



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	44

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İki Yıllık Bütçe Verileri ve Gelir Gerçekleşme Tutarları (TL).....	2
Tablo 2: İki Yıllık Bütçe Verileri ve Gider Gerçekleşme Tutarları (TL)	3
Tablo 3: Taşınmazlara ilişkin mizanda yer alan tutarlar	9
Tablo 4: Üzerinde Yapılaşma Tespit Edilen Taşınmalar	16
Tablo 5: Kiralık Araç İhalesinde Tespit Edilen Aykırılıklar	18
Tablo 6: Kiralık Araçların Çalıştırılmasında Tespit Edilen Aykırılıklar.....	20
Tablo 7: Bulgu doğrultusunda değiştirilen araçlar	21
Tablo 8: Aynı mahiyetteki iş kalemlerinin ihaledeki ve gerçekleşme miktarları.....	39
Tablo 9: Mardin muhtelif yollar sathi kaplama işinde iş bitimi miktarları ve tekliflerin karşılaştırılması	40

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724(mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

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

27/05/2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 üncü maddesinde;

"(1) Mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur.

(2) Mali raporlama kapsamında mali tablolar, yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Tablolardaki dipnotların ve açıklamaların, belirli bir

olayın veya işlemin kurumun mali durumu ve faaliyetleri üzerindeki etkisinin değerlendirilmesinde yetersiz kalması halinde ilave açıklamalara yer verilir." denilmekte, mezkur maddede atıf yapılan Genel Yönetim Muhasebe yönetmeliğinin 308 - 342 nci maddeleri arasında raporlama süreçleri ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmış, ayrıca 13 üncü maddesinde muhasebe ve raporlama standartlarının Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiş olup, nitekim kurul tarafından 16/05/2012 tarih 28294 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Muhasebesi Standartı (DMS 18) Bölümsel Raporlama kararı ile raporlama sürecine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Belediye Muhasebesinde, SAMPAŞ Bilişim ve İletişim Sistemleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi Firmasınca hazırlanan Web Tabanlı Yazılım Projesi, Hizmet Alımı ve programı kullanılmaktadır.

2017 yılı Bütçe Kararnamesi ile 378.331.000,00 TL ödenek öngörülmüş, 304.700.543,00 TL gelir tahmininde bulunulmuş ve ödenekler toplamı ile gelir toplamı arasındaki fark olan 73.630.457,00 TL borçlanma suretiyle denklik sağlanacağı belirtilmiştir.

2017 yılı içinde ödenek ekleme ve aktarmaları ile Büyükşehir Belediyesince Belediye birimlerine giderler için toplam 536.765.320,75 TL ödenek verilmiş, bu ödeneğin 361.956.978,57 TL'si kullanılmıştır.

Kurumun 2016 ve 2017 yılı bütçeleri ile 2017 yılı gerçekleşme sonuçları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: İki Yıllık Bütçe Verileri ve Gelir Gerçekleşme Tutarları (TL)

I	II	Gelir Türü	2016 Bütçe	2016 Brüt Gelir	2016	2017 Bütçe	2017	2017
					Gerç.		Gerçekleşme	
							Brüt Gelir	
1		Vergi Gelirleri	4.267.000,00	3.722.876,03	0,87	2.150.521,00	2.965.503,74	1,38
1	2	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	0	239.843,31		446.400,00	182.209,67	0,41
1	3	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	2.870.000,00	965.743,88	0,34	1.163.821,00	1.530.663,64	1,32
1	6	Harçlar	1.397.000,00	2.517.288,84	1,8	540.300,00	1.252.630,43	2,32
1	9	Başka Yerde sınıflandırılmayan Vergiler	0	0		0	0,00	
3		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.325.000,00	3.158.642,73	0,95	12.375.628,00	4.869.509,00	0,39
3	1	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	2.445.000,00	1.108.721,33	0,45	11.723.378,00	2.487.929,72	0,21

3	2	Malların Kullanma veya faaliyetde bulunma izni gelirleri	0	0	0	0,00		
3	4	Kurumlar Hasılatı	0	1.266.105,05	0	1.223.174,54		
3	5	Kurumlar Karları		117.360,00	0	151.135,00		
3	6	Kira Gelirleri	880.000,00	666.456,35	0,76	652.250,00	1,54	
4		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	50.000,00	181.728,00	3,63	611.420,00	8,92	
4	4	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	50.000,00	0	0	458.816,00	10,83	
4	5	Proje Yardımları	0	181.728,00		152.604,00	3,18	
5		Diğer Gelirler	253.358.000,00	245.419.277,54	0,97	289.562.974,00	0,96	
5	1	Faiz Gelirleri	4.001.000,00	9.387.667,52	2,35	12.276.056,00	0,39	
5	2	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	248.801.000,00	234.868.100,51	0,94	275.281.404,00	0,98	
5	3	Para Cezaları	156.000,00	205.858,86	1,32	186.000,00	1,88	
5	9	Diğer Çeşitli Gelirler	400.000,00	957.650,65	2,39	1.819.514,00	1,19	
6		Sermaye Gelirleri	2.000.000,00	0	0	0,00	0,00	
6	1	Taşınmaz Satış Gelirleri	0	0		0	0,00	
6	2	Taşınır Satış Gelirleri	2.000.000,00	0	0	0	0,00	
9		Red ve İadeler(-)	0	179.583,37		0,00	-20.193,85	
		TOPLAM	263.000.000,00	252.662.107,67	0,96	304.700.543,00	290.314.572,26	0,95

Tablo 2: İki Yıllık Bütçe Verileri ve Gider Gerçekleşme Tutarları (TL)

I	II	2016 Bütçe	2016 Gider	2016 Gerç	2017 Bütçe	9.07.1905	2017	
						Harcama	Gerçk.	
1		Personel Giderleri	43.735.000,00	33.253.632,03	0,76	38.758.840,00	27.187.997,60	0,70
1	1	Memurlar	14.520.000,00	11.953.063,29	0,82	13.710.000,00	10.732.645,34	0,78
1	2	Sözleşmeli Personel	1.230.000,00	379.511,99	0,31	2.065.000,00	250.248,45	0,12
1	3	İşçiler	25.790.000,00	19.728.810,85	0,76	21.252.800,00	15.722.843,80	0,74
1	4	Geçici Personel	420.000,00	68.684,56	0,16	548.040,00	98.186,94	0,18
1	5	Diğer Personel	1.775.000,00	1.123.561,34	0,63	1.183.000,00	384.073,07	0,32
2		SGK Devlet Primi Giderleri	7.641.000,00	5.668.886,36	0,74	6.491.160,00	4.390.602,21	0,68
2	1	Memurlar	2.100.000,00	1.659.667,71	0,79	1.890.000,00	1.381.226,95	0,73
2	2	Sözleşmeli Personel	220.000,00	56.252,59	0,26	575.000,00	70.805,51	0,12
2	3	İşçiler	5.000.000,00	3.886.610,22	0,78	3.550.000,00	2.902.855,50	0,82
2	4	Geçici Personel	100.000,00	15.912,00	0,16	231.200,00	35.714,25	0,15

2	5	Diğer Personel	221.000,00	50.443,84	0,23	244.960,00	0,00	0,00
3		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	119.134.920,77	94.315.281,18	0,79	172.588.303,83	127.431.464,16	0,74
3	1	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	900.000,00	453.638,73	0,5	1.037.381,26	371.594,49	0,36
3	2	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	24.939.542,15	19.722.110,07	0,79	49.535.931,36	36.924.235,10	0,75
3	3	Yolluklar	330.000,00	134.491,12	0,41	520.000,00	205.452,82	0,40
3	4	Görev Giderleri	5.455.000,00	4.744.313,34	0,87	5.999.000,00	2.193.778,96	0,37
3	5	Hizmet Alımları	60.236.378,62	49.728.898,28	0,83	77.378.971,03	60.075.209,15	0,78
3	6	Temsil ve Tanıtma Giderleri	3.100.000,00	869.933,71	0,28	6.381.500,00	6.026.077,69	0,94
3	7	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	10.314.000,00	8.388.028,16	0,81	15.448.132,00	12.491.038,25	0,81
3	8	Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	13.030.000,00	9.501.326,77	0,73	15.496.888,18	8.927.771,90	0,58
3	9	Tedavi Ve Cenaze Giderleri	830.000,00	772.541,00	0,93	790.500,00	216.305,80	0,27
4		Faiz Giderleri	3.700.000,00	3.619.469,54	0,98	5.000.000,00	3.090.314,37	0,62
4	2	Diğer İç Borç Faiz Giderleri	3.700.000,00	3.619.469,54	0,98	5.000.000,00	3.090.314,37	0,62
5		Cari Transferler	9.726.938,00	7.962.145,94	0,82	23.501.859,94	21.931.710,53	0,93
5	1	Görev Zararları	800.000,00	771.543,96	0,96	1.362.000,00	1.128.753,25	0,83
5	2	Mahalli İdare Yardımcıları (İl Özel İdare Belediye Birbirine Yardım)	2.893.940,00	2.444.695,76	0,84	15.204.680,00	14.831.710,08	0,98
5	3	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	2.342.998,00	1.344.655,07	0,57	2.220.000,00	1.516.067,26	0,68
5	4	Hane Halkına Yapılan Transferler	690.000,00	401.251,15	0,58	1.250.000,00	990.000,00	0,79
5	8	Gelirlerden Ayrılan Paylar	3.000.000,00	3.000.000,00	1	3.465.179,94	3.465.179,94	1,00
6		Sermaye Giderleri	123.324.637,20	92.828.497,37	0,75	240.313.156,98	153.924.889,70	0,64
6	1	Mamul Mal Alımları	11.887.777,00	9.473.864,92	0,8	14.223.038,40	974.820,34	0,07
6	2	Menkul Sermaye Üretim Giderleri					0,00	
6	3	Gayri Maddi Hak Alımları	180.000,00	85.644,47	0,48	50.000,00	0,00	0,00
6	4	Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması	5.850.000,00	4.095.362,54	0,7	8.301.000,00	0,02	0,00
6	5	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	103.086.860,20	78.703.823,43	0,76	212.121.141,33	150.097.780,14	0,71
6	6	Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri					0,00	
6	7	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	2320000	469802,01	0,2	5.617.977,25	2.852.289,20	0,51
7		Sermaye Transferleri	3.002.000,00	3.000.000,00	1	101.000,00	0,00	0,00
7	1	Yurtiçi Sermaye Transferleri	3002000	3000000	1	101.000,00	0,00	0,00

8		Borç Verme	10.102.000,00	10.100.000,00	1	24.001.000,00	24.000.000,00	1,00
8	1	Yurtiçi Borç Verme	10102000	10100000	1	24.001.000,00	24.000.000,00	1,00
9		Yedek Ödenekler	615.000,00	0	0	26.010.000,00	0,00	0,00
9	1	Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği	0	0		2.000.000,00	0,00	0,00
9	6	Yedek Ödenek	615.000,00	0		24.010.000,00	0,00	0,00
		GENEL TOPLAM	320.981.495,97	250.747.912,42	0,78	536.765.320,75	361.956.978,57	0,67

Tablolarda yer alan verilere göre;

2017 yılında toplam gider 361.956.978,57 TL iken toplam net gelir 290.314.572,26 TL düzeyindedir. Gelirin gideri karşılama oranı % 80,21 dir.

2017 yılında, en önemli gelir kaynağı, toplam içindeki %95,43 oranı ile büyük kısmı merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan oluşan kişi ve kurumlardan alınan payların yer aldığı diğer gelirlerdir.

2017 yılında en önemli gider kalemi % 42,53 lük oran ile sermaye giderleri olmuştur. İkinci sırada, %35,21 lik oran ile mal ve hizmet alım giderleri (Bu kalemin %47,14 oranındaki kısmı hizmet alımlarından, % 28,96 lük kısmı tüketime yönelik mal ve malzeme alımlarından oluşmaktadır) gelmektedir. Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı %7,51 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya 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,

- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi 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 verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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: Tahsis Edilen veya Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması

Mardin Büyükşehir Belediyesi hesaplarında yapılan incelemede, tahsisli kullanılan veya kullanılan binaların mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

27/05/2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 193 üncü maddesinde, tahsisli kullanılan taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisli olarak kullanılan taşınmazlarınsa kayıtlı değer üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce yayınlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda da, mahalli idarelerin, tahsis ettiği binaları 252.02, tahsisli kullandığı binaları da 252.03 hesaplarında izlemesi gerektiği belirtilmiştir. Bu hesaplar ile amortismanlarının ve karşılığı olarak 500.11/12/13 Net Değer Hesaplarının taşınmaz tahsislerinde kullanılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede belediyenin, biri spor kulübüne olmak üzere üç adet binayı diğer kurum ve kuruluşlara tahsis ettiği, üç adet binayı da tahsisli kullandığı, ancak mali tablolarda tahsislere ilişkin bir kaydın olmadığı görülmüş olup, yapılan tahsislerin ilgili hesaplarda izlenmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda yer almadığı belirtilmiştir.

Belediyemizce tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda yer almadığı belirlenmiştir. Söz konusu taşınmazların değer tespitleri yapılarak gerekli kayıt yapılacaktır. Söz konusu taşınmazlar, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine uygun olarak kaydedilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle tahsis edilen veya tahsisli taşınmazların mali tablolarda yer alması için gerekli çalışmalar yapılarak ilgili yönetmelik doğrultusunda kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazların 2017 kayıtlarında hatalı olarak yer aldığı, bu bakımdan mali tabloların doğruluğunu etkilediği anlaşılmaktadır.

BULGU 2: Muhasebe Kayıtlarında Yer Almayan Kuruma Ait Taşınmazların Mevcut Olması ve Taşınmaz Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

Mardin Büyükşehir Belediyesi hesaplarında yapılan incelemede taşınmaz kayıtlarının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan 250 Arazi ve arsalar, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenler ile 252 Binalar hesaplarının işleyişlerinin anlatıldığı 188-193'üncü maddelerinde; edinim yöntemine göre ayrıma gidilmiş olup, özetle taşınmaz bütçeye gider kaydedilerek elde edilmişse 830 bütçe giderleri ile 835 gider yansıtma hesaplarının çalıştırılarak, hâlihazırda bulunup envanteri yapılanlarınsa ilgili hesaba borç 500 Net değer hesabına alacak, bedelsiz devredilenlerin de tespit edilen değerleri üzerinden ilgili

hesaplara borç 600 gelirler hesabına alacak kaydedilerek muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin verdiği taşınmaz listesinde iktisap ve tescil tarihi 15.05.2017 olan 1479 taşınmaz görülmekte olup; arsa, arazi, bina, yol, köprü vb. gibi değişik cinslerden oluşan söz konusu taşınmazlarının değerlerinin 1 TL olarak belirtildiği anlaşılmaktadır. Ancak, muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede; 250 nolu hesabın açılış ve kapanış kayıtları dışında çalıştırılmadığı, 251 ve 252 nolu hesapların açılış ve kapanış kayıtları ile 258 nolu yapılmakta olan yatırımlar hesabından aktarılan tutarlar için çalıştırıldığı tespit edilmiştir. 2016 yılı kesin mizanı ile yapılan karşılaştırmada 251 ve 252'li hesaplarda toplamda 70.644.216,54TL'lik artış olduğu görülse de 2017 yılı içinde Birleştirilmiş Veriler Defterine göre, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabından 251 ve 252'li hesaplara 61.737.350,99TL aktarılmış olup kalan 8.906.865,55TL'lik artışın yapılan yatırımların 258 nolu hesap çalıştırılmaksızın hakedişlerdeki tutarın direk olarak 251 ve 252 nolu hesaplara kaydedilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Birleştirilmiş veriler defteri incelendiğinde de mezkur muhasebe yönetmeliğinde gösterilen edinim şekillerine uygun bir kayıt olmamasının yanında taşınmazlar arasında 250 nolu hesaba kaydedilmesi gereken çok sayıda arsa ve arazi olmasına rağmen iki yılın mizanlarının aynı tutarı vermesi de bu kanıyı desteklemektedir.

Tablo 3: Taşınmazlara ilişkin mizanda yer alan tutarlar

Hesap kodu	2016 Kesin mizanı	2017 Kesin mizanı	Fark
250	8.973.493,29	8.973.493,29	--
251	53.361.182,55	109.956.090,4	56.594.907,85
252	17.137.269,47	31.186.578,16	14.049.308,69

Sonuç olarak, idarenin yıl içinde iktisap ettiği taşınmazların öncelikle değer tespitlerinin yapılmasının, sonrasında da ilgili hesaplara kaydetmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Devir teslim paylaşırma komisyonu kararı ile devir alınan taşınmazlardan çoğunluğunu mezarlıklar, orta malı çeşmeler ve su kuyularıdır. Arsa ve araziler devir edildiği tarihteki emlak vergi değerleri ile kayıtlara alındığı ancak çeşme ve mezarlık gibi taşınmazların değer tespitleri henüz yapılmadığından iz bedeli 1(bir) TL olarak kayıtlarda yer almaktadır. Değer tespiti ile ilgili çalışmalarımız devam etmekte olup, işlemler sonuçlandırıldığında kayıtlara alınacaktır.

250-251-252 no'lu hesaplarda görülen iki yıllık artışın 258'li hesaba alınmadan işlem yapıldığı belirtilmiş ise de; 17.11.2016 tarihinde devir alınan muhasebe kayıtlarına göre bazı hak ediş tutarlarının

258'li çalıştırılmadığından işlem yapıldığı görülmüştür. Geçmiş dönem kayıtlar üzerinde düzeltme yapılmamıştır. 17.11.2016 tarihinden sonraki muhasebe kayıtlarında ise yapımı süren veya yapımına yeni başlanılan maddi duran varlıklar için yapılan giderler, geçici kabule tabi işlerde geçici kabul tutanağının onaylandığı, diğer işlerde; işin tamamlandığı tarihe kadar 258'li hesapta izlenmektedir."

denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, paylaşırma komisyonu kararıyla devir alınan taşınmazların çoğunluğunun mezarlıklar, orta malı çeşmeler ve su kuyuları olduğu, bunların değer tespitlerinin henüz yapılmaması nedeniyle iz bedeli ile izlendiği, arsa ve arazilerin devir edildiği tarihteki emlak vergi değerleri ile kayıt altına alındığı, değer tespit çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak idareden alınan taşınmaz listelerinde, sadece mezarlık, orta malı ve çeşmeler değil başka bir çok taşınmazın da kayıtlarının olmadığı ya da eski parayla tutulduğu, bir an önce kayıtların güncellenerek gerçek durumu yansıtır hale getirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından 258 nolu hesabın eksik çalıştırılmasının nedeninin 17.11.2016 tarihinde yapılan muhasebe kaydı olduğu, bu tarihten sonraki dönemlerde yapılan kayıtların doğru olduğu belirtilmiştir. Oysa bulguda da belirtildiği üzere kayıtlarda tespit edilen hatalar 2017 yılına ilişkin olup 2016 yılında yapılan bir hatadan ziyade devamlılık arz ettiği görülmekte, bulgu doğrultusunda gerekli kayıtların yapılmasının mevzuata uygun olacağı düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mardin Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve 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: Uzun Vadeli Banka Kredileri ile Faizlerinden Vadesi Bir Yılın Altına İnen Tutarların Kısa Vadeli Hesap Gruplarına Alınmaması

300 Banka Kredileri Hesabı 2017 mizanında borç ve alacak toplamları 12.535.711,62 TL olarak, 381 Gider Tahakkukları Hesabı da alacak ve borç olarak 2.043.759,52 TL olarak yer

almakta ve herhangi bir devir vermemektedir. 2017 mizanında 400 Banka Kredileri Hesabı alacak ve borç toplamı 64.586.091,60 TL; 381 Gider Tahakkukları Hesabı da alacak ve borç toplamı 22.436.913,71 TL olarak yer almakta ve herhangi bir devir tutarı yer almamaktadır.

2017 yılı Bilançosunda ise 300 Banka Kredileri Hesabı ile 381 Gider Tahakkukları Hesabında cari yılda herhangi bir tutar yer almamakta iken 400 Banka Kredileri Hesabında 54.627.894,10 TL, 481 Gider Tahakkukları Hesabında da 20.393.154,19 TL görülmektedir. Bu verilerden söz konusu tutarlardan vadesi bir yılın altına inen tutarların hesaplanarak dönem sonunda kısa vadeli yabancı kaynaklar hesap gruplarına alınmadığı görülmekte, yıl sonunda mizanın kapamış kayıtları yapıldıktan sonraki haliyle düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 480 inci maddesi 3 ve 4 üncü fıkralarında;

“(3)Her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkilileri dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkarırlar. Hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesaplar yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil eder.

(4) Kesin mizanın düzenlenmesini takiben, dönem sonunda son yevmiye olarak borç ve alacak bakiyesi veren hesapların kapatılmasını sağlamak için kesin mizanda borç bakiyesi veren hesaplar alacak kaydı yapılarak, alacak bakiyesi veren hesaplar ise borç kaydı yapılarak muhasebe dönemi kapatılır.” denilmektedir.

Bu hükümden anlaşılacağı gibi, yıl sonu kesin mizanları, kapanış kayıtları yapılmadan önce, yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil edecek hesapların borç ve alacak kalanlarını gösterecek şekilde hazırlanmak durumundadır.

Kısa vadeli yabancı kaynak olan 300 Banka Kredileri Hesabı ile kredilerin faizlerinin tahakkuk ettirildiği 381 Gider Tahakkukları Hesabı, hesaplarda yer alan tutarların tamamı yıl içinde ödenmiş olduğunda herhangi bir kalan vermeyeceği düşünülebilir. Ancak, dönem sonunda, yani 31.12.2017 tarihinde, ertesi faaliyet döneminde ödenecek olan uzun vadeli hesap gruplarında yer alan banka kredileri ile faizlerinin dönem sonu işlemi olarak kısa vadeli hesaplara (300'lü gruplara) aktarılması gerekeceğinden, yıl sonu mizanında ve bilançoda 300 ve 381 nolu hesapların tutarları ile birlikte yer alması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 10 uncu maddesinde ; "c) Kamu idarelerinin

vadesi bir yılı aşan yükümlülükleri bilançoda uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde gösterilir. Dönem sonu bilanço gününde bu grupta yer alan yükümlülüklerden vadeleri bir yılın altına inenler, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılır." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300 Banka Kredileri Hesabı ile ilgili 232 nci maddesinde;

"(1) Bu hesap, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır." denilmekte,

381 Gider tahakkukları hesabına ilişkin işlemlerle ilgili 290 ıncı maddesinde de;

"(1) Uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarı ile kuponlu tahvillerin gelecek aylarda ya da takip eden yılda kupon ödemesi yapılacak işlemiş faiz tutarı bu hesaba kaydedilir. Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet dönemi içinde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilir.

(2) Dönem sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında yer alıp, ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarlar bu hesaba aktarılır.

(3) Bu hesapta takip edilen döviz cinsinden faiz gideri tahakkukları, faaliyet dönemi içinde ay sonlarında, faaliyet dönemi sonunda geçici mizandan önce ve ödeme tarihinde T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru ile değerlendirilir." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Dönem Sonu İşlemleri başlıklı 480 inci maddesinde;

"4) Kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grupları içindeki iç ve dış mali borç hesaplarında kayıtlı borçlar için işlemiş faiz tutarları hesaplanır ve ilgili dönemde ödenmek üzere ilgisine göre kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu veya uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabına alacak, giderler hesabına borç kaydedilir.

5) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisinde yer alan, tahviller hesabı, uzun vadeli diğer iç mali borçlar hesabı, dış mali borçlar hesabı, gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inmesi nedeniyle, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gerekenler bu hesaplara borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara alacak kaydedilerek aktarma işlemleri tamamlanır." denilmektedir.

Yönetmeliğin 40 Uzun vadeli iç mali borçlar hesap grubunda yer alan 400 Banka kredileri hesabı ile ilgili 301-302 nci maddeleri ile 481 Gider tahakkukları hesabı ile ilgili 338-340 ıncı maddelerinde de vadesi bir yılın altına inen uzun vadeli kredi ve faiz tahakkuklarının dönem sonunda kısa vadeli kredi ve faizlerle ilgili hesaplarına aktarılacağı belirtilmektedir.

Bu düzenlemelere göre;

- Yıl sonu mizanlarının kapanış kayıtlarından önce, ertesi yılın açılış kaydına esas olacak hesapların borç ve alacak kalanlarını gösterecek şekilde düzenlenmesi,

- Uzun vadeli banka kredileri hesabında yer alan tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin, yönetmelikte bu hesabın adı açıkça zikredilmemiş olsa da dönemsellik ilkesi gereğince dönem sonunda tutarlarının hesaplanarak 300 Banka Kredileri Hesabına, işlemiş faiz tutarlarının da 381 Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmesi

gerektiği değerlendirilmiştir.

Uzun vadeli kredilerde yer alan tutarlar ile faizlerinin bir kısmının 2018 yılı faaliyet döneminde ödenecek olması nedeniyle, söz konusu tutarların hesaplanıp bilançoda kısa vadeli yabancı kaynaklar hesap gruplarında yer almamış olması nedeniyle, hazırlanmış olan bilanço gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli idareler bütçe muhasebe yönetmeliğinin 230'ncu maddesinde "Bu ana hesap grubu; bir yıl veya faaliyet dönemi içinde geri ödenmesi gereken yabancı kaynakları kapsar" denilmektedir. Bu madde hükmüne göre bir faaliyet döneminde ödenmesi gereken banka kredileri (300 hesapta) işlemiş faizleri 381 hesapta izlenmektedir. Yıl sonunda genel geçici mizan alındıktan sonra bu hesaplarda

Her bir kredi türü için bir sonraki yılda ödenmesi gereken ana para ve faizler 400 hesap grubundan 300 ve 381 hesap grubuna aktarılması gerekirken faaliyet dönemi içinde geri ödenmesi gereken taksitler izleyen dönemde ilk kayıtlarda yapılmıştır. Bilançodan doğru

sonuçlara ulaşılabilmesi için, bundan böyle faaliyet dönemi sonunda bir yıl içinde ödenmesi gereken borçlar (3) hesap gruplarına aktarılacaktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmekte olup takip eden dönemlerde bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiş olsa da 2017 yılı tablolarında mezkur hesapların yanlış çalıştırıldığı ve mali tabloların hatalı olmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

BULGU 2: Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine Ait Taşınmazın Mevzuata Aykırı Olarak Tahsis Edilmesi

Kuruma ait taşınmaz dosyalarının incelenmesi sonucunda; Belediye tarafından spor kulübüne ücretsiz olarak taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde; "Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

c) 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 Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

... " denilmektedir.

Yukarıda zikredilen Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75-d maddesine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler

ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir. Aynı Kanun'un 14 üncü maddesi a bendi ikini fıkrasında geçen "...amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar..." ifadesinin Kanunun 75 inci maddesiyle birlikte değerlendirilmesi gerekeceğinden söz konusu ayni yardım ve gerekli destek tabirinin taşınmaz tahsisini kapsamayacağı düşünülmektedir.

Ancak, ihtiyaç bulunmayan belediye taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralanabilirler. Ayrıca belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75-c maddesine göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamındaki meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Ortak hizmet projeleri kapsamında bir taşınmazın bedelsiz olarak tahsisi de mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.10.2015 tarih ve 184 sayılı Kararı ile mülkiyeti belediyeye ait Artuklu İlçesi Diyarbakırkapı mahallesi 724 ada 15 no.lu parselde bulunan sosyal tesisin bir spor kulübüne 3 yıl süre ile bedelsiz olarak tahsis edildiği görülmüştür. Adına tahsis yapılan spor kulübü kamu kurumu olmadığı ve ortada da ortak hizmet projesi gerçekleştirme protokolü bulunmadığı için Büyükşehir Belediyesi'nin bu konudaki uygulamasının Kanun hükümlerine aykırılık oluşturduğu, 2016 yılı denetim raporunda da yer verilen bu konudaki aykırılığın düzeltilmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İlimiz, Artuklu İlçesi, Diyarbakır Mahallesinde bulunan mülkiyeti Büyükşehir Belediyemize ait 724 ada 15 numaralı parsel üzerinde bulunan sosyal tesisin, Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.10.2015 tarihli ve 184 sayılı kararı ile Büyükşehir Belediye Spor kulübüne 3 yıl süre ile yapılan tahsisi için 5393 Sayılı Belediye Kanununun 75 inci maddesine göre işlem tesis edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında belediye kanununun 75'inci maddesi doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmekte, yapılacak işleme ilişkin net bir açıklama getirilmemektedir

Sayıştay Genel Kurulunun 2017/1 Esas No'lu İçtihadı Birleştirme Kararında, Belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesine imkân bulunmadığı belirtilmiştir.

2016 yılı Sayıştay Raporunda da eleştirilen bu tahsisin iptal edilmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İşgal Altında Bulunan Taşınmazlara İlişkin İşlem Yapılmaması

Mardin Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemede kurum kayıtlarında bulunan taşınmazlardan bazılarının işgal altında olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idarelerinin taşınmazlarının satışının, kiralanmasının, gayri ayni hak tesisinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olacağı, Kanunun 1 inci maddesinde düzenlenmiştir. Yine Kanunun 75 inci maddesinde, taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, tespit tarihinden itibaren geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere Kanunda belirtilen usule göre tespit edilecek ecrimisilin isteneceği ve idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15 inci maddesiyle de benzer bir düzenleme getirilerek belediye malına karşı suç işleyenlerin, devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 75 inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı belirtilmiştir.

İdarenin verdiği taşınmazlar listesinde örneklem yöntemiyle yapılan seçimler Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ada parsel sorgulama izni veren internet sitesi üzerinden kontrol edilmiş olup, belediyenin bazı taşınmazlarının işgal altında olduğu tespit edilmiştir. Belediyenin, yukardaki mevzuat hükümlerine göre harekete geçerek fuzuli şagillerden geriye doğru önce ecrimisil alınmasının, sonra da taşınmazların tahliye ettirilmesi veya kamu kurumları tarafından işgal edilenlerin tahsisi için gerekli işlemlere başlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 4: Üzerinde Yapılaşma Tespit Edilen Taşınmalar

Tip kodu/adı	İlçesi	Mahalle	Ada	Parsel	Değer	İktisap tarihi	Yüzölçüm	Tespit edilen husus
Ham toprak	Artuklu	Diyarbakırcapı	15	1	1	15.05.2017	1740	Üzerinde Otopark var
Arsa	Artuklu	Diyarbakırcapı	98	1	1	15.05.2017	1688.27	Sadık Yay Cami ve müştemilatı var
Arsa	Artuklu	Savurcapı	663	5	1	15.05.2017	522	Yalım İlköğretim Okulu ile Gençlik ve Genel Müdürlüğü piknik alanı
Arsa	Artuklu	Savurcapı	663	6	1	15.05.2017	522	Yalım İlköğretim Okulu
Arsa	Artuklu	Saraçoğlu	605	16	1	15.05.2017	90459	Aralarında Kocatepe İlköğretim Okulu ve Teiaş Trafo Merkezinin de

								bulunduğu birçok bina
--	--	--	--	--	--	--	--	-----------------------

Kamu idaresi cevabında; "İlimiz, Artuklu İlçesi, Diyarbakırkapı ve Savurkapı Mahallelerinde bulunan mülkiyeti Büyükşehir Belediyemize ait taşınmazların işgal altında bulunduğu belirtilmiştir. 5393 Sayılı Kanun ve 2886 sayılı kanun hükümlerine göre tahsis, tahliye veya kiralaması yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuza iştirak edilerek gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Belediye taşınmazları üzerindeki işgallerin geçmiş yıllardan gelmesi ve tahliyesinin sağlanmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu yerlerden kiraya verilebilir nitelikte olanların kiraya verilmesi, kira konusu yapılması mümkün olmayan yol, park vb yerlerin ise tahliye ettirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 4: Araç Hizmet Alımı İhale Dokümanında Marka Adının Yazılması ve Yerlilik Muhteva Oranı % 50'nin Altında Kalan Araçların Kiralanması

Mardin Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemede, araç kiralama hizmet alımı ihalesinde hem Kamu İhale Kanunu'na ve hem de Taşıt Kanunu'na aykırılıklar taşıyan hususlar olduğu tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 12 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında; şartnamelerde, belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği açıkça belirtilmektedir. Aynı düzenlemeye 04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 16 ncı maddesinde de yer verilmiş olup düzenlemelerin emredici nitelikte olması nedeniyle, idarelerin şartnamelerde aksine bir düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12 nci maddesinin 1 inci fıkrasının f bendinde; hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usullerin Bakanlar Kurulunca saptanacağı ifade edilmiş olup, Bakanlar Kurulu da 10.06.2017 tarih 29026 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2014/6425 sayılı "237 sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar"da da 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılı makamlar dışında kalanlara yabancı menşeli binek veya station-wagon araç kiralanamayacağı ve araçların silindir hacimlerinin 1600 cc'yi

gecemeyeceği hüküm altına almıştır. Yine aynı kararda yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı ifade edilmiştir. Yerli muhteva oranına ilişkin listeler Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca yayınlanmaktadır.

Ancak Mardin Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemede, 2017/359726 sayılı araç kiralama hizmet alım işinde, şartnamelerde marka ve model belirtildiği, belirtilen araçların büyük bir kısmının yabancı menşeli araç statüsünde yer aldığı, bu hususun da yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine açıkça aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir. 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun ve bu kanun gereğince yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararında yer alan hususlar, idarelerce gerek ihale öncesi düzenlenen şartnamelerde, gerekse sözleşmenin uygulanması sırasında uyulması gereken kurallar olup aksi şekilde uygulama yapılması mümkün görülmemektedir.

Tablo 5: Kiralık Araç İhalesinde Tespit Edilen Aykırılıklar

Aracın markası	Tipi	Yerlilik muhteva oranı
Ford	Courier 1.6 95PS	Listede yer almamaktadır.
Ford	Focus Trend X Sedan	Listede yer almamaktadır.
Ford	Transit	% 57
Ford	Transti 330 S Pikap	Listede yer almamaktadır.
Ford	Transit Çift Kabin	% 57
Wolkswagen	Gold DSG Comfort	Listede yer almamaktadır.
Wolkswagen	Passat DSG comfort	Listede yer almamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Araç kiralama hizmet alımdan hem kamu ihale kanununa hem de taşıt kanuna aykırı hareket edildiği tespitlere yer vermiştir.

Mardin Büyükşehir Başkanlığı 2017 yılı içerisinde muhtelif Daire Başkanlıklarında kullanılmak üzere binek, hafif ticari ve iş makineleri kiralama hizmet alımı ihalelerinde. Teknik şartnameler hazırlanırken marka model gibi kavramlar sadece örnek teşkil etmesi açısından yer almıştır. Yine ihale dokümanlarında 237 sayılı taşıt kanunu hükümlere uygun hizmet alımının yapılacağı gibi detaylara yer verildiği, ancak sözleşme süresi içerisinde trafik kazası, servis bakım süreci, teknik arızalar vs. nedenlerden dolayı ikame olanak verilen araç ve makinelerin ihale dokümanlarına uygunluğu hizmet aksamalarına mahal verilmemesi açısından göz ardı edilmiştir.

Ayrıca; hali hazırda hizmet sunumunda kullanılan tüm araçların 237 sayılı Taşıt Kanuna uygun hale getirilmesi kapsamında çalışmalar başlamış ve ilgili yüklenicilere araç veya iş makinelerinin değişimi için yazışmalar başlatılmıştır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle şartnamelere örnek teşkil edilmesi açısından yer verildiği, sözleşme içerisinde trafik kazası, servis bakım süreci, teknik arızalar vs nedenlerden dolayı ikame olarak verilen araç ve makinelerin ihale dokümanlarına uygunluğunun hizmet aksamalarına mahal verilmemesi açısından göz ardı edildiği, ayrıca hizmet sunumunda kullanılan tüm araçların mevzuata uygun hale getirilmesi için çalışmalar başlatıldığı ifade edilmektedir.

Her ne kadar, şartnamelerde marka model isimlerine örnek teşkil edilmesi açısından yer verildiği ifade edilse de, adı sayılan araçların ihale sonucunda müteahhit tarafından sağlanan araçlar olması, idarenin iddiasının aksini ispatlamaktadır.

Kurum tarafından aksaklıkların mevzuat doğrultusunda giderileceği ifade edilmiş olup konunun izleyen dönemlerde de takibinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İhale Dokümanlarında Öngörülenden Daha Düşük Özelliklerde Araçların Çalıştırılması

Belediyede yapılan incelemelerde, ihale ve eki şartnamelerinde öngörülenlerden daha yaşlı ve/veya düşük motor gücü olan araçların çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde; ihale dokümanı, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler şeklinde tanımlanmış, 12 nci madde de de idarelerin, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnameleri hazırlamasının esas olduğu ifade edilmiştir.

4735 sayılı Kanununun 33 üncü maddesinde tedarikçilerin, yüklendikleri işleri sözleşme ve şartnamelere uygun olarak yerine getirmesi gerektiği, aksi halde ortaya çıkacak zarar ve ziyandan doğrudan sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Keza 25 inci maddenin f) bendinde de; *"Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü*

yerine getirmemek” yasak fiil ve davranışlar arasında sayılmıştır. Bu hükmün ihlal edilmesinin yaptırımını 26 ncı maddede ihalelere katılmaktan yasaklama olarak öngörülmüş olup, fiilin niteliğine göre bu sürenin 1 ile 3 yıl arasında değişebileceği ifade edilmiştir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nde yapılan incelemede bazı ihaleler kapsamında araç kiralandığı, şartnamelerde bu araçların yaşına (modeline), motor hacmine ve beygir gücüne yönelik düzenlemeler yapıldığı görülmüş, ancak çalıştırılan araçların ruhsatları incelendiğinde, istenilen şartların karşılanamadığı, buna rağmen idarece çalıştırmaya devam ettirildiği ve işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6: Kiralık Araçların Çalıştırılmasında Tespit Edilen Aykırılıklar

Birimi	İhale veya ödeme emri Numarası	İstenen özellikler	Uygun olmayan araçların plakaları	Özellikleri
Kadın ve gençlik hizmetleri daire başkanlığı	29/12/2017-8056	2017 model/1600 cc/95BG	47 B* **9 47 B* **1	2017/1560 cc/70 BG
Kırsal Yollar Yapım, Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı	2017/269151	Tüm araçların minimum 2005 model olması öngörülmekte	Ekskavatör 34-0*-1**4	2004
			Silindir 34-**-1*-5**7	2004
			Silindir 3**94	1996
			Yükleyici 34-**-2132	2000
Kırsal Yollar Yapım, Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı	2017/131677	Tüm araçların minimum 2005 model olması öngörülmekte	Silindir 3**94	1996
			Silindir 34-**-10-5497	2004
			Yükleyici R5**19	2001
			Yükleyici 72-**-280	2000
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	2017/429393	Araçların minimum 2013 model ve 16+1 kişi olması öngörülmüş	47 K* **3	2007-14 Kişi
			47 P* **8	2007 14
			47 S ***2	2008
			47 S ***6	2008-15
			47 D* **0	2008-15
			47 S ***8	2009-15
			47 S ***7	2011-14
			47 K* **0	2011-14
			47 P* **5	2011-14
			47 A* **8	2012
			47 S ***3	2012
47 P* **0	2012			

			34 H* **27	2012
			47 S ***2	2012
			47 A* **1	2012
			47 P* **1	2012-14
			47 S ***5	2012-14
			47 M ***1	14

Kamu idaresi cevabında; "İhale dokümanlarında öngörülenden daha düşük özelliklerde araçların kullanılması ile ilgili olarak başkanlığımızca ihalesi yapılan ihalelerde söz konusu 2 silindir, 3 yükleyici ve 1 ekskavatörün öngörülen modelinin altında çalıştırılmasının nedeni iş sezonu olması sebebiyle araçların temin edilememesi araçların ruhsatları da incelendiğinde söz konusu araçların çevre illerden temin edildiği

Ayrıca iş makinelerinde modelin çok önemli olmadığı önemli olan iş makinelerinin verimli çalışabilmesi ve idarenin istediği işi zamanında yerine getirebilmesi hususu önemlidir. Söz konusu hususta göz önünde bulundurulduğu ve çalıştırılan iş makinelerinin idarenin tüm ihtiyaçlarına cevap verdiği ve verimli çalıştığı için çalışmalarına izin verilmiştir.

Ayrıca, Kadın ve Gençlik Hizmetleri Daire Başkanlığı hizmetinde kullanılan 47 BA 459, 47 BA 461 plakalı araçlar belediye iştiraklerinden olan Mardin Kent A.Ş. tarafından sağlanmış olup söz konusu araçların sözleşmesi feshedilmiştir.

Kırsal Yollar Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı tarafından kullanılan; Ekskavatör 34-04-1774, silindir 34-00-10-5497 silindir 3889, yükleyici 34-00-2132, yükleyici R55019 ve yükleyici 72-09-280 plakalı iş makineleri belediyenin iştiraklerinden Mardin Kent AŞ. tarafından sağlanmış ve ihale dokümanlarına uygun iş makineleri ile değiştirilmesi ile ilgili yazılı talimat verilmiştir.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından personel servis hizmetinde kullanılacak olan aşağıdaki tabloda yer alan araçlar ihale dokümanlarında ki hükümlere uygun araçlar ile değiştirilmiştir."

Denilmektedir.

Tablo 7: Bulgu doğrultusunda değiştirilen araçlar

1	47 KG 103	10	47 AN 028
2	47 PG 558	11	47 S 2143
3	47 S 0552	12	47 PA 130

4	47 S 0516	13	34 HY 4227
5	47 DF 250	14	47 S 2032
6	47 S 0268	15	47 AY 211
7	47 S 2027	16	47 PF 171
8	47 KG 770	17	47 S 2195
9	47 PG 345	18	47 M 1541

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, iş sezonu olmasından dolayı yoğunluk olduğu, bu nedenle özellikle iş makineleri temininde zorluklarla karşılaşıldığı ve araçların modelinden ziyade verimli çalışabilmesi ve idarenin istediği işi zamanında yerine getirilmesinin önemli olduğu ifade edilmektedir.

Ancak yapılan incelemede söz konusu aykırılıklar daha sözleşme aşamasında, henüz işe başlanılmamışken idareye teslim edilen belgeler üzerinden tespit edilmiş olup başlangıçtaki aykırılıkların iş yoğunluğu ile açıklanmasının geçerli bir mazeret olamayacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan cevapta verimliliğe ve işlerin zamanında gördürülmesine vurgu yapılmakta olup bu iddianın geçerli olduğu kabul edilse dahi aynı işi daha düşük modelli araçlarla yerine getirebilirken daha yüksek modelli araçlara yer verilmesi rekabet yasağına aykırılık teşkil etmektedir. Zira 4734 sayılı kanunun 12'nci maddesinde de belirtildiği üzere şartnamelerin rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerekmektedir. Ancak şartnamelerde yüksek modellere yer verilmesi, daha düşük modelli araçlara sahip yüklenicilerin ihaleye katılabilmesini engellemekte bunun da rekabeti engelleyebileceği değerlendirilmektedir.

Son olarak personel servis hizmet ihalesi ile Mardin Kent Aş'ten kiralanan araçların dokümanlara uygun hale getirilmesi için gerekli çalışmaların yapıldığı belirtilmiştir.

BULGU 6: Eğlence Vergisi Tahakkuk Ettirilmeyen İşletmelerin Bulunması

Mardin Büyükşehir Belediyesi hesaplarında yapılan incelemede, belediyenin eğlence vergisi mükellefi bulunmadığı, bütçe gelir cetvelinde de eğlence vergisine ilişkin tahakkuk ya da tahsilata yer verilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Eğlence Vergisi"ni düzenleyen 17 nci maddesinde; "*Kanunun 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar*

içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olacağı ve verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişiler olduğu” belirtilmiştir. Kanununun 21 inci maddesinde de verginin nispet ve miktarı gösterilmiş olup belediyelerin, maddede gösterilen faaliyetleri yürüten işyerlerinden eğlence vergileri almaları gerektiği açıktır.

İdarede yapılan incelemede, ilan ve reklam vergisi mükellef listesinde restaurant, internet cafe, play station cafe, bar, bilardo, sinema vb gibi işletmelerin olduğu, bu işletmelerin eğlence vergisi yönünden incelenerek, kanun maddesindeki şartları sağlayanlara mükellefiyet tesis edilmesi ve vergi alınmasının mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "" "" İlan reklam vergisi mükellefi listesi baz alınarak eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatı olmadığı belirtilmiştir.

Belediyemiz yetki alanında Bar-Pavyon-Gece Kulübü-Sinema-Tiyatro-Opera Oyunları ve Spor Müsabakaları-At Yarışları ile ilgili işletme bulunmamaktadır.

Ancak, biletle girilmesi zorunlu olmayan bilardo salonu gibi işletmelerin tespiti yapılmak üzere işlemlere başlanılmıştır. Tespit edilen işletmelerin mükellefiyetleri tesis edilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, yetki alanında bar, pavyon, gece kulübü, sinema, tiyatro vb gibi yerlerin bulunmadığı, ancak biletle girilmesi zorunlu olmayan bilardo salonu gibi işletmelerin tespiti ve mükellefiyetin tesisi için gerekli işlemlerin yapıldığı ifade edilmektedir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere ilan ve reklam vergileri mükellef listesinde bar, sinema, internet cafe gibi işletmelerin de olduğu görülmekte, bunlara da eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Mal veya Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinin Parasal Limitlerin Altında Kalmak İçin Kısımlara Bölünmesi

Mardin Büyükşehir Belediyesi hesaplarında yapılan incelemede, mal, hizmet ve yapım işlerinin, eşik değerlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölüdüğü ve sonrasında doğrudan temin yöntemiyle ihtiyaçların karşılandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, idarelerin rekabeti sağlamakla yükümlü olduğu; 3 üncü fıkrasında mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin eşik değerlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünemeyeceği belirtilmiştir; 17 nci maddesinde de rekabeti etkileyecek davranışlarda bulunmak yasak fiil ve davranışlar arasında sayılmıştır.

Kamu İhale Kurumu'nun 2008/4917 sayılı Kararında, itiraz üzerine yapılan başvurunun incelenmesi neticesinde 16.07.2007, 05.08.2008, 25.08.2008 ve 22.09.2008 tarihlerinde aynı işe dair 4 adet doğrudan temin ile ilgili verdiği kararda: *“İncelemeye konu 4 adet alımın aynı nitelikte ve aynı ihtiyacın giderilmesine yönelik hizmet alımları olduğu, toplam tutarın 30.595,00 YTL'nin üzerinde olduğu tespit edildiğinden idarece tesis edilen bu işlemlerin 4734 sayılı Kanununun 5 inci maddesinde yer alan, temel usullerin kullanılması gerektiği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceğine ilişkin temel ilkelere aykırı olduğu anlaşılmıştır.”* denilmiş olup, ilk alımla ikinci alım arasında 1 yıldan uzun bir süre olmasına rağmen bu alımların doğrudan teminle yapılmasının Kanunun temel ilkelerine aykırılık oluşturduğuna karar verilmiştir.

İdarenin doğrudan temin yöntemiyle yaptığı alımlar incelendiğinde: kısa bir zaman aralığında hatta bazen aynı gün içinde dahi doğrudan teminle mal ve hizmet alımı gerçekleştirildiği, gün içinde gerçekleşen bazı alımların aynı firmadan yapıldığı, bu alımların toplamının eşik değer limitlerini aştığı, ancak kısımlara bölünerek doğrudan teminle alındığı görülmektedir. İdarenin aynı nitelik ve türdeki ihtiyaçlarını planlayıp Kanunun temel ihale usulleriyle ihtiyacını temin etmek yerine, ihtiyaçların kısımlara bölünerek her birinin doğrudan temin ile alınmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölündüğü, gün içerisinde aynı kişiden alım yapıldığı belirtilmektedir.

Kurumumuz bünyesinde farklı Daire başkanlıkları farklı ihtiyaçlarını aynı kişiden karşılamalarında engel bir durum bulunmamaktadır. Özellikle araç ve iş makinelerin arızalarının giderilmesinde aynı gün içerisinde bir veya birden fazla araç ve/veya iş makinesi arızası giderilmesi için farklı yedek parçaya ihtiyaç duyulmaktadır. Farklı yedek parçalar ayrı ayrı temin edilmesi gerektiğinden kısımlara bölünme söz konusu olmamaktadır.

Aynı nitelikteki ihtiyaçlar planlanıp ihale usullerine göre temin edilmektedir. Ancak planlanamayan ve değişik harcama birimlerinin aynı ihtiyacı müstakil olarak karşılandığından

aynı kişilerden ihtiyaçların aynı gün karşılanması muhtemeldir. İhtiyaçların temin edilmesinde gerekli özen gösterilmekte olup, ihtiyaç planlamasına daha da dikkat edilecektir."

Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, farklı daire ihtiyaçlarının aynı kişiden karşılanmasından engel bir durum bulunduğu, ihtiyaçların temin edilmesinde özen gösterildiği, ihtiyaç planlamasına daha da dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, aynı harcama biriminin çok kısa süreler içerisinde aynı yükleniciden mal veya hizmet aldığı, bu alımların toplamının ihale parasal limitlerinin üstüne çıktığı görülmektedir. Örneğin Destek Hizmetleri Başkanlığı tarafından 22.11.2017 tarihinde aynı yükleniciden toplamda 119.546,28 TL malzeme alındığı, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı'nın üç gün arayla şirketten toplamda 132.514,00 TL, Fen İşleri Daire Başkanlığı'nın 19 gün arayla toplamda 120.419,00 TL mal alımı yaptığı, söz konusu tutarların ihale limitlerinin üzerinde kalmasına rağmen kısımlara bölünerek doğrudan temin yönteminin tercih edildiği görülmekte, örnekler daha da çoğaltılabilmektedir. Görüldüğü üzere idarenin iddiasının aksine mal ve hizmet alımları, harcama birimlerince kısımlara bölünmekte olup söz konusu uygulamaya son verilerek bundan sonraki alımların mevzuat doğrultusunda yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Kamu Kaynaklarının Verimli Kullanılması İlkesi Gözetilmeksizin İhalelerde Aşırı Düşük Tekliflerin Açıklama İstenilmeksizin Reddedilmesi

Kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesinin gözetilmeksizin ihalelerde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5 inci maddesinde, idarelerin bu Kanuna göre yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Kanun'un 38 inci maddesinde;

"Madde 38- İhale komisyonu verilen teklifleri (...) (1) değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister. (1)

İhale komisyonu;

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.(1)

(Ek fıkra: 20/11/2008-5812/12 md.; Değişik üçüncü fıkra: 6/2/2014-6518/47 md.) Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerinin altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır.” Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde;

“Sınır değer ve aşırı düşük teklifler

(Değişik:RG-26/6/2010-27623; Değişik:RG-7/6/2014-29023)

MADDE 60- (1) İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra Kurum tarafından belirlenen yönteme göre sınır değeri hesaplar.

*(2) (Değişik fıkra:12/06/2015-29384 R.G./3. md.) Aşırı düşük teklif tespit ve değerlendirme işlemlerine ilişkin olarak, **ihale ilanı ve dokümanında belirtilmek kaydıyla**, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralardaki koşullar çerçevesinde aşağıdaki seçeneklerden bir tanesi kullanılır.*

a) Sınır değerin altında olan teklifler ihale komisyonunca aşırı düşük teklif olarak tespit edilir ve bu teklif sahiplerinden Kurum tarafından belirlenen kriterlere göre teklifte önemli olduğu tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılar yazılı olarak istenir...

b) İhale, aşırı düşük teklif tespit ve değerlendirme işlemleri yapılmaksızın sonuçlandırılır.

c) Aşırı düşük teklif sınır değerinin altında teklif sunan isteklilerin teklifi açıklama istenmeksizin reddedilir.

(3) (Değişik fıkra:12/06/2015-29384 R.G./3. md.)Yaklaşık maliyeti Kanununun 8 inci maddesinde öngörülen eşik değerin üçte birine eşit veya bu değerin üzerinde olan ihalelerde, ikinci fıkranın (a) bendinin kullanılması zorunludur.

(4)(Değişik fıkra:12/06/2015-29384 R.G./3. md.)Yaklaşık maliyeti Kanununun 8 inci maddesinde öngörülen eşik değerin üçte birine kadar olan ve açık ihale veya Kanununun 21 nci maddesinin (b) ve (c) bentleri gereğince pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, ikinci fıkranın (a), (b) veya (c) bendindeki seçeneklerden birisinin kullanılması zorunludur.

(5) (Ek fıkra:12/06/2015-29384 R.G./3. md.)Yaklaşık maliyeti Kanununun 8 inci maddesinde öngörülen eşik değerin üçte birine kadar olan ve belli istekliler arasında ihale veya Kanununun 21 nci maddesinin (a), (d) ve (e) bentleri gereğince pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ikinci fıkranın (b) bendinin kullanılması zorunludur.

(6) (Ek fıkra:12/06/2015-29384 R.G./3. md.)Kurum tarafından yayımlanan aşırı düşük teklif sorgulaması yapılamayacak alımlar listesinde yer alan işlerin ihalelerinde ikinci fıkranın (b) bendinin kullanılması zorunludur.” düzenlemesi yapılmıştır.

Söz konusu bu düzenlemede dikkat çeken iki kriter bulunmaktadır. Birisi eşik değer, diğeri ihale usulü. Bu kriterlere göre seçim yapılacak üç değişik seçenektan sonuncusu olan “Aşırı düşük teklif sınır değerinin altında teklif sunan isteklilerin teklifi açıklama istenmeksizin reddedilir” seçeneği, , ihalelerde rekabetin sağlanması, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması, ilkelerini etkileyici veya zedeleyici olabilme özelliğini taşımaktadır.

Kanunun pazarlık usulünü düzenleyen 21 nci maddesi b ve c bendinde;

“b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.” Halleri düzenlenmiştir. Bu hallerde Kanuna göre ilan yapılması zorunlu değildir. Ve bu iki halde de telafi edilmesi mümkün olmayan bir ivedilik vardır.

Önceki Kamu İhale Genel Tebliğinde, idarelere sunulan yukarıdaki seçenek hakkına ilişkin bir açıklama yoktur: “Madde 45-(Değişik: 30/07/2010-27657 R.G./2. md.; Değişik başlık: 07/06/2014-29023 R.G./21. md.) Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler

45.1. (Değişik: 07/06/2014-29023 R.G./21.md.; Mülga: 12/06/2015-29384 R.G./4. md.)

45.1.1. (Değişik: 29/12/2010-27800-6.m. R.G./1 md.) Yapım işleri ihalelerinde, 4734 sayılı Kanununun 37 nci maddesi uyarınca geçerli teklifler tespit edildikten sonra;

Yaklaşık maliyetin % 120’sinin üzerindeki ve % 40’ının altındaki teklifler dikkate alınmaksızın, geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması ve standart sapması hesaplanır....”.

Önceki halinde mülga 45.1 maddesindeki düzenleme şöyleydi: “45.1. (Değişik: 07/06/2014-29023 R.G./ 21. md.) İhale ilanında ve dokümanında belirtilmesi kaydıyla, idareler sınır değerinin altında olan tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olarak aşağıdaki seçenekleri uygulayabilirler.

a) İhale ilanında ve dokümanında teklifi sınır değerinin altında olan isteklilerden açıklama isteneceğinin belirtildiği ihalelerde, sınır değerinin altında olan teklifler ihale komisyonunca aşırı düşük teklif olarak tespit edilir ve bu isteklilerden (45.1.2 - 45.2) maddelerinde belirtilen esaslara göre açıklama istenir.

b) İhale ilanında ve dokümanında ihalenin, 4734 sayılı Kanununun 38 inci maddesinde öngörülen açıklama istenmeksizin sonuçlandırılacağına ilişkin düzenleme bulunan ihalelerde, sınır değerinin altında olan teklifler sorgulanmaksızın ihale ekonomik açıdan en avantajlı teklif üzerinde bırakılır.

c) Yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanununun 8 inci maddesinde öngörülen eşik değerinin yarısına kadar olan ihalelere özgü olmak üzere; ihale ilanında ve dokümanında sınır değerinin

altında olan tekliflerin reddedileceğinin belirtilmesi halinde, sınır değer altında olduğu tespit edilen teklifler sorgulama yapılmaksızın reddedilir.

Bu çerçevede; sınır değer altında olan tekliflere ilişkin (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan açıklamalar doğrultusunda tesis edilecek işlemler, idari şartnamenin “sınır değer” başlıklı maddesinin ilgili dipnotunda belirtilen seçeneklerden uygun olanı esas alınarak düzenlenir.

İhale ilanında ve dokümanında teklifi sınır değer altında olan isteklilerden açıklama isteneceğinin belirtildiği ihalelerde, idarelerce sorgulama ve isteklilerce açıklama yapılması işlemleri (45.1.2 - 45.2) maddelerinde belirtilen esaslar uyarınca yürütülecektir.”

21 /b ve c ye göre yapılan ihalelerin tip idari şartnamesi 34.2. maddesi dip notunda; “(2) Yaklaşık maliyeti Kanunun 8 inci maddesinde öngörülen eşik değer üçte birine kadar olan ihalelerde, bu madde idare tarafından aşağıdaki (I), (II) ve (III) numaralı seçeneklerden biri seçilerek düzenlenecektir.

(I) İhale, Kanunun 38 inci maddesinde öngörülen açıklama istenmeksizin ekonomik açıdan en avantajlı teklif üzerinde bırakılacaktır. İhale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin sınır değer altında olması durumunda kesin teminat 40.2 maddesinde yer alan hüküm uyarınca hesaplanan tutar üzerinden alınır.

(II) Teklifi sınır değer altında kalan isteklilerden Kanunun 38 inci maddesine göre açıklama istenecektir. Bu kapsamda; ihale komisyonu sınır değer altında kalan teklifleri aşırı düşük teklif olarak tespit eder ve bu teklif sahiplerinden Kurum tarafından belirlenen kriterlere göre teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister...

Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifi reddedilir. İhale komisyonunca reddedilmeyen teklifler, geçerli teklif olarak belirlenir. İhale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin sınır değer altında olması durumunda kesin teminat 41.2 maddesinde yer alan hüküm uyarınca hesaplanan tutar üzerinden alınır.

(III) Teklifi sınır değer altında olduğu tespit edilen isteklilerin teklifleri, Kanunun 38 inci maddesinde öngörülen açıklama istenmeksizin reddedilecektir.” Denilmektedir.

Bu düzenlemelerden hangisinin seçileceğinin tespitinde, Kanunun temel ilkelerinin, aşırı düşük tekliflerden açıklama istenilmesinin kanundaki esas ilke olduğu ve rekabetin

sağlanıp sağlanamayacağı yönündeki tahmin ve araştırmaların, ilan yapılıp yapılmayacağı hususlarının göz önünde bulundurulması gerektiği düşünülmektedir. Yeterli rekabet ve katılımın olmasının mümkün görülmediğinin tahmin edildiği veya ilan yapılmayan durumlarda, üçüncü seçeneğin kullanılmasının, kanundaki temel ilkelere aykırı sonuçlar doğması mümkün olduğundan, mevzuata uygun düşmeyeceği değerlendirilmiştir.

Yönetmelik idarelere üç seçenekten birinin seçilmesine imkân tanımış olmakla birlikte, bu tercihi yaparken idareler, kanunun temel ilkelerini gözetmek durumundadır. Aşırı düşük değerlendirme işlemlerinin “ihale ilanı ve dokümanında” belirtilmesi zorunludur. Yönetmelikte yapılan düzenleme göz önüne alındığında, ‘açıklama istenilmeksizin reddedilir’ şeklindeki düzenlemenin, ilan yapılan hallerde, rekabetin yeterince sağlandığı, ihaleye katılmada kısıtlama ve sıkıntılarının olmadığı, aşırı düşük sınır değer belirmesinde isteklilerin tekliflerinin çok fazla etkili olmadığı hallerde kullanılmasının Kanunun temel ilkelerine aykırılık oluşturma ihtimali daha azdır. Zira pazarlık usulünde ilan yapılması zorunlu olmayan durumlarda, idarelere açıklanma isteneceği-değerlendirme yapılmayacağı- açıklanma istenmeyeceği şeklinde bir tercih imkânı sunulurken, idarenin kanunen ilan yapılıp yapmamakta serbest olmasının göz önünde bulundurulduğu düşünülmektedir. Kamu İhale Kanunu'nun 21/b ve 21/c maddelerindeki ivedilik ve ilan yapılmama hali göz önüne alındığında, idareler, sınır değer altında kalan teklifleri açıklama istenilmeksizin kabul edebilecekleri yönünde düzenleme yapma hakkına da sahiptirler.

Yapılan düzenlemeler göz önüne alındığında, idare, ilan yaptığı b veya c bendindeki seçeneği kullanabilecekken, ilan yapmadığında, c bendindeki ‘açıklama istenilmeksizin reddedilir’ seçeneğinin kullanılması, ihalede yeterli rekabetin sağlanması zayıf bir ihtimal olduğundan, kanunun temel ilkelerine aykırı sonuçlar doğabilecektir. Zira “ ihale ilanı ve dokümanında belirtilmek kaydıyla” şartından, ilan ve dokümanın her ikisinde de düzenleme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. 4734 sayılı Kanunun 38. Maddesindeki aşırı düşük değer ile ilgili düzenlemelerde kural olan, aşırı düşük değerli tekliflerden açıklama istenmesidir. Açıklama istenmeden teklifin reddedilmesi istisnai bir durumdur ve isteklilerin bu istisnai durumu ilanda görebilmeleri gerekmektedir.

İhalede yeterli katılımın ve rekabetin sağlanacak olması önemlidir. Zira aşırı düşük sınır değer tespitinde, geçerli teklifler de etkili olmaktadır. Sınır değer, sınır değer katsayısı, geçerli teklifler ve idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre aritmetik bir formülle belirlenmektedir. Bu formülde sonucu etkileyen üç unsurdan katsayı ve yaklaşık maliyet idarece belirlenirken,

geçerli teklifler ihaleye katılım sonucu belirlenmektedir. Yeterli katılım olmadığı ve rekabet şartlarının oluşmadığı durumlarda, sınır değerde büyük sapmalar meydana gelebilmektedir. Bu durumlara örnek olması açısından idarenin gerçekleştirdiği bir sonuçlarına aşağıda değinilmiştir.

15.08.2017 tarihinde açık ihale usulü ile ihale edilen 2017/373537 ihale kayıt nolu gençlik Merkezi ve Kadın Merkezi Onarım işine ilişkin ihalede, 6 tekliften 4 ünün geçerli teklif olduğu belirlenerek sınır değer 346.212,00 TL olarak belirlenmiştir. İhale ilanı ve idari şartnamede sınır değer altında kalan teklifler açıklama istenilmeksizin ret edileceği belirtildiğinden, isteklilerden 340.000,00TLlik teklif, sınırı değer altında kaldığından ret edilmiş ve ihale 398.500,00TL lik teklif sahibinin üzerinde bırakılmıştır. Buraya kadar her şey şeklen mevzuata uygun görünmektedir. Ancak, teklifleri geçerli sayılan sınır değer hesabına dâhil edilen isteklilerden birinin sunmuş olduğu belgelerden “ibraz edilenin aynıdır” şerhiyle noterce onaylanan belge nedeniyle, İdari şartnamenin 7.7.2 maddesi gereğince, aslının aynıdır şerhiyle onaylanmayıp ibraz edilenin aynıdır şerhiyle onaylandığından, teklifinin geçersiz sayılması gerekmektedir. Yine sınır değer hesabına dâhil edilen başka bir isteklinin sunduğu belge, yabancı bir üniversiteden alınan diplomanın, şartnamenin 7.7.5.1.1 maddesi gereğince yeminli tercümanlarca tercüme edilip noterce onaylanması zorunlu olduğundan, bu belgelerin de birlikte sunulmaması nedeniyle, teklifinin geçersiz sayılması gerekecektir. Bu teklifler sınır değer hesabına dâhil edilmediğinde, sınır değer 333.443,94 TL olmaktadır. Bu durumda, ihale komisyonunca açıklama istenilmeksizin teklifi ret edilen 340.000,00TL lik teklif, en avantajlı teklif olduğundan ihale 340.000,00TL ye sonuçlanmış olacaktır. Bu şekilde hatalı değerlendirme nedeniyle 58.500,00TL lik kamu kaynağı zayi olmuştur. Hâlbuki sınır değer altında kalan istekliden açıklama istenilmiş olsaydı, söz konusu teklifin ihaleyi kazanma durumu olabilecekti. Kamu kaynağındaki bu kaybın temel nedeni, ihaleye yeterli katılım olmaması, rekabetin oluşmaması ve aşırı düşük tekliflerin doğrudan ret edilmesi yönündeki tercihin olduğu değerlendirilmiştir. İdareler yönetmelik gereğince üç seçenekten birini tercih ederken takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine, Kanunun kamu kaynağını korumaya yönelik ilkelerine uygun objektif gerekçelere göre kullanmak durumundadırlar.

2016/554823 İhale Kayıt Nolu yaklaşık maliyeti 1.247.916,78TL ve sınır değer katsayısı dokümanda 1 olarak gösterilen Mardin BB yerleşkesinde Güvenlik önlemleri alınmasına ait yapım işi, kanunu 21/c maddesi (güvenlik sebebiyle) pazarlık usulü ile ilan yapılmaksızın ihalesi yapılmıştır. İdari Şartnamenin 34.2 maddesinde, sınır değer altında olan

tekliflerin açıklama istenmeksizin reddedileceği belirtilmiştir. 7 tekliften 4ü geçerli teklif olarak kabul edilmiş ve 936.961,90 TL aşırı düşük sınır değer olarak tespit edilmiştir. 898.000,00 TL teklif sunan İstol İnşaat LTD. ŞTİ. nin teklifi, açıklama istenmeksizin reddedilmiştir. Ve ihale 975.000,00TL teklif sunan Astarhan İnşaat Nakliyat Petrol Temizlik LTD ŞTİ. ne verilmiştir. Bu ihalede de yeterli rekabet sağlandığı iddia edilemez. Öte yandan, yönetmelikte, “ihale ilanı ve dokümanında belirtilmek kaydıyla” üç seçenektan birini seçme imkânı tanınmış olmakla birlikte, anılan ihalede ilan yapılmadığından sınır değerin altında kalan tekliflerin açıklama istenilmeksizin ret edileceği bilgisine sadece şartnamede yer verilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, yeterli rekabetin sağlanmasının ihtimal dâhilinde olmadığı veya ilan yapılmaksızın pazarlık usulü ile ilan edilen işlerde, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerinin gözetilerek, aşırı düşük teklif sınır değerin altında kalan isteklilerinin tekliflerinin açıklama istenilmeksizin reddedileceği yönünde düzenleme yapılmasının mevzuata ve Kanunun temel ilkelerine uygun düşmediği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2017/373537 İhale kayıt nolu Gençlik Merkezi ve Kadın Merkezi Onarım işi ile ilgili Denetim Raporunda belirtilen İsteklilerden birinin “İbraz edilenin aynıdır.” Şerhi nedeniyle, diğer isteklinin ise yabancı bir Üniversiteden alınan diplomanın Türkçe tercümesinin olmamasından dolayı tekliflerin geçersiz sayılması gerektiği belirtilmiştir. Bu iki isteklinin sınır değer hesabına dahil edilmemesi gerektiği ve bu nedenle sınır değerin değiştiği belirtilmektedir.

Denetim raporunda belirtildiği gibi 2 isteklinin evrak yetersizliğinden dolayı elenmesi gerekmektedir. Ancak; Kamu İhale Tebliği'nin 45.1.1. (Değişik: 29/12/2010-27800-6.m. R.G./1 md.) Yapım işleri ihalelerinde, (Değişik ibare: 25/01/2017-29959 R.G./7. md.) 4734 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca ilk oturumda teklif mektubu ve geçici teminatını usulüne uygun sunan geçerli teklifler tespit edildikten sonra; Yaklaşık maliyetin % 120'sinin üzerindeki ve % 40'ının altındaki teklifler dikkate alınmaksızın, geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması ve standart sapması hesaplanır.

45.1.1.5. (Ek madde: 25/01/2017-29959 R.G./7. md.) Bu madde kapsamında sınır değer hesaplanmasında, 4734 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca ilk oturumda teklif mektubu ve geçici teminatını usulüne uygun sunan isteklilerin teklifleri “geçerli teklif” olarak dikkate alınacaktır. Denilmektedir.

Bu durumda; her ne kadar evrak yetersizliğinden dolayı elenmesi gereken her iki isteklinin de teklifleri “geçerli teklif” olduğundan sınır değer hesabına dahil edilmesi gerekir. Bundan dolayı sınır değer hesabı değişmediğinden herhangi bir kamu zararı oluşmamıştır.

2016/554823 İhale Kayıt No 'lu Mardin Büyükşehir Belediyesinde Güvenlik Önlemleri Alınmasına ait Yapım İşinde tekliflerin değerlendirilmesi noktasında en avantajlı teklifin sınır değerinin altında kalan isteklilerin teklifinin açıklama istemeksizin reddedilmesi ile yeterli rekabetin sağlanmadığı düşünüldüğü belirtilmektedir.

Söz konusu ihale 21.12.2016 tarihinde yapılmış olup Sn. Valimizin Büyükşehir Belediye Başkan Vekili olarak atanması ile Büyükşehir Belediyesi Ana Kampüsünde kamera sistemi, road blockerlar ve modüler duvar yapımı gibi imalatları kapsayan güvenlik önlemleri alınmasına ait yapım işi olarak yapılmıştır. 4734 KİK'nun 21/c maddesine göre yapılan işte idari şartnamenin 34,2 maddesi uyarınca teklif sınır değerinin altında olduğu tespit edilen isteklilerin teklifleri, kanununun 38. Maddesinde öngörülen açıklama istemeksizin reddedilir ibaresine göre işlem yapılmıştır. Hem 4734 sayılı KİK hem de Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği 60. Maddesi idarelere sınır değer hesaplanması noktasında seçim şansı sunmakta, idarelerde mevcut duruma göre en uygun olduğunu düşündüğü seçenek ile devam etmektedir.

Her ne kadar gerekli rekabetin oluşmadığı düşünülse de, güvenlik sebebi ile yapılan bir işte, işin doğru yapılmaması ve/veya işin tamamlanamaması da kayıta değer durumlardır. Sonuç olarak işin sağlıklı, hızlı ve doğru bitirilmesi için idarenin kanunen seçtiği seçenek uygun görülmüştür."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, bulguda bahsi geçen ihaledeki iki teklifin elenmesi hususuna iştirak edildiği ancak aşırı düşük sorgulamasında bu iki teklifin alınmasının önünde bir engel olmadığı, zira 4734 sayılı kanununun 36'ncı uyarınca ilk oturumda teklif mektubu ve geçici teminatını usulüne uygun sunan geçerli teklifler tespit edildikten sonra; yaklaşık maliyetin % 120'sinin üzerindeki ve % 40'ının altındaki teklifler dikkate alınmaksızın, geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması ve standart sapmasının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Oysaki 37'nci maddenin 2'nci fıkrasında öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı 36 ncı maddeye göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verileceği belirtilmekte,

38'inci maddede ise aşırı düşük teklifi düzenlenmektedir. Görüleceği üzere belgeleri eksik olanlara ilişkin düzenleme de aşırı düşük sorgulamasından önce yapılmaktadır.

İlk oturumda yapılan belge kontrol işlemi, tekliflerin değerlendirilmesini içermemekle birlikte ihaleye katılımında sunulması sorunlu olan belgelerin gerçeklik, hata, noksanlık ve yanlışlıklar açısından incelenmesini içermediğini söylemek mümkün değildir. Sahte belgeyle ihaleye iştirak eden bir isteklinin geçici teminatı iade edilmeyip gelir kaydedilirken, teklifinin geçerli kabul edilmesi mümkün değildir. Sahte iş deneyim belgesi vererek ihaleye iştirak etmiş birinin ilk oturumda belgeleri tam olduğu için teklifi geçerli teklif olarak kabul edilip sınır değer hesabına dâhil edilemeyeceği gibi, ihaleye katılımında sunulması zorunlu olan belgelerdeki gerçeklik, hata, yanlışlık veya noksanlık gibi nedenlerle ihaleye katılması mümkün olmayan ve teklifi geçersiz sayılan isteklilerin teklifleri de sınır değer hesabına dâhil edilemez. Keza geçici teminatı olması gerekenden daha az yatırılmış bir isteklinin teklifinin, belgesi var diye geçerli teklif olarak kabul edilmesi ve sınır değer hesabında dikkate alınması da hukuka ve mevzuata uygun değildir.

Bulgunun ikinci kısmında ise idareye verilen takdir yetkisinin kullanıldığı ifade edilmiş olup, bulguda eleştirilen husus bu takdir yetkisinin kullanılmasından ziyade, takdir yetkisinin kullanılırken kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesinin gözetilmemesidir. İdarenin takdir yetkisini kullanırken kamu kaynaklarını israf edecek şekilde davranmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Hatalı ve mevzuata aykırı olarak gerçekleşen işlem ve uygulamaların takip ve kontrolü önümüzdeki yıllarda da yapılacaktır.

BULGU 9: Yapım İşlerine İlişkin İhaleden Önce Kesin Projeler İle İş Kalemi Miktarlarının Gerçekçi Bir Şekilde Hazırlanmaması ve Uygulama Projeleri Yapılmadan İşlerin Yürütülmesi

Birim Fiyat Teklif alınarak ihale edilen yapım işlerinde, projelerde onaylanmaksızın değişiklik yapıldığı, aynı yapım şartlarına sahip iş kalemlerine farklı birim fiyat kalemiymiş gibi teklif alındığı, iş kalemleri arasında ihale ve sözleşmenin tutarını etkileyen önemli iş artışlarına-azalışlarına gidildiği, idarece kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasına hizmet edecek tedbirlerin alınmadığı tespit edilmiştir..

4734 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde;

“İhale dokümanı : İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri,

Ön proje : Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

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,

Uygulama projesi : Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi,”

İfade ettiği belirtilmiştir.

Kanunun Temel ilkeler başlıklı, 5’inci maddesinde;

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

Kanunun 27 nci maddesinde; *“İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler”*in bulunacağı belirtilmiş, 62/c maddesinde de; *“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 nitelikte 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.” Hükümü yer almıştır.

Kanunun 37 nci maddesinde;

“Tekliflerin değerlendirilmesi

Madde 37- İhale komisyonunun talebi üzerine idare tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden yazılı olarak tekliflerini açıklamalarını isteyebilir. Ancak bu açıklama, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi amacıyla istenilmez ve yapılmaz. ...” denilmektedir.

Bu hükümlere göre, işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedeniyle karayolu inşaatlarında kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 11 nci maddesinde;

“...(2) Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işlerin ön veya kesin projeleri, şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilir.

(3) Ön ve/veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılan işlerde, uygulama projesinin idare tarafından hazırlanması veya hazırlatılması esas olup, bunlar, iş programına göre gerekli oldukları zamanlarda, ikişer takım olarak bir yazı ekinde yükleniciye teslim edilir.

...

(7) İşlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orjinalleri idareye teslim edilir.” Denildikten sonra 12 nci maddesinde;

“Projelerin uygulanması

Madde 12 - (1) Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır.

(2) Birim fiyatlı işlerin, onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına idarenin izni olmadan başlanamaz. Aksine bir davranışın sorumluluğu yükleniciye aittir.

(3) Projelerin zemine uygulanması sırasında meydana gelen hataların sorumluluğu ve hataların neden olduğu zararlar ve giderler yükleniciye ait olup, bunun sonucu olarak meydana gelen hatalı işin bedeli de yükleniciye ödenmez.

(4) İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır.

(5) İdarenin veya yapı denetim görevlisinin yazılı bir tebliği olmaksızın yüklenici, projelerde herhangi bir değişiklik yaptığı takdirde sorumluluk kendisine ait olup bu gibi değişiklikler nedeniyle bir hak iddiasında bulunamaz.

(6) İşlerin devamı sırasında yüklenici, proje uygulaması konusunda kendisine yapılan tebliğin sözleşme hükümlerine aykırı olduğu veya bildirim konusunun fen ve sanat kurallarına uygun olmadığı görüşüne varırsa, bu husustaki karşı görüşlerini 14 üncü madde hükümlerine göre idareye bildirmek zorundadır. Aksi halde aynı maddenin diğer hükümlerine göre işlem yapılır.” Düzenlemeleri yer almıştır.

Karayolları Teknik Şartnamesinde de proje, idarece onaylanan veya hazırlanan planlar, boy kesit ve enkesitler, örnek enkesitler ve diğer detay resimleri ve benzerleri olarak tanımlanmıştır.

Bu hükümlere göre, işlerin uygulama projeleri yapılmadan herhangi bir imalat yapılamaz. Uygulama projesi ile kesin proje yapım işlerinin vazgeçilmez unsurlarıdır ve onaylanmayan projelerin geçerliliği yoktur.

Mardin ve ilçeleri ile köyleri arasında yapılacak yolların veya mevcut yolların zemin

iyileştirilip kaplama yapılması işlerinde, ihale öncesi hazırlanması gereken kesin projelerden uygulama projelerinin yapılmasında ve projelerin uygulanmasında, iş kalemleri arasında ihaleye esas miktarlarda farklılıklar olabilmesi mümkün olmakla birlikte bu farklılıkların kendi içinde tutarlı olması gerekeceği tabiidir.

Birim Fiyat Teklif alınarak ihale edilen 2015/111531 İhale Kayıt Nolu Mardin muhtelif yollar sathi kaplama yapılması işinde; ihale dokümanı içine birim fiyat tarifleri, teknik şartnameler, menfez-duvar-köprü-büz tip kesitleri, kırsal yol ağı ve diğer dokümanlar konulmuştur. Ancak yapılacak işe ilişkin herhangi bir projenin yer almadığı anlaşılmaktadır.

İhale dokümanında yer alan teklif birim fiyat cetveline göre; 8 ve 12 inci sıralar arasında yer alan Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş Temel veya Alttemel Malzemesi Temini ile ilgili iş kalemlerinin aynı cins ve ebatlarındaki malzemelere figüre hariç ve figüre dâhil olarak ayrı birim fiyat oluşturulduğu görülmektedir. Figüre, söz konusu malzemelerin belli bir düzen dâhilinde makine ile depo edilmesi işlemi olduğundan, söz konusu malzemedan bir kısmının figüre edilmemesi gerektiğinde, figüre için ayrı bir birim fiyat kalemi oluşturulması gerekirken, aynı iş kalemlerinin figürel ve figüresiz olarak birim fiyat oluşturulması birim fiyat usulü ile yapım işine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Öte yandan ihalede toplamda en avantajlı teklifi sunan isteklinin söz konusu figürel-figüresiz iş kalemlerine ilişkin birim fiyatlarının tutarsız olduğu görülmektedir. Örneğin teklif cetvelinin 8 ve 9 uncu sırasında yer alan Ocak Taşından Konkasör ile Kırılmış ve Elenmiş 50 mm (2 inç) lik Alt Temel Malzemesi Temini ile ilgili olarak figüre dâhil olanına 6,25TL/m³ fiyat teklif edilmişken, figüre hariç olanına 10TL/m³ fiyat teklif edilmiştir. Yine; 10 ve 11 inci sırasındaki Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 25 mm (1 inç) lik Temel veya Banket Malzemesi Temini ile ilgili olarak, figüre dâhil olanına 47TL/m³ fiyat teklif edilmişken, figüre hariç olanına 10TL/m³ fiyat teklif edilmiştir ki, figüre işleminin Karayolları birim fiyat cetvellerinde ihale tarihindeki 2015 yılı birim fiyatı (KGM/15.150/K) 1,80TL/M³ tür. Bu verilerden teklif sahibinin figüre işlemi için ayrı bir bedel hesabı yapmadığı, bir iş kaleminde figüre işlemi için bedelde eksiltme yaparken diğerinde artırım yaptığı anlaşılmaktadır. Hem bu durum hem de aynı cinsteki farklı boyuttaki malzemelere ilişkin birim fiyat teklifleri arasındaki aşırı fark, söz konusu isteklinin teklifinin açıklanmasına ihtiyaç duyulduğunu, tutarsızlıkların giderilmesi gerektiğini göstermektedir. İkinci avantajlı teklif sahibinin bu dört iş kalemi için birim fiyatları ise figürel ve figüresiz 37,50TL/m³ dür.

Birim fiyat teklif cetvelindeki iş kalemlerine ilişkin miktarların da, işin yapımı sırasında

çok önemli değişiklik gösterdiği anlaşılmaktadır. Örneğin yukarıdaki dört iş kaleminde, ihale öncesi miktarlar ile iş bitimi miktarları aşağıdaki gösterilmektedir:

Tablo 8: Aynı mahiyetteki iş kalemlerinin ihaledeki ve gerçekleşme miktarları

Sıra	İş Kaleminin adı ve kısa açıklaması	Ölçü	İhale Miktarı m3	Uygulama Miktarı m3	Fark m3
8	Ocak Taşından Konkasör ile Kırılmış ve Elenmiş 50 mm (2 inç) lik Alt Temel Malzemesi Temini	M3	60.000,000	25.209,000	-34.791,000
9	Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 50 mm (2 inç) lik Temel veya Alttemel Malzemesi Temini (Figüre hariç)	M3	5.000,000	0,000	-5.000,000
10	Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 25 mm (1 inç) lik Temel veya Banket Malzemesi Temini (Figüre Hariç)	M3	5.000,000	0,000	-5.000,000
11	Ocak Taşından Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş 25 mm (1 inç) lik Temel veya Banket Malzemesi Temini	M3	70.000,000	162.605,995	92.605,995
12	Ocak Taşından İstenilen Tiplerde Konkasörle Kırılmış ve Elenmiş Asfalt Mıdırı Temini	M3	18.900,000	20.244,149	1.344,149

Diğer tekliflere göre fiyatı çok düşük olan iş kalemi miktarlarında yüzde elli ve daha fazla iş miktarında azalma olurken, diğer tekliflere göre fiyatı yüksek olan iş kalemi miktarında yüzde yüz kırka yakın artış olmuştur. Ki bu artışa ilişkin iş kalemlerinin bedeli, figüresiz birim fiyat üzerinden ödenip figüre için ayrı bir birim fiyat oluşturulduğunda ödenenden çok daha az tutarlara ulaşılacaktır.

Söz konuş iş miktarlarındaki orantısız değişiklikler, ya yaklaşık maliyete esas miktarların kesin projeler üzerinden gerçekçi bir şekilde hazırlanmadığını ya da uygulamada projelere bağlı kalınmadığını göstermektedir.

Söz konusu yapım işine ilişkin uygulama projesi niteliğinde bir onaylı proje, ihaleye esas kesin proje ile uygulama projesi arasındaki farklılıkların görülüp hesaplanabileceği bir doküman da sunulmamıştır.

Söz konusu 2015/111531 İhale Kayıt Nolu Mardin muhtelif yollar sathi kaplama yapılması işinin birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği, ihalede en avantajlı teklifin 13.130.966,00TL olarak, ikinci en avantajlı teklifin 14.451.374,84TL olarak belirlendiği; iki teklif arasında 1.320.408,84TL fark olduğu görülmektedir. İşin yapılması sırasında söz konusu işte, kesin proje veya uygulama projesi üzerinde gösterilmeyen iş kalemleri arasında miktar değişimleri yapıldığı, bazı iş kalemlerinin miktarında ön görülenin çok üzerinde artışa gidildiği, asfalt bedeli ve bitümlü sathi kaplama gibi piyasa fiyatında öngörülerin üzerinde artış olan bazı iş kalemlerinde ise ihaleye esas miktarların altına inildiği, bu uygulamalar sonucunda, işin

bitiminde aşağıda tabloda gösterilen iş kalemlerindeki tutarın 16.049.235,91TL bedelle tamamlandığı, ancak aynı miktardaki imalatların ikinci teklif sahibine ait birim fiyatlarla tutarının 13.191.165,68TL olduğu, kamu kaynağının verimli kullanılmasına zarar veren bu uygulamanın ihaleden önce yapılması gereken projelerin sağlıklı olarak ve gerçekçi bir şekilde hazırlanmamasından, uygulama projeleri hazırlanıp onaylanmaksızın iş kalemlerinin ve projelerin değiştirilmesinden, iş kalemlerinde aynı türden imalatlara farklı birim fiyat teklifi alınmasından, aynı iş kalemindeki tekliflerin birbirinden çok farklı fiyatlarının ihale sırasında incelenip açıklanmasının talep edilmemesi gibi sebeplerden kaynaklanmış olduğu görülmektedir.

Yapım işlerine ilişkin olarak ihaleden önce proje çalışmalarının mevzuatın öngördüğü şekilde tamamlanması ve projeler üzerinden iş kalemi miktarlarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi, aynı tip iş kalemlerindeki tali unsurlar nedeniyle farklı birim fiyat talep edilmemesi, farklılıkların (makine ile yükleme-serme-boşaltma-figürede olduğu gibi) ayrı bir birim fiyat kalemi olarak belirlenmesi, kesin projelerin ihale dokümanına konulması, uygulama projelerinin hazırlanıp onaylanmadan işlerin yapımına başlanmaması, teklif eki birim fiyat cetvellerinin tutarlılığının incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Tablo 9: Mardin muhtelif yollar sathi kaplama işinde iş bitimi miktarları ve tekliflerin karşılaştırılması

	İhalede 1. avantajlı teklif tutarı:	13.130.966,00 TL		İhalede 2. avantajlı teklif tutarı:	14.451.374,84 TL	Fark	-1.320.408,84 TL
B.Fi yat Sıra	İhaledeki iş miktarı	uygulama sonrası toplam iş miktarı	Söleşme fiyatı	2.teklif fiyatı	Sözleşmeye göre tutar	2.Teklif göre tutar	Fark (1.teklif – 2.teklif)
5	6.965,000	3.537,500	7,00	10,00	24.762,50	35.375,00	-10.612,50
6	6.965,000	10.237,500	10,00	5,00	102.375,00	51.187,50	51.187,50
7	5.970,000	50.600,000	20,00	8,00	1.012.000,00	404.800,00	607.200,00
8	60.000,000	25.209,000	6,25	37,50	157.556,25	945.337,50	-787.781,25
9	5.000,000	0,000	10,00	37,50	-	-	0,00
10	5.000,000	0,000	10,00	37,50	-	-	0,00
11	70.000,000	162.605,995	47,00	37,50	7.642.481,77	6.097.724,81	1.544.756,95
12	18.900,000	20.244,149	55,00	50,00	1.113.428,20	1.012.207,45	101.220,75

22	700,000	1.057,659	800,00	500,00	846.127,20	528.829,50	317.297,70
23	700,000	266,910	800,00	500,00	213.528,00	133.455,00	80.073,00
24	301,500	2.458,000	100,00	15,00	245.800,00	36.870,00	208.930,00
25	1.100,000	1.608,000	100,00	25,00	160.800,00	40.200,00	120.600,00
26	301,500	2.458,000	25,00	5,00	61.450,00	12.290,00	49.160,00
27	100,000	146,495	650,00	500,00	95.221,75	73.247,50	21.974,25
28	2.380,000	1.786,231	1.625,00	900,00	2.902.625,38	1.607.607,90	1.295.017,48
30	1.190,000	996,378	1.200,00	1.700,00	1.195.653,60	1.693.842,60	-498.189,00
38	100.000,000	31.929,092	5,20	10,00	166.031,28	319.290,92	-153.259,64
32	3.500,000	994,500	110,00	200,00	109.395,00	198.900,00	-89.505,00
Toplam					16.049.235,91	13.191.165,68	2.858.070,23

Kamu idaresi cevabında; "05.10.2015 tarihinde 2015/111531 İhale Kayıt Numarası ile Birim Fiyat Teklif alınmak suretiyle ihale edilen Mardin İli Muhtelif Köy Yolları Asfalt Sathi Kaplama yapım işinde Sayıştay Denetçileri tarafından; Kesin proje veya uygulama projesi üzerinde gösterilmeyen iş kalemleri arasında miktar değişimleri yapıldığı, bazı iş kalemlerinin miktarında ön görülenin çok üzerinde artışa gidildiği asfalt bedeli ve bitümlü sathi kaplama gibi piyasa fiyatında öngörülenin üzerinde artış olan bazı iş kalemlerinde ise ihaleye esas miktarların altına inildiği, bu uygulamalar sonucunda iş bitiminde işin 16.049.235,91.-TL bedelle tamamlandığı ve aynı miktarların ikinci teklif fiyatlarına göre uygulanması halinde 13.191.165,68.-TL ile bitirilebileceği belirtilerek kamu zararına yol açıldığı belirtilmektedir.

Mardin İli 8891 km² yüzölçümüne sahip 10 İlçe ve 899 kırsal Mahalleden müteşekkil bir ildir. Mardin İli 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kararı ile Büyükşehir statüsüne kavuşmuş bulunmaktadır. Mardin Büyükşehir Belediyesi 4615 km kırsal mahalle yol ağına sahip bir şehirdir. Yeni kurulan belediyede Bütün birimler ekip ve ekipman açısından çok kısıtlı imkanlara sahip bulunmakta idi. 4615 km yol ağına sahip ilimizin yollarının tamamına yakını can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturacak kadar bozuk ve altyapısı olmayan yollardan müteşekkil idi. Hal böyle iken yapılacak olan yolların birer birer etüdünün yapılması, projelendirilmesi ve yaklaşık maliyetinin çıkarılması uzun zaman alacağı, İhaleye esas yolların Karayolları standartlarında olmadığı, köy yolu olduğu için hâlihazırdaki duruma göre imalat yapıldığı Köy yollarının uygulama standart'ının olmadığı bu sebeple kesin proje yapılamadan

ön projeye dayalı genel bir maliyet çıkarılmıştır. İmalatların uygulanmasında; İhalenin yapılması, itiraz süreleri, sözleşmeye davet, sözleşmenin yapılması, yer teslimi ve işe filen başlama gibi süreçlerde dikkate alındığında bu süreç zarfında ihtiyaç duyulan mahalle yollarının ihtiyaç tespiti yapılarak hangi yola ne imalat yapılacağı çalışmaları yapılarak süreden faydalanılmıştır. Dolayısıyla genel bir imalat çıkarılmak suretiyle ihalesi yapılan söz konusu işin kapsamına; yol yapımında ihtiyaç duyulabilecek bütün imalatlara yer verilmiştir. Yolun fiziki şartlarına bağlı kalınmak suretiyle hangi yolun ihtiyacı ne ise ona göre teknik elemanlarca imalat yapılmış ve yapılan bu imalatlar doğrultusunda ödemeler gerçekleştirilmiştir. Yolun fiziki şartlarının figüre yapımına uygun olması halinde figürel malzeme çekilecek, uygun değil ise figüresiz çekilecektir. Figürel malzeme çekilmesi malzemenin eksiksiz ve düzgün şekilde temin edilmesinden ve homojen bir şekilde serilebilmesinden dolayı tercih edilmiştir. Ayrıca yapılan güzergahlarda malzemenin figüre makinesi ile dökülebileceği genişlikte olduğu için malzeme figüre malzemesi ile dökülmüştür.

Tarafınızca ihale dosyası üzerinde yapılan incelemede ihaleye ekonomik açıdan 1 ve 2. Sırada yer alan teklifler kıyaslanmış olup, 2.teklifin işin sonunda daha ekonomik olduğunun ortaya çıktığı tespit edilmiştir. Yapılan İhalede değerlendirme ; 22.08.2009 gün ve 27327 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 22.08.2009 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İhale Tebliğine Göre sınır değer hesabı yapılmış ve 9.998.325,14.-TL sınır değer tespit edilmiştir. İhalede teklifi sınır değerinin altında olan herhangi bir istekli olmadığından en düşük teklifi veren UĞUR İnşaat San. Ve Tic. Ltd. Şti. nin 13.130.966,00.-TL lik teklifi ihale komisyonunca uygun görülmüştür. İhale aşamasında 14.451.374,84.-TL lik 2.nci teklifin, teklifinin alıcı olarak değerlendirilmesi KİK na göre mümkün olmadığından ayrıca hangi imalatın ne kadar kullanılacağıнын tayini de yapılamadığından böyle bir uygulama yoluna gidilebilmesi mümkün değildir. Ayrıca yapılan imalatlar yüklenicinin vermiş olduğu birim fiyat teklife göre değil yolun ihtiyacına ve zemin durumuna göre teknik elemanlar tarafından belirlenip yapılmıştır.

İdari şartname

Madde 32 “İsteklilerden tekliflerine açıklık getirmelerinin istenmesi madde 32.1. İhale komisyonunun talebi üzerine İdare, tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden açıklama isteyebilir.

32.2. Bu açıklama, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında öngörülen kriterlere uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi amacıyla istenilemez ve bu sonucu doğuracak şekilde kullanılamaz. “ dendiğinden istekli firmalardan birim fiyatları ile ilgili açıklama istenilmemiştir.

İnceleme raporunda asfalt bedeli ve bitümlü sathi kaplama gibi piyasada öngörülerin üzerinde artış olan bazı iş kalemlerinde ihaleye esas miktarların altına inildiği belirtilmektedir. Ancak işin sözleşmesi üzerinde yapılacak incelemeden de anlaşılacağı üzere bu fiyat hareketlerinin yüklenici firmayı etkilemeyeceği çünkü Sözleşmenin 14.Maddesinde Fiyat Farkı ödeneceği belirtilmiş olduğundan zaten bu farkları aldığından dolayı belirtilen miktarlarda kasıtlı bir artış/eksiliş yapılmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca Asfalt kaplama yapılacak güzergahlar trafik yoğunluğu, zemin durumu, yol genişliği ve yol durumu göz önünde bulundurularak teknik personellerce malzeme kalınlıkları belirlenmiş olup 162,74 km zeminin ocak taşından konkasör ile kırılmış ve elenmiş malzemeler ile asfalt kaplamaya hazırlandığı ve 171,65 km zeminin 1. Kat ve 2. Kat asfalt ile kaplandığı, söz konusu imalatların birbirini tamamlayıcı olması nedeniyle raporda belirtildiği gibi öngörülenin üzerinde artış ve azalışa gidilmediği anlaşılmıştır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum cevabı eleştirilen hususları karşılamadan uzak olup, iddiaların mevzuata dayandırılmadığı, bulguda eleştirilen hususların geçerli olduğu görülmektedir.

Hatalı ve mevzuata aykırı olarak gerçekleşen işlem ve uygulamaların takip ve kontrolü önümüzdeki yıllarda da yapılacaktır.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Mardin Büyükşehir Belediyesi 2017 Bilanço

AKTİF					PASİF				
		2015Yılı	2016Yılı	2017Cari Yıl			2015Yılı	2016Yılı	2017Cari Yıl
1	DONEN VARLIKLAR	145.409.160,32	139.150.740,45	86.417.839,30	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	133.038.960,04	31.775.562,62	63.755.828,86
10	Hazir Degerler	127.257.926,44	110.846.378,50	59.500.448,92	30	Kısa Vadeli İc Mali Borclar	,00	,00	,00
100	Kasa Hesabi	,00	,00	,00	300	Banka Kredileri Hesabi	,00	,00	,00
102	Banka Hesabi	127.257.926,44	110.846.378,50	59.400.754,25	31	Kısa Vadeli Dis Mali Borclar	,00	,00	,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabi (-)	,00	,00	,00	32	Faaliyet Borclari	20.608.173,35	22.072.995,51	25.588.732,72
104	Proje Özel Hesabi	,00	,00	,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabi	20.608.173,35	22.072.995,51	25.588.732,72
105	Döviz Hesabi	,00	,00	99.694,67	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	3.117.733,55	5.549.777,44	33.640.914,20
108	Diğer Hazir Değerler Hesabi	,00	,00	,00	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	426.530,90	925.250,00	3.136.284,01
11	Menkul Kıymet ve Varlıklar	,00	,00	,00	333	Emanetler Hesabi	2.691.202,65	4.624.527,44	30.504.630,19
12	Faaliyet Alacakları	8.332.176,80	11.059.167,29	10.077.023,81	34	Alınan Avanslar	,00	,00	,00
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	2.260.115,93	4.970.535,93	232.433,06	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yukumluluklar	109.313.053,14	4.152.789,67	4.526.181,94
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	5.959.272,52	5.927.375,02	9.817.656,01	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi	600.059,96	634.846,04	975.491,84
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	,00	26.934,74	26.934,74	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	126.599,43	191.985,63	221.993,71
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	112.788,35	134.321,60	,00	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Ta	3.299.964,07	3.305.459,95	3.308.198,34
13	Kurum Alacakları	,00	,00	,00	363	Kamu İdareleri Payları Hesabi	20.498,05	20.498,05	20.498,05
14	Diğer Alacaklar	435.437,65	1.788.160,49	877.244,73	368	Vadesi Geçmiş, Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş V	105.265.931,63	,00	,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabi	435.437,65	1.788.160,49	877.244,73	37	Borç ve Gider Karşılıkları	,00	,00	,00
15	Stoklar	1.407.369,87	9.451.259,06	10.000.898,67	372	Kidem Tazminatı Karşılığı Hesabi	,00	,00	,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabi	1.407.369,87	9.451.259,06	10.000.898,67	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	,00	,00	,00
16	Ön ödemeler	906.832,25	534.225,35	488.395,18	381	Gider Tahakkukları Hesabi	,00	,00	,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

160	İş Avans Ve Kredileri Hesabi	431.132,54	128.590,00	,00	39	Diger Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	,00	,00	,00
161	Personel Avansları Hesabi	,00	,00	,00	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabi	,00	,00	,00
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabi	475.699,71	405.635,35	488.395,18	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	38.297.107,63	134.490.377,05	150.757.411,02
18	Gelecek Aylara Ait Giderler	,00	,00	,00	40	Uzun Vadeli İc Mali Borçlar	35.797.107,63	25.085.045,75	54.627.894,10
19	Diger Donen Varlıklar	7.069.417,31	5.471.549,76	5.473.827,99	400	Banka Kredileri Hesabi	35.797.107,63	25.085.045,75	54.627.894,10
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabi	7.069.417,31	5.471.549,76	5.473.827,99	41	Uzun Vadeli Dis Mali Borçlar	,00	,00	,00
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabi	,00	,00	,00	43	Diger Borçlar	,00	102.687.325,03	73.134.550,78
2	DURAN VARLIKLAR	69.429.487,09	162.282.282,44	342.393.487,53	438	Kamuya Olan Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş Borç	,00	102.687.325,03	73.134.550,78
21	Menkul Varlıklar	,00	,00	,00	44	Alınan Avanslar	,00	,00	,00
22	Faaliyet Alacakları	,00	101.929,74	316.976,21	47	Borç ve Gider Karşılıkları	2.500.000,00	4.095.389,77	2.601.811,95
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	,00	,00	57.200,00	472	Kidem Tazminatı Karşılığı Hesabi	2.500.000,00	4.095.389,77	2.601.811,95
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	,00	101.929,74	93.000,81	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	,00	2.622.616,50	20.393.154,19
226	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	,00	,00	166.775,40	481	Gider Tahakkukları Hesabi	,00	2.622.616,50	20.393.154,19
23	Kurum Alacakları	4.000.000,00	14.100.000,00	38.100.000,00	49	Diger Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	,00	,00	,00
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabi	4.000.000,00	14.100.000,00	38.100.000,00	5	OZ KAYNAKLAR	43.502.579,74	135.168.268,22	214.298.086,95
24	Mali Duran Varlıklar	5.398.967,12	11.442.702,90	14.907.882,84	50	Net Deger/Sermaye	152.301.197,38	-168.925.784,82	-180.387.045,43
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabi	4.398.967,12	7.442.702,90	10.907.882,84	500	Net Değer Hesabi	152.301.197,38	-168.925.784,82	-180.387.045,43
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye	1.000.000,00	4.000.000,00	4.000.000,00	52	Yeniden Degerleme Farkları	,00	,00	,00
25	Maddi Duran Varlıklar	60.030.519,97	136.637.649,80	289.068.628,48	57	Gecmis Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	80.222.552,22	195.803.777,12	304.094.053,04
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	4.854.583,29	8.973.493,29	8.973.493,29	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabi	80.222.552,22	195.803.777,12	304.094.053,04
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	21.870.602,76	53.361.182,55	109.956.090,40	58	Gecmis Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	,00	,00	,00
252	Binalar Hesabi	9.069.691,57	17.137.269,47	30.393.113,79	59	Donem Faaliyet Sonuçları	115.581.224,90	108.290.275,92	90.591.079,34

T.C. Sayıştay Başkanlığı

253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabi	9.184.291,00	9.777.643,42	13.541.686,39	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	115.581.224,90	108.290.275,92	90.591.079,34
254	Taşıtlar Hesabi	13.284.755,91	15.131.408,25	16.135.981,13	PASİF TOPLAMI :				
255	Demirbaşlar Hesabi	2.110.591,57	4.066.038,52	10.425.146,61	214.838.647,41 301.434.207,89 428.811.326,83				
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-6.045.039,91	-15.122.874,20	-15.122.874,20					
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabi	5.701.043,78	43.313.488,50	114.765.991,07					
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	,00	,00	,00					
260	Haklar Hesabi	,00	842.070,50	906.970,50					
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	,00	-842.070,50	-906.970,50					
28	Gelecek Yillara Ait Giderler	,00	,00	,00					
29	Diğer Duran Varlıklar	,00	,00	,00					
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar	,00	,00	,00					
AKTİF TOPLAMI :		214.838.647,41	301.433.022,89	428.811.326,83					

9	NAZIM HESAPLAR	8.748.990,45	94.645.990,49	102.712.572,92	9	NAZIM HESAPLAR	8.748.990,45	94.645.990,49	102.712.572,92
90	odenek Hesapları				90	odenek Hesapları			
91	Nakit Disi Teminat ve Kisilere Ait Menkul Kıymet H	7.776.375,45	14.489.672,54	22.722.780,22	91	Nakit Disi Teminat ve Kisilere Ait Menkul Kıymet H	7.776.375,45	14.489.672,54	22.722.780,22
910	Teminat Mektupları Hesabi	7.776.375,45	14.489.672,54	22.652.780,22	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabi	7.776.375,45	14.489.672,54	22.652.780,22
914	Verilen Teminat Mektupları Hesabi	,00	,00	70.000,00	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabi	,00	,00	70.000,00
92	Taahhut Hesapları	,00	79.415.687,95	79.448.214,70	92	Taahhut Hesapları	,00	79.415.687,95	79.448.214,70
920	Gider Taahhütleri Hesabi	,00	79.415.687,95	79.448.214,70	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabi	,00	79.415.687,95	79.448.214,70
99	Diğer Sayısal Bilgileri	972.615,00	740.630,00	541.578,00	99	Diğer Sayısal Bilgileri	972.615,00	740.630,00	541.578,00
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	972.615,00	740.630,00	541.578,00	999	Diğer Nazim Hesaplar Karşılığı Hesabi	972.615,00	740.630,00	541.578,00
NOTLAR TOPLAMI :		8.748.990,45	94.645.990,49	102.712.572,92	NOTLAR TOPLAMI :		8.748.990,45	94.645.990,49	102.712.572,92

MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

01-01-2017/31-12-2017 TARİHLERİ ARASI

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GİDERİN TÜRÜ	BAKIYE	Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GELİRİN TÜRÜ	BAKIYE	
	I	II	III	IV	V				I	II	III	IV	V			
						GİDERLER HESABI	199.187.058,00								GELİRLER HESABI	289.778.137,34
630	1					PERSONEL GİDERLERİ	25.698.567,86	600	1						Vergi Gelirleri	2.525.337,72
630	2					SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	4.391.002,99	600	3						Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.544.687,81
630	3					MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	79.850.253,34	600	4						Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	5.452.775,00
630	4					FAİZ GİDERLERİ	20.860.852,06	600	5						Diğer Gelirler	277.255.336,81
630	5					CARİ TRANSFERLER	18.466.530,59									
630	12					Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	17.500,00									
630	13					Amortisman Giderleri	64.900,00									
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	49.781.162,98									
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	56.288,18									
						GİDERLER TOPLAMI	199.187.058,00								GELİRLER TOPLAMI	289.778.137,34
															FAALİYET SONUCU	90.591.079,34