilere devretmek istemeleri halinde (kiraya vermek gibi) belediye şirketlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde şirketin de kendisine Gaziantep Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmesi devredilen taşınmazlar, üçüncü kişilere 2886 sayılı Devlet İhale

Kanun'unun 51(g) maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiraya verdiği tespit edilmiştir.

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

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

...”

36' ncı maddesi;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.

Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.”

51/g maddesi;

“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,

...”

hükümlerine yer vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36' ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Zira 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesinin yapılamayacağı düşünülmektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ise de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyeleri tarafından belediye şirketlerine işletmesi devredilen taşınmazlar bu kapsamda değildir.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; *"Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu"* hususu hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediyesi tarafından belediye şirketlerine devredilen 104 adet taşınmazın ilgili şirket tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uymaksızın pazarlık usulü ya da yönetim kurulu kararıyla kiraya vermesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuz doğrultusunda işlem yapılacağını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, tarafından belediye şirketlerine devredilen taşınmazların ilgili şirketler tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Kurumun Taşınmazlarını İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Devretmesi

Kamu idaresi, kendi mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarından olan hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri dışında kalan taşınmazlarını 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine aykırı olarak ihalesiz devretmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “*Şirket Kurulması*” başlıklı 26'ncı maddesinde;

“... *Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*” denilmektedir.

Buna göre büyükşehir belediyeleri kendi mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarından olan hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri gibi yerlerini ihalesiz olarak şirketlerine devredebileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte bunlar dışında kalan halı saha, dükkan ve işyeri, daire ve tesis gibi 62 tane yeri ihalesiz olarak belediye şirketine devrettiği görülmüştür.

Bu mevzuat hükmüne rağmen kurum taşınmazlarını mevzuata aykırı olarak belediye şirketine devrettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuz doğrultusunda işlem yapılacağını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, tarafından belediye şirketlerine taşınmaz devrinde 5216 sayılı Kanun'un 26 ıncı maddesi uygulanması gerekmekte olup madde kapsamına girmeyen yerlerin ihale yoluyla kiralanması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların İhale Yapılmadan Kiraya Verilmesi

Kuruma ait bazı mülk ve işletmeler ihale yapılmaksızın, bazı kişi ve şirketler tarafından kullanılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1inci maddesi; “*Genel bütçeye dâhil 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.*” hükmü,

“Kiralarda Sözleşme Süresi” başlıklı 64 üncü maddesi; “*Kiraya verilecek taşınır ve*

taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı oldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü yer almaktadır.

Kamu idaresinin taşınmazlarının incelenmesi neticesinde, 502 adet işyeri ve mülkün ihalesiz olarak kiralandığı, yapılan işlemlerin anılan kanuna aykırı olmasına rağmen bu uygulamanın uzun yıllardır devam etmekte olduğu, 2016 yılı denetim raporunda da yer alan bu husus konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuz doğrultusunda işlem yapılacağını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis edilen ve encümen kararıyla tahsis (kira) ücretleri belirlenen işyerlerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Bulgu konusu problem 2016 yılı denetimlerinde de raporlanmış ve idare tarafından düzeltileceği belirtilmiş olmasına rağmen hala devam etmektedir.

BULGU 8: İçişleri Bakanlığından İzin Alınmadan Yurtdışı Kuruluşlara Üye Olunması

Kurum belediye mevzuatına göre görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası kuruluş ve teşekküllere üye olabilir. Yurtdışı kuruluşlara ister kurucu üye isterse de üye olsun İçişleri Bakanlığından izin alması gerekir. Ancak kurum İçişleri Bakanlığı izni olmadan uluslararası kuruluşlara üye olmuştur.

5393 sayılı Kanun’un “Yurt dışı ilişkiler” başlıklı 74 üncü maddesinde;

“Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilirler.

Belediyeler bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”

denilmektedir.

Kanundaki “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18’inci maddenin (p) bendine göre;

“Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre belediyelerin uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapabilmeleri, kardeş şehir ilişkisi kurabilmeleri vb. faaliyetler bir karar organı olan belediye meclisinin alacağı karara bağlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, 5216 Sayılı Kanun’un “Diğer Hükümler” başlıklı 28’inci maddesindeki; *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”* hükmü gereği, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun yurt dışı ilişkilerle ilgili 74’üncü maddesi büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.

Kurum aşağıdaki tabloda gösterilen uluslararası kuruluşlara mevzuata hükümlerine aykırı olarak İçişleri Bakanlığından izin almadan üye olmuştur.

TABLO 6: İçişleri Bakanlığı İzni Alınmadan Üye Olunan Yurtdışı Kuruluşlar

1. Avrupa- Akdeniz Bölgesel Ve Yerel Kongresi (ARLEM)
2. Avrupa Enerji Şehirler Birliği
3. Uluslararası Botanik Bahçeleri Koruma Birliği (BGCI)
4. Uluslararası Folklor Festivalleri Ve Geleneksel Sanatlar Organizasyon Konseyi (CIOFF)
5. Avrupa Gastronomi Miras Ağı (CULINARY HARİTAGE)
6. Avrupa Bilim Merkezleri Ve Müze Birliği (ECSİTE)
7. Enerji Kentleri

8. Avrupa'daki Önemli Şehirler Ağı
9. Sürdürülebilirlik İçin Yerel Yönetimler Ağı
10. Uluslararası Park Ve Rekreasyon Yönetim Federasyonu
11. Metropolis
12. İpekyolu Belediye Başkanları Formu
13. Türk Dünyası Belediyeler Birliği
14. Birleşmiş Kentler Ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı
15. Uluslararası Toplu Taşıma Birliği
16. Dünya Yoksullukla Mücadele İttifakı
17. WeGO – Dünya e- Devletler Teşkilatı
18. Kaleli Kentler Birliği
19. UNESCO
20. Asya Belediye Başkanları Formu
21. İslam Başkentleri Birliği
22. Avrupa Bölgeler Asamblesi

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle, Mart 2017 tarihinde, İçişleri Bakanlığı, izin alınmadan yurtdışı kuruluşlara üye olunmasına ilişkin olarak neredeyse tüm belediyelerde sorunlar olduğunu ve bu sorunun giderilmesi için çalışmalara başlandığını belirtmiştir. Bu doğrultuda üye olunan uluslararası kuruluşların listesi şifahen talep edilmiş, 9 Mart 2017 tarihinde üye olunan tüm kuruluşlar İçişleri Bakanlığına e-posta olarak iletilmiştir.

İçişleri Bakanlığı söz konusu üyeliklere ilişkin Meclis Kararlarının yenilenerek Bakanlık onayına sunulması yoluyla bu durumun giderilmesi hususunu tarafımıza bildirmiştir. Buna istinaden ilk üyelik izni Mayıs 2017 tarihinde onaylanmıştır. İçişleri Bakanlığımızda iş yoğunluğuna sebebiyet vermemek amacıyla belirli aralıklarla izin taleplerimiz iletilmektedir.

Bugüne kadar üyesi olduğumuz 6 uluslararası kuruluşlara ilişkin izin yazıları gelmiş olup, 9 üyeliğe ilişkin Bakanlığa izin yazıları yazılmıştır ve onayı beklenmektedir. Diğer kuruluşlara ilişkin izin süreçleri devam etmektedir.

Uluslararası kuruluşlara yeni üyelikler için, öncelikli olarak İçişleri Bakanlığı izninin alınmasına hassasiyet gösterilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin uluslararası kuruluşlara üye olurken mevzuata hükümlerine uygun olarak İçişleri Bakanlığından izin alındıktan sonra üye olması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 9: Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımayan Personelin Şube Müdürlüğü Kadrosuna Atanması

Kurumda çalışan bazı personelin Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e aykırı olarak şube müdürü olarak atandığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair

Yönetmelik'in 2'nci ve 5'inci maddeleri uyarınca, belediyelerde şube müdürü kadrosu görevde yükselmeye tabi bir kadro olup görevde yükselme eğitimine katılmadan ve düzenlenecek sınavı kazanmadan herhangi bir personelin söz konusu kadroya atanması mümkün değildir.

Ancak söz konusu Yönetmeliğin 20'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendi uyarınca, bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan "yönetim" hizmetleri grubunda yer alan şube müdürü kadrosuna sınavsız atanabilmektedir.

Yapılan incelemede kurumda görev yapan bazı personellerin görevde yükselmeye tabi olmayan bir kadro olan "daire başkanı" kadrosuna atandığı, bu kadroda 1 gün veya 5 gün gibi kısa sürelerle çalıştıktan sonra "şube müdürü" kadrosuna atandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, kurumda çalışan bu personellerin Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde (daire başkanı) en az altı ay süreyle çalışmaması nedeniyle şube müdürü kadrosuna sınavsız atanmasına imkân bulunmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle, bazı şube müdürlüğü görevini tedviren yürüten kişilerin şube müdürlüğü kadrosuna atanmaları kurumumuzun kişilerin hizmetine ihtiyaç duyması ilgililerin alanında yetişmiş olmaları ve temininde güçlük çekilen personel olduklarından ilgililer daire başkanlığından şube müdürlüğü kadrosuna geçirilmişlerdir.

Şube müdürlüğü kadrosuna atamalarda Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esasına Dair Yönetmelik'e aykırı herhangi bir atama yapılmamasına gereken dikkat ve hassasiyet gösterilecektir.

Sonuç olarak Mevzuat hükümleri gereğince, kurumda çalışan bazı personellerin Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde (daire başkanı) en az altı ay süreyle çalışmaması nedeniyle şube müdürü kadrosuna sınavsız atanmasına imkân bulunmadığı düşünülmektedir. Bu konuda mevzuat hükümlerine uygun olarak işlem yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kalkınma Ajansı Paylarının Hatalı Hesaplanması

Kurumun, Kalkınma Ajansına ödeyeceği payı yıl içinde yaptığı borçlanmayı matrahtan düşülmek suretiyle eksik hesaplanmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler ve Yönetilecek Fonlar" başlıklı 19 uncu maddesinin "d" fıkrasında;

"Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay," denilmektedir.

Kurum tarafından 2016 yılı için katkı payı hesaplanırken yıl içinde yapılan borçlanmanın matrahtan düşüldüğü görülmüştür.

Borçlanmanın hariç bırakılmasına ilişkin ifade, 5549 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlükte olan ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükmü uyarınca borçlanmanın kurumların gelir kalemleri arasında yer almasından kaynaklanmaktadır.

Nitekim Mülga Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği'nin "İç Borçlar" başlıklı 92 nci maddesinde;

" A - Alacak

1 - Türk parası ile yapılan borçlanma ve alınan kredi tutarları bu hesaba alacak, iç borç hareketleri hesabına borç; diğer taraftan bütçe gelirleri hesabına alacak, banka hesabına borç kaydedilir." hükmü yer almaktaydı.

Dolayısıyla eski yönetmeliğe göre borçlanma bütçe geliri olarak görüldüğünden Kalkınma Ajansı payı hesaplanırken bu bütçe gelirinun düşülmesi gerekirdi. Fakat Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde borçlanma bir bütçe geliri olarak öngörülmemiştir. Bu durumda yıl içindeki borçlanma tutarı Kalkınma Ajansı payı hesaplanırken düşülmemesi gerekir.

Kurum tarafından 2016 yılı için katkı payı hesaplanırken yıl içinde yapılan 602.543.836,14-TL borçlanmanın matrahtan düşüldüğü görülmüştür. Bu durumda Kalkınma Ajansı payı 3.012.719,18-TL (602.543.836,14 * % 0,5) eksik hesaplandığından 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı 3.012.719,18-TL eksik gözükmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuz doğrultusunda işlem yapıp eksik tutar tahakkuk ettildiğini bildirmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; bulgumuz doğrultusunda işlem yapıldığını belirtmiştir. Ancak, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin yapılacak işlemler 2018 yılında gerçekleşeceği için bulguda bahsedilen hatalar 2017 yılı mali tablolarını etkilemiş ve 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı 3.012.719,18-TL eksik gözükmesine yol açmıştır.

BULGU 11: Uygulama Projesi Olan Bazı İşlerde Anahtar Teslim Götürü Bedel İhale Usulü Yerine Birim Fiyat İhale Usulünün Kullanılması

İdarenin bazı işlerinde uygulama projesi olduğu halde anahtar teslim götürü bedel ihale usulü yerine birim fiyat ihale usulü kullanıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'inci maddesinin (c) bendinde "*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir.*" hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gerektiği halde birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale yapılması 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (c) bendine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle iptal sebebi olabilmektedir. Belli durumlarda ise ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu durumlar Kanun'da açık

olarak belirtilmektedir. Bu durumlarda birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılması gerekmektedir.

Ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilecek durumlar dışında uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılması gerekmektedir.

Doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli sürenin olmaması durumu ile onarım işlerinde uygulama sırasında bir kısım ilave işlerin ortaya çıkabileceğinin muhtemel olması nedeniyle bu işlerin, ön veya kesin proje üzerinden teklif birim fiyat alınmak suretiyle ihale edilmesi mümkündür.

İdare tarafından yapılan yapım işlerine ait ihale dosyaları incelendiğinde, Kamu İhale Kanunu'na aykırı olarak uygulama projesi bulunan işlerde anahtar teslim götürü bedel ihale yerine birim fiyat ihale teklif usulü ile ihaleye çıkmıştır. Bu tarz yapılan ihalelerde uygulama aşamasında gerekçesiz proje değişikliklerinin çok fazla olduğu, dolayısıyla hem kanuna aykırılık sebebiyle hem de idarenin ek maliyetlere katlanmak durumunda kalması sebebiyle uygulama projesi olan işler götürü bedel ihale usulü kullanılarak yaptırılmalıdır.

Tablo 7: Uygulama Projesi Olup Birim Fiyat Teklif Usulü Çıkmış İşler

Proje Adı	İlgili Dairesi	Alım Şekli	Proje Türü	Sözleşme Türü
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İslahiye İlçesi Köprü Yapım İşİ	Fen İşleri Dai.Bşk.	Yapım	Uygulama Projesi	Birim fiyat
Aktoprak Mahallesi Profesyonel Semt Sahası Yapım İşİ	Fen İşleri Dai.Bşk.	Yapım	Uygulama Projesi	Birim fiyat
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Bayramlı Köprüsü Yapım İşİ	Fen İşleri Daire Bşk.	Yapım	Uygulama Projesi	Birim fiyat
25 Aralık Kent Parkı Yapım İşİ	Park Bahçeler Dai. Bşk.	Yapım	Uygulama Projesi	Birim fiyat

Kamu idaresi cevabında; özetle idarenin tecrübelerine dayanılarak daha önce yapılan köprü vb. işlerde uygulama sırasında araziden kaynaklı birtakım nedenlerle ve olası altyapı deplaseleri çıkması ihtimali ile imalat miktarlarında değişiklik olabildiğini, bu nedenle söz konusu işlere ilişkin hazırlanan projeler her ne kadar uygulama projesi niteliğinde olsa da araziden kaynaklı öngörülemeyen sebeplerden dolayı imalat miktarları ve türlerinde değişiklik olabileceği düşünülerek birim fiyat ihale usulü kullanıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Tanımlar” Başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Uygulama projesi : Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre uygulama projesi olan bir yapım işinde iş ihaleye çıkılmadan önce zemin etüdü dahil her türlü ayrıntı olarak belirtilmiştir.

Kamu ihale mevzuatımıza göre uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gerektiği halde birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale yapılması 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (c) bendine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle iptal sebebi olabilmektedir. Belli durumlarda ise ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu durumlar Kanun'da açık olarak belirtilmektedir. Bu durumlarda birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılması gerekmektedir.

İdarenin uygulama projesi olan yapım işleri için anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak yerine birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Bilançosu**

	DÖNEN VARLIKLAR	260.615.946,37	III -	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	138.436.171,24
10	HAZIR DEĞERLER	90.957.567,71		30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	0,00
101	ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00		31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0,00
102	BANKA HESABI	87.213.818,28		32 FAALİYET BORÇLARI	59.395.469,37
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	6.725,66		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	71.457.827,63
104	PROJE ÖZEL HESABI	1.337.410,11		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	7.414.649,90
105	DÖVİZ HESABI	153.971,49		38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER	0,00
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	2.259.093,49		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	168.224,34
11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	19.100,00			
112	KAMU KESİMİ TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	19.100,00			
12	FAALİYET ALACAKLARI	43.785.155,64			
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	11.997.229,93		UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.467.146.641,64
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	2.904.327,99		40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.277.470.664,66
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	20.087.792,39		41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	14.756.375,00
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3.666.771,81		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	6.834.007,22
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	5.129.033,52		48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER	168.085.594,76
13	KURUM ALACAKLARI	118.351.445,47			
132	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	118.351.445,47		ÖZKAYNAKLAR	2.500.774.684,87
14	DİĞER ALACAKLAR	4.312.134,81		50 NET DEĞER HESABI	1.966.299.492,59
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	4.312.134,81		57 GEÇMİŞ YILLAR FAALİYET SONUÇLARI	338.613.576,53
15	STOKLAR	0,00		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	38.897.424,22
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	0,00		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	234.759.039,97
16	ÖN ÖDEMELER	2.289.580,61			
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.289.580,61			

165	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER				
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	900.962,13			
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	900.962,13			
				Pasif Toplam	4.106.357.497,75
DURAN VARLIKLAR		3.845.741.551,38			
21	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	0,00			
218	DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00			
22	FAALİYET ALACAKLARI	92.245.387,39			
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	19.083.233,67			
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	252.248,70			
227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	72.909.905,02			
23	KURUM ALACAKLARI	162.355.663,01			
232	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	162.355.663,01			
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	224.240.612,85			
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	98.557.405,60			
241	MAL VE HİZMET ÜRETEK KURULUŞLARA YATIRILAN	131.456.350,26			
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	5.773.143,01			
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	3.366.063.372,05			
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	651.728.297,99			
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	2.059.502.370,79			
252	BİNALAR HESABI	366.116.514,04			
253	TEŞİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	65.404.663,48			
254	TAŞITLAR HESABI	143.320.628,71			
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	36.093.321,83			
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	555.153.308,89			
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	599.050.884,10			
259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00			
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
260	HAKLAR HESABI	36.137.791,57			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	36.137.791,57			
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER	705.549,13			
280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	705.549,13			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	130.966,95			
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN	2.158.248,66			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

297	DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	271.841,13				
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	2.299.122,84				
Aktif Toplamı		4.106.357.497,75				
NAZIM HESAPLAR		1.219.870.081,87		NAZIM HESAPLAR	1.219.870.081,87	
91	NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT	150.854.614,87		91	NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT MENKUL	150.854.614,87
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	148.664.204,77				148.664.204,77
912	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	1.500.000,00				1.500.000,00
914	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	690.410,10				690.410,10
92	TAAHHÜT HESAPLARI	771.681.132,00		92	TAAHHÜT HESAPLARI	771.681.132,00
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	771.681.132,00				771.681.132,00
99	DİĞER NAZIM HESAPLAR	297.334.335,00		99	DİĞER NAZIM HESAPLAR	297.334.335,00
990	KİRAYA VERİLEN, İRTİFAK HAKKI TESİS EDİLEN MADDİ	297.334.335,00				297.334.335,00
		5.326.227.579,62		Genel Toplam	5.326.227.579,62	

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2017 Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hesap Kodu	GİDERİN TÜRÜ	CARİ YIL (N)	Hesap Kodu	GELİRİN TÜRÜ	CARİ YIL (N)
630	Personel Giderleri	57.855.074,15	600	Vergi Gelirleri	24.726.617,47
630	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.107.193,71	600	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	178.201.566,21
630	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	353.428.052,95	600	Alınan Bağış ve Yardımlar	39.348.729,17
630	Faiz Giderleri	81.491.991,66	600	Diğer Gelirler	643.505.487,48
630	Cari Transferler	29.594.107,02	600	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	69.614.285,99
630	Sermaye Transferleri	500.000,00		Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	1.240.319,93
630	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	1.480.668,74			
630	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	1.377.410,61			
630	Amortisman Giderleri	54.356.334,15			
630	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	119.097.622,62			
630	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Gelirler	12.817.173,83			
630	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	1.772.336,84			
	GİDERLER TOPLAMI	721.877.966,28		GELİRLER TOPLAMI	956.637.006,25
				FAALİYET SONUCU (+/-)	234.759.039,97