T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **97**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 13
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 14
9. EKLER 91

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesine İlişkin Tablo 5
Tablo 2: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo 6
Tablo 3: Yaklaşık Maliyet Temin Kaynakları 21
Tablo 4: Onikiler Mah. 101/3-4 56
Tablo 5: Onikiler Mah. 98/12 57
Tablo 6: Kendirci Mah. 98/16 58
Tablo 7: Kendirci Mah. 98/19-20 59
Tablo 8: Karaköprü Kavşak Düzenlemesi 61
Tablo 9: Çankaya Mah. 377/1-4 62

www.balioglu.net

KISALTMALAR

K.A.K.S : Katlar Alanı Sayısı

K.D.V : Katma Değer Vergisi

M. P.Y.Y : Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği

P.A.İ.Y :Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği

ŞUTİM : Şanlıurfa Ticaret Merkezi

T.A.K.S : Taban Alanı Kat Sayısı

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Troleybüs Toplu Ulaşım İşine İlişkin İhale Öncesi Ve İhale Sürecinde Mevzuata Aykırı Uygulamalarda Bulunulması

2. Belediyeye Ait Taşınmazların Kanuna Aykırı Olarak Tahsis Edilmesi

3. Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

4. Belediye Araçlarının Mesai Saatleri Dışında Resmi Görevlendirme Olmaksızın Kullanılması

5. Çevre Düzeni Plan Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi

6. Evsel Katı Atık Ücretinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

7. Halfeti İlçesi Fırat Nehri Üzerindeki Kayık ve Vapurların İhalesiz Çalıştırılması

8. Sebze ve Meyve Hallerinde Bulunan İşyerlerinden Teminat Alınmaması

9. İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

10. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

11. Mülkiyeti Belediyeye Ait Olup Kiraya Verilen Bazı Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması

12. Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

13. Yapılan İmar Plan Değişiklikleri ile Üst Ölçekli Plan ve İmar Yönetmeliklerine Aykırı Uygulama Yapılması

14. Yapım İşlerinde Mevzuata Aykırı Proje Değişikliklerinin İş Artışına Sebep Olması

15. Belediyeye Ait Apartman Dairelerinin İl Emniyet Müdürlüğüne Kanuna Aykırı Olarak 25 Yıllığına Tahsis/ Devir Edilmesi

www.balioglu.net

16. Belediyenin Kamu Sermayeli Olmayan Bankalarda Hesabının Olması

17. İlçe Belediyeleri Tarafından Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi

18. İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilip Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

19. Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi

20. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

21. Yapım İşlerinde Gerekli Defter Ve Tutanakların Tutulmaması Ve Malzeme Numunelerinin Bulunmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği de yine Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği de Anayasa'da belirtilerek büyükşehir belediyelerinin ve onlara bağlı idarelerin kuruluşuna cevaz verilmiştir.

Bunların yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasa'nın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önceki dönemde tek başına İçişleri Bakanlığı eli ile kullanılmakta iken; sistem değişikliği sonrası denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyeler için temel yasal düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

5393 sayılı Kanunun 'Belediyenin görev ve sorumlulukları' başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikah ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yine 5216 sayılı Kanun'un 'Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları' başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin ve gerekse de büyükşehir ilçe

belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir.

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi de vardır ve bu konu Kanun'da açıkça ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere belediyelere birçok kanuni görev verilmiştir. Kanun bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği hususunda belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını belirtmiştir.

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı fakat bununla birlikte belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği Kanun'da hüküm altına alınmıştır. Burada değinilmesi gereken önemli bir nokta, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırları ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının ise bu ilçelerin mülki sınırları olduğudur. Böylece mücavir alan kavramının büyükşehir belediyeleri bağlamında bir önemi kalmamıştır.

www.balioglu.net

Belediyeler, yukarıda bahsi geçen görevleri yerine getirirlerken, yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş üyeler ile belediye başkanının belirlediği birim amirleri ve mali hizmetler birim amirinden oluşur. Kanun'da yazılı görevlerinin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek yetki ve görevi belediye başkanındadır. Yine Kanun'da, büyükşehir belediye teşkilatlarının genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacağı ve birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olacağı hüküm altına alınmıştır. Sonuç olarak büyükşehir belediyelerinde, belediye başkanı, genel sekreterlik, genel sekreterliğe bağlı daire başkanlıkları ve birim müdürlükleri şeklinde teşkilatlanma öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı olamayacağı ve gerek görülmesi halinde genel sekreter

yardımcısı atanabileceği de Kanun'da açıkça belirtilmiştir.

Yine 5216 sayılı Kanun'da, belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı ve birim müdürlüğü ile üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulacağı hüküm altına alındıktan sonra yalnızca genel sekreterin, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'da altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurullar oluşturulacağı düzenlenmiştir. Ayrıca başkan danışmanı görevlendirilebileceği de Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5216 sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin büyükşehir belediyeleri hakkında uygulanacağı da mevzuatla düzenlenmiştir. Bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun'un 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 49'uncu maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin norm kadroları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenir. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinde kaç memur veya işçinin çalıştığı ya da çalışabileceği norm kadro cetvellerinden takip edilebilecektir.

www.balioglu.net

Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyelerinde norm kadroya uygun olarak, kanunla belirlenmiş alanlarda, bazı uzman ve teknik personelin sözleşme ile çalıştırılabileceği ve bu personelin yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımalarının şart olduğu da mevzuatta hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, büyükşehir belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, büyükşehir belediyelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına geçici olarak görevlendirilebilecekleri de ilgili mevzuatta açıklanmıştır.

Yukarıda bahsedildiği üzere büyükşehir belediyelerinde temel anlamda, norm kadroya uygun şekilde; memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmektedir. Kanun, büyükşehir belediyelerinin temel kamu hizmetlerini yapmaktan ziyade bir istihdam yaratma aracı haline dönüşmemesi için söz konusu personele ödenecek toplam yıllık tutara bir üst sınır getirmiş ve söz konusu sınırın aşılması durumunda yeni personel alımı yapılamayacağını ve eğer buna rağmen personel alınacak olursa ortaya çıkacak kamu zararının büyükşehir belediye başkanından tahsil edileceğini de ayrıca düzenlemiştir.

Yukarıda yer verilen istihdam çeşitlerinin yanı sıra, 696 sayılı K.H.K. ile birlikte büyükşehir belediye şirketleri aracılığı ile belediye hizmetlerinde çalıştırılan ve 02.04.2018 tarihi öncesi dönemde taşeron işçi olarak anılan şirket personeli de bulunmaktadır. Söz konusu şirketlere yapılacak personel alımı noktasında da yukarıda yer verilen sınıra benzer bir düzenlemenin varlığını da belirtmekte fayda vardır. Bu düzenleme neticesinde büyükşehir belediyelerinin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel gideri, ilgili büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranında artırılması sonucu bulunacak tutarın yüzde otuzunu aşamayacaktır.

Ayrıca, tüm belediyelerde 696 sayılı KHK kapsamına girmeyen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında çalışmaya devam eden bir grup işçi de bulunmaktadır.

Belediye'de 2018 yılı sonu itibariyle 367 memur, 90 sözleşmeli personel, 580 daimi işçi ve 1941 belediye şirket çalışanı olmak üzere toplam 2978 personel bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

www.balioglu.net

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir kararıdır. Belediye başkanı ve harcama yetkilileri, bütçe dışı harcama yapamayacakları gibi bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından da sorumludur. Belediye başkanları tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, görüşleri ile birlikte belediye meclisine sunulması maksadı ile encümene gönderilir ve encümenin sunduğu görüşün ardından mali yılbaşından itibaren belediye meclisi kararı ile yürürlüğe girer.

Büyükşehirlerde ise yukardaki sürecin yanı sıra, büyükşehir bütçe tasarısı ile büyükşehir ilçe belediyelerinden gelen bütçe tasarıları büyükşehir belediye meclisine sunulur ve bu tasarılar, meclis tarafından yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, birlikte görüşülerek ve tek bütçe halinde bastırılmak üzere aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Bu noktada, büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye bütçeleri üzerinde değişiklik yapma yetkisinin sınırsız olmadığı konusu da vurgulanmalıdır.

Belediyeler tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, konsolide edilmek ve 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

Ayrıca her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonraki nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemelerin yanı sıra, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belediye bütçesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, bütçeler temel anlamda; gider ve gelir bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi dört bölümden oluşur ve bu bölümler sorumluluğun, faaliyet türlerinin, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığının ve faaliyetlerin ekonomik ve mali anlamda çeşitliliğinin belirlenmesine hizmet eder. Gelir bütçesi ise kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir.

Adı geçen Yönetmelik, bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirlerinin esas alınacağını ve gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki farkın, ilk olarak giderlerde indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılacağını, buna rağmen denklik sağlanamaz ise, borçlanma yoluna gidilebileceğini hüküm altına almıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca gerek 5018 sayılı Kanun gerekse Yönetmelik hükümleri uyarınca, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yıl muhasebeleştirilir. Bu anlamda, bütçe işlemlerinde, nakit esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Yukarıda yer verilen genel ifadelerden de görüleceği üzere, bütçe, belediyelerin hangi gelir kaynaklarını kullanarak hangi giderleri gerçekleştirmeyi planladığı ve sonuç olarak hangi aşamada olunduğu noktasında bilgi sağlayan bir araçtır. Bu doğrultuda Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı bütçe gelir ve gider gerçekleşmelerine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: Gider Bütçesine İlişkin Tablo

Hesap Kodu	I	Gider Türleri	2017 Gerçekleşen	2018 Bütçe Tahmini	2018 Gerçekleşen
830	01	Personel Giderleri	88.407.428,21	101.857.000,00	101.480.986,37
830	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.058.469,80	17.108.000,00	17.048.487,23
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	422.366.664,00	492.230.334,00	420.878.622,16
830	04	Faiz Giderleri	7.562.892,83	8.537.000,00	32.694.505,11
830	05	Cari Transferler	27.820.796,60	28.074.500,00	29.635.766,68
830	06	Sermaye Giderleri	503.679.057,90	550.523.000,00	539.041.927,55
830	07	Sermaye Transferleri	12.500.000,00	1.500.000,00	10.399.524,24

830	08	Borç Verme	7.000.000	525.000.00	0
830	9	Yedek Ödenekler	0	123.000.000,00	0
Bütçe Giderleri Toplamı			1.084.395.309,34	1.323.354.834,00	1.151.179.819,34

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere faiz giderleri kaleminde bütçe tahmini tutarı ile gerçekleşme tutarı arasında 24.157.505,11 TL'lik sapma yaşanmıştır. Bu durum öngörülemeyen finansman ihtiyacını karşılarken kullanılan banka kredilerine ilişkin ödenen faizlerden (2018 yılı faiz oranlarının yüksekliği de göz önüne alınmalıdır) kaynaklanmıştır.

Tablo 2: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo

Hesap Kodu	**I**	**Gelirin Türü**	**2017 Gerçekleşen**	**2018 Bütçe Tahmini**	**2018 Gerçekleşen**
800	01	Vergi Gelirleri	25.685.561,26	26.088.729,00	23.892.381,44
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	106.655.816,31	128.685.003,00	92.952.693,04
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	4.887.979,33	9.028.000,00	3.270.335,16
800	05	Diğer Gelirler	679.936.940,71	803.807.102,00	826.408.480,35
800	06	Sermaye Gelirleri	57.864.285,86	134.839.000,00	84.351.179,24
800	08	Alacaklardan Tahsilat			
		Borçlanma	37.373.125,71	222.000.000,00	60.198.748,24
810		Red ve İadeler (-)	-587.404,74	-1.093.000,00	-3.846.805,35
Bütçe Gelirleri Toplamı			911.816.304,44	1.323.354.834,00	1.087.227.012,12

Yukarıda yer verilen tablodan da anlaşılacağı üzere, bütçe gelirlerinden vergi ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kalemlerinde gerek ilgili yıl için tahmin edilen tutarların gerekse de 2017 yılı gerçekleşme tutarlarının altında kalındığı; buna karşın diğer gelirler kaleminde gerek yıl içi tahmin edilen tutarların gerekse de 2017 yılı gerçekleşme tutarlarının üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

Yukarıdaki konulardan ayrı olarak Büyükşehir Belediyesine bağlı kamu idaresi ile Büyükşehir Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketlerin en azından isimlerinin verilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmiştir.

- Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi (Bağlı Kuruluş)
- Şanbel Enerji Tic. San. A.Ş.
- Bel Taş İmar Tic. San. A.Ş.
- Belsan İmar İnş.
- Şanlıurfa Turizmi Geliştirme A.Ş.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemi olarak tanımlanmıştır. Yine yasal düzenlemelerde, muhasebe sistemi; mali işlemlerin yürütülmesinde, kaydedilmesinde ve raporlanmasında kullanılan hesap planları, defterler ve muhasebeleştirme süreçlerinin tamamı olarak ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanun'da, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması ve tüm kaynakların muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerek mali saydamlığın ve gerekse de hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi için zaruri görülmüştür.

Mezkur Kanunda muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği belirtilmiştir. Ayrıca kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı da hüküm altına alınmıştır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Gerek Resmi Gazete'de ve gerekse de Kurul'un internet sayfasında, Mart 2019 itibariyle ile otuz standart yayımlanmıştır. Söz konusu standartlar muhasebe kayıtlarının ve hazırlanacak mali tabloların oluşturulmasında yol gösterici metinlerdir. Yine genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Kurul'un belirlediği ve standartlar esas alınarak hazırlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer almıştır. Bunun yanı sıra, belediyeler için; muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemeler yukarıdaki Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile hayata geçirilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde, belediyelerin muhasebelerinin dönemsellik,

www.balioglu.net

belgelendirme, maliyet esası, tarafsızlık, süreklilik ve parayla ölçülme gibi kavramlara göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Yine mevzuatta, bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda bir belgeye dayanmak sureti ile muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmesi gerektiğini ve böylece devlet muhasebe sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayandığını söylemek doğru olacaktır. Bunun yanı sıra, "*bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*" denilmek sureti ile bütçe ile ilgili muhasebe kayıtlarında nakit esası sisteminin kullanıldığının da belirtilmesi yerinde olacaktır.

Yukarıda genel hatları ile açıklanan belediye muhasebe sisteminin çıktıları, mali raporlardır. Mali raporlar, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlamak üzere muhasebe sistemleri üzerinden ortaya çıkartılan ürünlerdir.

www.balioglu.net

Mali raporlama sonucunda kamu idarelerinin; kaynaklarının dağılımı ve kullanımı, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığı, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneği, mali durumu ve mali durumundaki değişiklikler, kaynaklarını bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıkları ve mali işlemlerinde saydam olup olmadıkları hakkında bilgi üretilir.

Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır. Bu çerçevede, belediyeler için mali raporlama sonucunda yıllık dönemler itibarıyla oluşturulması zorunlu olan temel mali tablolar bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu olmak üzere üç adet belirlenmiştir. Bunlardan bilanço ve faaliyet sonuçları tablolarına raporumuz içinde yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında hazırlanmış olan ve aşağıda sayılan tablo ve belgeler ile denetim ekibimizce istenen diğer belgeler dikkate alınarak yürütülen ve sonuçlandırılan denetim sonucunda, denetim görüşü, kamu idaresinin bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

- 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 kâğıtlar 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

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a 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, 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.

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3.Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol

ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2018-2019 Yılları Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

www.balioglu.net

Bu çerçevede; Belediyede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

İç Kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ifade edilmiştir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık birşekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Müdürlük Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usulu ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliklerde belirlenmiştir. Yönetmelik uygulamadadır.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde danışmanlık hizmeti alınmadan Strateji ve Dış İlişkiler

Dairesi Başkanlığı tarafından Stratejik Plan hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış olup her yıl güncellenmektedir. Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemler belirlenmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Birimi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak Mali Hizmetler Müdürlüğünün alt birimi olarak kurulmuştur. Bununla birlikte mevzuat gereği İç Denetim Birimi de oluşturulmuş olup iç denetçi kadrolarında gerekli sayıda iç denetçi bulunmaktadır.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış olup müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır.

www.balioglu.net

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Sampaş ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmıştır. Eylem Planlarına ilişkin yılda iki kere değerlendirme raporları düzenlenerek Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne gönderilmektedir.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenerek raporlanmaktadır. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı için her yıl revizyon çalışmaları yapılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin kamu hizmetinin bir gereği olarak yaptığı ve satışa konu olmayan hizmetleri ile ilgili ödemiş olduğu Katma Değer Vergisi tutarlarını indirim konusu yaptığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 indirilecek katma değer vergisi hesabı" başlıklı 153'üncü maddesinin (2)'nci fıkrasında;

"2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir." denilmek suretiyle hesabın niteliği açıklanmaktadır.

www.balioglu.net

Buna göre; belediyelerin doğrudan kamu hizmetinin görülmesine ilişkin yapmış olduğu ve bu hizmetin karşılığında bir gelir elde etmediği alımlara ilişkin katma değer vergisi tutarları indirim konusu yapılamayacaktır. Başka bir ifadeyle İdare ödemiş olduğu Katma Değer Vergisini ancak bu faaliyetleri sonucunda Katma Değer Vergisi tahsilatı yapıyorsa indirim konusu yapabilecektir.

İdare yevmiye kayıtlarına bakıldığında, ticari nitelikte olmayan bazı yapım işi, mal alımı ve hizmet alımlarına dair Katma Değer Vergisi tutarlarının maliyet bedeline ilave edilmek yerine ödenecek Katma Değer Vergisinden düşülmek üzere 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi (KDV) hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Sonuç olarak 11.837.632,00 TL'nin 191 İndirilecek KDV hesabına borç kaydedilmesi neticesinde; mali tablolarda yer alan hesaplardan; 190 Devreden KDV Hesabı bu tutar kadar fazla, 360- Ödenecek Vergi ve Fonlar hesabı bu tutar kadar eksik gözükmektedir. Ayrıca, KDV maliyet bedeline ilave edilmediğinden, 630- Giderler hesabı veya konusuna göre ilgili varlık hesapları (255 Demirbaşlar Hesabı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı) söz konusu tutar kadar eksik gözükmektedir.

Kamu idaresi, mali tabloların İdare hakkında doğru ve güvenilir bilgi sağlaması ve vergi mükellefiyetinin sorumluluğu gereği, Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda hareket etmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu bulgu tarafımızca incelenmiş olup bundan sonra gereken hassasiyet gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususlara ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceğini belirtse de, söz konusu Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ve ilgili hesaplardaki tutarlara ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının 2019 yılı hesap döneminde yapılması gerekmektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Troleybüs Toplu Ulaşım İşine İlişkin İhale Öncesi ve İhale Sürecinde Mevzuata Aykırı Uygulamalarda Bulunulması

www.balioglu.net

Şanlıurfa Belediyesi tarafından yapılan "Şanlıurfa 1. Etap Troleybüs Projesi Malı Alım İşine" ait ihale öncesi hazırlık ve ihale sürecinde yapılan iş ve işlemlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden; saydamlık, rekabet, eşit muamele, gizlilik, kaynakların verimli kullanımı ilkelerini ihlal ettiği anlaşılmıştır.

İdare tarafından sırasıyla; ön proje hazırlanması, proje ile ihale dökümanı hazırlanması ve projenin uygulamaya konulması şeklinde üç aşama halinde gerçekleştirilen troleybüs mal alım işi ihalesinde; ön proje ve proje aynı danışmanlık firmasına mevzuata aykırı olarak yaptırılmış, bu danışmanlık firması ise projenin uygulanmasına ilişkin ihaleye tek bir firmanın katılmasını ve kazanmasını sağlayacak iş ve işlemler yapmıştır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesince 2017 yılında şehir içi ulaşımda mevcut toplu ulaşım hizmetlerinin yanında raylı sistem yapılması da öngörülmüştür. Bu doğrultuda tramvay ve trambüs (elektrikli otobüs) olmak üzere iki alternatif ön proje hazırlatılmıştır. Ön projelerin değerlendirilmesi neticesinde İdare tarafından trambüs projesinin yapılmasına karar vermiştir. Trambüs projesine ilişkin proje ve ihale dökümanları bir danışmalık firmasına hazırlattırılmış ve ihaleye çıkılmış, ihaleye katılan ve teklif veren tek firma ihaleyi kazanmıştır.

Yukarıda özetlenen ihale ve ihale öncesi sürece ilişkin mevzuata aykırılık oluşturan uygulamalar ayrıntılarıyla birlikte kronolojik olarak aşağıda sıralanmıştır.

1) İdarenin raylı sistem ön proje hazırlanması hizmet alımına ilişkin yaklaşık maliyet hazırlanması ve ihalede verilen tekliflerin değerlendirilmesi süreçlerinde mevzuata aykırı yaptığı iş ve işlemler

Abide- Balıklı göl-Eski Otogar Trambüs Hattı Etüd Ve Ön Proje Hizmet Alım İşi pazarlık usulü(21-f) ile ihale edilmiştir. (2017/77971)

a)İdare, bu hizmet alım işine ait yaklaşık maliyet oluşturulması aşamasında Şanlıurfa sınırlarında yer almayan (2 Kayseri, Karaman ve İstanbul) 4 adet firmadan teklif almış, buna karşın yerel rayiçlerin daha gerçekçi olarak belirlenebileceği Şanlıurfa'da da faaliyet gösteren firma teklifleri ve ilgili odalarca belirlenmiş fiyatlardan (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği madde 8 gereği) yararlanmamıştır. İdarelerin yaklaşık maliyet oluştururken esas amacı gerçek piyasa fiyatlarının tespit edilmesidir. Dolayısıyla ilgili oda (mühendis ve mimarlar odası) fiyatı ve yerel rayiçlerin göz ardı edilip, şehir dışındaki firmalardan teklif alınarak yaklaşık maliyet oluşturulması, il sınırlarında yaptırılacak hizmetin gerçek piyasa fiyatını yansıtmamaktadır.

www.balioglu.net

b) Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendinde; pazarlık usulü yapılan ihaleler için, ilan yapılmayan hallerde en az üç isteklinin davet edilerek yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri şartı yer almaktadır. Ancak İdare yalnızca bir firmadan teklif alarak ihaleyi sonuçlandırmıştır. Bu firma aynı zamanda işin yaklaşık maliyeti hesabı için teklif alınan … … A.Ş. dir. Kanun'un açık bir şekilde emrettiği hüküm uygulanmaksızın yalnızca bir firmadan teklif alınarak ihalenin sonuçlandırılması sonucunda açıklık, rekabet ve kaynakların verimli kullanımına ilkelerine aykırı hareket edilmiştir.

Sonuç olarak yaklaşık maliyeti 176.700 TL olarak, bu firmadan alınan teklifle belirlenen ön proje hazırlanması işinde, yine aynı firma çağrılmış ve bu firma 175.200 TL teklif vererek rekabet olmaksızın ihaleyi kazanmıştır.

2) İdarenin proje ve ihale dokümanı hazırlanması hizmet alımına ilişkin temin usulünün seçilmesi ve piyasa fiyat araştırması yapılması sürecinde yaptığı mevzuata aykırı iş ve işlemler

Birinci kısımda bahsedilen ihale sonucunda firma tarafından hazırlanan etüd ve ön projeler üzerinden; raylı sistemin projesi, yaklaşık maliyeti, teknik şartnamesi gibi ihale dokümanı da İdare tarafından ihaleye çıkılmaksızın ön projeyi hazırlayan ... … A.Ş ye doğrudan temin usulüne (22/ b) göre yaptırılmıştır.

a) Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (B) fıkrasında; sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması halinde, ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile temin edilebileceği ifade edilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesi 3'üncü bendinde;

"*4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendi sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle özel bir hakka sahip olmasını ifade etmektedir. Bu nedenle, ihale konusu mal veya hizmet, bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi veya hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa, ilan yapılmaksızın anılan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkün bulunmaktadır. Örneğin idarelerin diğer usullerle temini mümkün olmayan bilimsel yayın, fikir ve sanat eseri, belirli bir akademik kişiden eğitim v.b. mal veya hizmetler bu bent kapsamında temin edilebilecektir…"* denmek suretiyle 22/ b ye göre yapılacak alımların nitelikleri örneklerle açıklanmıştır.

"İhale dokümanı hazırlama işi" teknik bir iş olup söz konusu firmanın tekelinde olan ve yalnızca bu firma tarafından yapılabilecek bir iş değildir. Ön projeyi … … A.Ş.'nin hazırlaması bu hizmetin ihalesiz olarak yine bu firmaya verilmesine gerekçe olarak gösterilemeyecektir. Görüleceği üzere, İdare Kanun hükümlerine aykırı olarak ihale usullerine tabi bir hizmet alımını doğrudan temin ile (doğrudan teminde uygulanacak prosedürlere dahi riayet etmeden) yaparak rekabet, eşit muamele, kaynakların verimli kullanımı ilkelerini ihlal etmiştir.

b) Trambüs projesi için uygulamaya esas proje ve metrajların hazırlanması işinde, İdare tarafından yapılan piyasa fiyat araştırması aynı ön proje hazırlanması işinde olduğu gibi Şanlıurfa dışındaki firmalardan teklif alınarak yapılmıştır. Toplam 5 firmadan teklif alınmıştır. Bu firmalar işin doğrudan verildiği Kayseri firması, asıl işin alt yüklenicisi olarak çalışan firma ve ortaklarının bir kısmı aynı kişiler olan 3 adet Kayseri firmasıdır. Bu suretle oluşturulan fiyatların gerçek fiyatları yansıtacağı konusunda tereddüt oluşturacağı ortadadır. Zaten yaklaşık maliyet için alınan en düşük fiyat teklifi, projeleri yapan … … A.Ş. firmasının teklifi olmuş ve İdare başkaca bir sorgulama yapmaksızın 455.000 TL'ye bu firmaya vermiştir.

3) Danışmanlık firmasının hazırlamış olduğu ve içerisinde otobüs ve yedek parça alımı, raylı istem yapımı, katener sitemi yapımı, alt yapı ve üstyapı bina işleri olan projeler ve ihale dokümanı üzerinden toplu ulaşım sisteminin ihalesine çıkılmıştır.

www.balioglu.net

a) Danışmanlık firmasının Troleybüs Projesi Malı Alım İşine ait teknik şartname ve yaklaşık maliyet hazırlama sürecinde mevzuata aykırı olarak yaptığı iş ve işlemler

Bu firma yukarıda bahsedilen iş kapsamında asıl işe ait proje teknik şartname ve diğer ihale dokümanlarını hazırlamıştır. Ancak trambüs projesinin mal alım kısmına (otobüs ve yedek parça) ilişkin teknik şartname hazırlanırken, … A.Ş.'nin üretmiş olduğu otobüs ve yedek parçaların teknik şartnamesini birebir esas almıştır. Dolayısıyla, "teknik şartnamelerde belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara şartnamelerde yer verilemez. (4734 sayılı Kanun 12'nci madde) hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

Raylı istem, katener sistemi, sinyalizayon sistemi vb. yapım işlerine ilişkin yaklaşık maliyet hesapları için yapılan piyasa fiyat araştırmaları, yeterli araştırma olmadan yine... AŞ.'den ve Kayseri merkezli firmalardan alınan tek fiyatlardır Bunların dışında sadece atölye binası yapım işinde kamu idarelerine ait birim fiyatlar kullanılmıştır. Dolayısıyla yaklaşık maliyetin tespitlerinin büyük bir bölümünde dayanak olarak sadece yüklenici firmadan alınan fiyatlar kullanılmış, başkaca bir piyasa fiyat araştırması yapılmamış ve "her türlü piyasa fiyat araştırması yapılması" zorunluluğu ihlal edilmiştir. ... … AŞ.'nin hem bu firmanın teknik şartnamesini birebir kullanması, hem de yalnızca bu firmadan teklif alarak yaklaşık maliyet hesaplaması İhale mevzuatının temel ilkelerine açıkça aykırıdır

www.balioglu.net

Bunların dışındaki bazı mal alımı ve yapım işlerine ilişkin piyasa fiyat araştırmalarının da ön proje alımında olduğu gibi kayseri vb. illerdeki firmalardan alınan ve usulüne uygun olmayan (teklif mektuplarında tarih yok, başka işlere ilişkin kesilen faturalar mevcut, proforma faturaları eski tarihli) dokümanlar ile oluşturulduğu anlaşılmıştır.

Kanun'un 61'inci maddesinde; danışmanlık hizmeti sunanların; teknik ve malî yönlere ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemeyeceği, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamayacağı hüküm altına alınmıştır. İhale dokümanlarının şeffaf, gizli ve tarafsız bir şekilde hazırlanmasında şüpheye mahal bırakılmaması gerekirken ilgili firmanın ihale dokümanı hazırlarken yaptığı uygulamalar aksi kanaat oluşturmaktadır.

b) İdarenin Troleybüs Mal Alım İşinde; işin niteliğinin ve isteklilerin teknik yeterliliklerinin belirlenmesi hususlarında mevzuata aykırı yaptığı iş ve işlemler

İş kapsamında yapım işi ve mal alımları mevcut olup proje kapsamındaki yapım işlerinin yaklaşık maliyet içerisindeki oranı işin yaklaşık yüzde kırkına tekabül etmektedir.

Ancak proje mal alımı olarak ilan edilmiş ve işin idari şartname ve sözleşme tasarısında tamamen mal alımlarına ait tip şartname ve sözleşme tasarısı esas alınmıştır. Bununla birlikte ihale kısmi tekliflere kapatılmıştır.

Yapım İşi İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "temel ilkeler" başlıklı 4'üncü maddenin ikinci fıkrasında; "*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.* " hükmü yer almaktadır. 29'uncu madde 5'inci fıkrasında ise; proje bütünlüğü olan farklı nitelikteki yapım işlerinin bir arada ihale edilmesinin öngörülmesi durumunda her bir iş için kısmi teklif alınabileceği ve bu kısımlar için yeterlilik kriterlerinin ayrı ayrı gösterileceği ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere mal ve yapım işlerinin bir arada olduğu ihalelerin yapılması bir koşula bağlanarak istisnai hallerde yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu tür ihalelere ilişkin tip idari şartnameler ve uygulama yönetmelikleri kamu ihale kurumu tarafından henüz yayımlanmamış, ilgili mevzuatta da özel bir düzenleme yapılmamıştır. Zira esas olan bu tür ihalelerin yapılmamasıdır.

www.balioglu.net

Farklı nitelikteki yapım işlerinin bir arada ihale edilmesinde dahi yeterlilik koşullarının işin özelliğine göre ayrı ayrı düzenlenmesi gerekeceği madde metninden açıkça anlaşılmakta iken, konusu ve niteliği tamamen farklı olan mal alımı ve yapım işlerinin yeterlilik kriterlerinin aynı olması pek tabii mümkün değildir. Dolayısıyla farklı nitelikteki bu ihalelerde tip idari şartnamelerde düzenlenmeyen ve işin özelliğine göre düzenlenmesine gerek duyulan hususların mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla diğer hususlar bölümüne eklenmesi gerekmektedir. (Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği madde 15/2)

Söz konusu ihale incelendiğinde, proje kapsamındaki mal alımı ve yapım işlerinin ihale dökümanının tamamının Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre hazırlandığı, ihale konusu işin niteliğine göre belirlenen ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 38 ve 39'uncu maddeleri kapsamında aday veya isteklilerden istenilmesi zorunlu olan; iş deneyimini gösteren belgeler ile ihale konusu yapım işlerinin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen; sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin istenmediği, bunların yerine ihale konusu malların (otobüs ve yedek parça) üretildiğine dair belgenin istendiği görülmüştür. İhale kısmi tekliflere ve konsorsiyum/iş ortaklıklarının teklif vermesine de açılmamıştır. Dolayısıyla yapım müteahhitlerinin kendi namına veya başka bir mal üreticisi ile ihaleye katılmasına ve teklif vermesine engel olunmuştur. Bulgumuzun 1 ve 2'nci bölümlerinde belirttiğimiz hususlar da göz önüne

bulundurulduğunda, ihaleye sadece bir firmanın katılması ve ihaleyi kazanması kaçınılmaz olmuştur.

Yapım işlerinde, mesleki ve teknik yeterliliğin göstergesi olan iş deneyim belgelerinin tutarına bakılmaksızın istenmesi zorunlu tutulmuştur. Kanun, Yönetmelik ve Tebliğde iş deneyim belgelerinin şekil şartları, değerlendirme esasları, tutarların güncellenmesi vb. daha birçok hususta ayrıntılı düzenlemeler yapılmış ve bazı kamu ihalelerinde isteklilerin teklif ettikleri bedel ekonomik olarak avantajlı olsa dahi, bu kriterleri sağlayamadıkları gerekçesiyle ihale dışı bırakılmışlardır. Bu denli öneme sahip bir hususun ihale yetkilisi mercilerin aldığı idari bir kararla bertaraf edilmesi kabul edilemeyecektir. Yapım işinin mal alımı olarak ihale edilerek işin özelliği gereği istenilmesi gereken yeterliliklerin aranmaması muvaazalı bir işlemdir.

Yapılan bu uygulama ile ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan rekabet ve eşit muamele ilkeleri açıkça ihlal edilmiştir.

www.balioglu.net

c) İdare Troleybüs Mal Alım İşinde; sözleşme türünün seçimi ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamalarında mevzuata aykırı yaptığı iş ve işlemler

İhale kapsamında anahtar teslim götürü bedel veya birim fiyat bedel ile ihale edilmesi gereken yapım işlerinin birim fiyat mal alımı olarak ihale edildiği ve yapım işleri için verilen tekliflerin hesaplanan yaklaşık maliyetlerin üzerinde olduğu anlaşılmıştır.

En düşük fiyatın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirildiği ihalelerde, ihale komisyonları tutar olarak en düşük bedeli teklif eden firma üzerine ihaleyi bırakmaktadırlar. Ancak en avantajlı teklifin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu durumlarda tekliflerin kabul edip edilmeyeceği hususundaki tereddütler Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16.3. maddesine göre giderilecektir. Buna göre ihale komisyonu; yaklaşık maliyet hesaplamasında değerlendirilmeyen bir husus olup olmadığını, verilen tekliflerin piyasa rayiçlerini yansıtıp yansıtmadığını sorgulayarak, verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese etmeli ve kamu yararı ve hizmet gereklerini dikkat alarak yaklaşık maliyet üstündeki tekliflerin kabulü veya ihalenin iptalini sağlamalıdır. Bu kapsamdaki tekliflerin kabul edilmesi halinde sorumluluk İdareye ait olacaktır.

Söz konusu ihalede; yaklaşık maliyeti 72.100.154,05 TL olan mal alım işinin takriben yüzde kırkına tekabül eden 28.985.000 TL'lik kısmı veya toplam 13 kalem işin 2 kaleminin (troleybüs aracı, yedek parça ve atölye ekipmanları) mal alım işi, diğer 11 iş kalemi yani

takriben yüzde altmışlık kısmı ise yapım işi kapsamındadır.11 kalem yapım işinin bir kısmı anahtar teslim götürü bedel bir kısmı ise birim fiyat teklif bedel ile ihale edilmesi gereken niteliktedir. Dolayısıyla bu işlerin ayrı ayrı ya da karma sözleşmeler marifetiyle, ister kısımlara ayrılıp, ister bir bütün halinde ihale edilmesi gerekmektedir. Tekliflerin değerlendirilmesi hususunda ise birim fiyat teklif ve anahtar teslim götürü bedel teklif alınan bölümler ayrı ayrı değerlendirilmelidir.

Bulgumuzun ikinci kısmında ayrıntıları açıklanan; danışmanlık firmasının hazırlamış olduğu yaklaşık maliyet bedelleri ile yüklenici firmanın teklif ettiği bedeller karşılaştırıldığında, mal alımı ve yapım işleri için (13 iş kalemi/iş grubu) yani ihalenin tamamı için teklif edilen bedelin yaklaşık maliyetin altında olduğu görülmüştür. Yalnızca yapım işlerinin hesaplanan yaklaşık maliyetleri, her bir iş kalemi için teklif edilen bedeller ile ayrı ayrı karşılaştırıldığında ise, hem iş kalemi/grubu hem de kümülatif olarak teklif bedeli yaklaşık maliyetin üzerindedir.

Şayet mevzuatın emrettiği gibi yapım işleri mal alımlarından ayrı olarak ihale edilmiş olsaydı, yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler ihale komisyonu tarafından Tebliğ'de belirtilen esaslara göre sorgulanacak ve yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu için ihale iptal edilecekti. Zira söz konusu ihalede yaklaşık maliyet bazı imalatlar için kamu idarelerinin belirlemiş olduğu rayiçler veya piyasadan alınan tek teklifler üzerinden hesaplanmış, bunların dışındaki imalatların piyasa fiyatı ise danışmanlık firmasının yalnızca yüklenici firmadan aldığı yaklaşık maliyet teklif mektubu ile belirlenmiştir. Dolayısıyla hesaplanan tutarlar piyasa rayiçlerinin üst sınırını yansıtmakta ve bunun üzerindeki tekliflerin kamu yararı gerekçesiyle kabul edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Zaten yüklenici firmanın yapım işlerinin tamamını, yaklaşık maliyetin oldukça altında olan piyasa rayici bedeller ile alt yüklenici firmalara yaptırması bunun göstergesidir. Bu durumda, ihalenin tamamı dikkate alınarak teklif edilen bedelin yaklaşık maliyetin altında kaldığı değerlendirmesi ile ihalenin bu firmaya verilmesi hatalı bir uygulamadır.

Aşağıdaki tabloda yaklaşık maliyetlerin hangi kaynaklardan temin edildiği ve ihale sonucunda oluşan bedeller yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 3: Yaklaşık Maliyet Temin Kaynakları

Sıra No	İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Ölçü Birimi	Miktarı	Yaklaşık maliyet bedeli	İhale Bedeli	Yaklaşık maliyetin belirlenme usulu
1	Troleybüs Aracı 24,70 metre	Adet	10	39.960.000,00	34.860.220,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
2	Troleybüs Aracı Yedek Parça ve Atölye Ekipmanı	Takım	1	3.154.176,00	2.034.156,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
3	Katener Sistemi Ekipmanları	takım	1	2.355.223,29	2.997.603,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
4	Güç Sistemi Ekipmanları	takım	1	6.565.346,09	6.888.961,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
5	Sinyalizasyon Kontrol Haberleşme Sistemi Ekipmanları	takım	1	1.784.422,77	2.060.191,00	A.. … , s.. ltd., … telekomünikasyon, … teknoloji, … taahhüt
6	Orta Gerilim DC ve Alçak Gerilim Kablo Temini ve Montajı	metre	54050	4.353.726,02	4.648.300,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
7	Katener Direk Montajı	adet	221	2.328.799,77	2.364.700,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir.
8	Aydınlatma Sistemi (Katener Direkleri üzerinde)	adet	221	468.961,36	642.226,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir
9	Yolcu Peronu ve Montajı	adet	15	1.870.345,24	1.808.745,00	asteksan
10	Trafo Redresör Binası, Elektrik ve Montaj İşleri	adet	3	719.137,20	908.619,00	Yüklenici firmadan alınan tek teklif ile belirlenmiştir
11	Trafo - Anahat Bağlantısı Montaj İşi	takım	5	26.817,53	43.735,00	Çevre şehircilik rayiçleri
12	Ana Hat Kablo Kanalı Temini ve Montajı	takım	1	1.564.479,95	2.101.814,00	Çevre şehircilik rayiçleri
13	Trambüs Sistemi Ana Tamir Atölyesi ve İdari, Bina,Makine ve Elektrik İşleri	adet	1	6.948.718,83	8.615.370,00	Çevre şehircilik rayiçleri, … vinç, … kapı, … elektrik, … grup
	TOPLAM			72.100.154,05	69.974.640,00	

Tablodan da anlaşılacağı üzere, işin yaklaşık maliyet bedelleri ekseriyetle yüklenici firmadan alınmıştır. Yüklenici firmanın ihalede teklif ettiği bedeller, ilk iki iş kalemi haricinde yaklaşık maliyet için verdiği bedellerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu firma dolaylı olarak hem istekliler tarafından bilinmemesi gereken yaklaşık maliyeti, hem de ihale bedelini belirlemiştir. Danışmanlık firması yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesini kasten veya ihmalen zedelemiştir.

www.balioglu.net

Yüklenici firma işin teknik şartnamesinin hazırlanması ve yaklaşık maliyet bedellerinin belirlenmesine kadar ihalenin her aşamasındaki süreçlere dahil olduğundan, ihalede teklif ettiği toplam bedelin yaklaşık maliyetin altında kalması beklenmedik değildir. Eğer yapım işleri niteliğine göre birim fiyat veya anahtar teslim yapım işi olarak, mal alımlarından ayrı ihale edilseydi, yüklenicinin teklif ettiği bu bedeller yaklaşık maliyetin üzerinde kalacak ve ihale komisyonunca ekonomik olmadığı gerekçesiyle reddedilecekti. Durum böyleyken, esasında ihale bedeli; otobüs ve yedek parçaları için yaklaşık maliyetin altında (piyasa rayici için yalnızca yüklenici firma fiyatı kullanıldığından bu tespit de tartışmalıdır), diğer iş kalemleri için ise piyasa fiyatlarının üstünde gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda ayrıntılı olarak açıklamış olduğumuz; ön proje, proje ve projenin uygulanmasında dair ihale öncesi ve ihaleye ilişkin süreçlerin tamamında Kamu İhale Kanunu'nda yapılması yasaklanan birçok uygulama gerçekleşmiştir. İhalelerde gizliliğin, rekabetin, eşit muamelenin ve kaynakların verimli kullanılması idarelerin takdirine bırakılmayıp zorunlu tutulmuştur Bulgu konusu ihalede, ihale öncesi yapılması gereken iş ve işlemler mevzuatta yer aldığı için yalnızca usulen yapılmıştır. Ancak bu durumda dahi; ihaleye teklif verilmesi, teknik şartname hazırlanması, yaklaşık maliyet hazırlanması vb. süreçler mevzuatta belirlenen şekil şartları sağlanmaksızın yerine getirilmiştir. Söz konusu ihaleye ilişkin ihale dokümanını satın alan diğer iki istekli tarafından İdare'ye veya Kamu İhale Kurumuna herhangi bir şikayet veya itirazen şikayet başvurusunda bulunulmamış olması, bu ihaledeki mevzuata aykırı işlem ve eylemleri hukuka uygun hale getirmeyecektir.

Kamu İhale Kanunu'nun 60'ncı maddesinde; kamu görevlilerinin görevlerini kanuni gereklere uygun ve tarafsızlıkla yapmamaları halinde karşılaşacakları idari ve cezai yaptırımlar yer almakatadır.61'inci madde de ise; danışmanlık hizmet sunucularının ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemeyecekleri aksi durumda uygulanacak müeyyideler sıralanmaktadır.

Kamu idaresi üst yöneticilerinin; tarafımızca bulguya konu edilen kamu mali yönetiminin ve ihale mevzuatının temel ilkelerine aykırı tespitlerden sorumlu olan kamu idare görevlileri ve hizmet sağlayıcıları hakkında gerekli iş ve işlemleri ivedi bir şekilde başlatması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "1)Raylı sistem ön proje hazırlanması hizmet alımına ilişkin yaklaşık maliyet hazırlanması ve ihalede verilen tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde

www.balioglu.net

mevzuata aykırı yaptığı iş ve işlemler.

1-a) Abide-Balıklıgöl-Eski otogar trambüs hattı hizmet alım işi pazarlık usulü (21/F) ile ihale edilmiştir. Yaklaşık maliyet oluşturulması aşamasında bu konularda tecrübeli, bu işi yapabilecek firmalardan teklifler alınmıştır. Şanlıurfa ili sınırları içerisinde böyle bir projeyi yapabilecek yeterlikte firma olmadığı bilindiği için Şanlıurfa sınırları içerisindeki firmalardan teklif alınmamıştır.

1-b) Abide-Balıklıgöl-Eski Otogar Trambüs Hattı ve Ön proje hizmet alım işi 4734 sayılı kanunun 21/F maddesine ihale edilmiş. Üç ayrı firmaya doküman almaya ve teklif vermeye davet gönderilmiş. ... ... A.Ş. firmasının teklifi uygun görülerek ihale neticelendirilmiştir.

2) İdarenin proje ve hizmet alımına ilişkin temin usulünün seçilmesi ve piyasa fiyat araştırması yapılması sürecinde yaptığı mevzuata aykırı iş ve işlemler.

Troleybüs hattının büyük bir kısmı tarihi bölgeden geçtiği için öncellikle işin uygunluğunun görülmesi için raylı sistem ve troleybüs sistemlerine ilişkin avan projeleri 21/f ile yaptırılmıştır. Bu aşamada her iki projenin uygun görülmeme veya yapılmama durumları olduğu gibi idare olarak yapılıp yapılmayacağı da kesin değildi. Daha sonra avan projelerden raylı sistem tarihi bölge için uygun bulunmadığından "Troleybüs projesinin" uygulanmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla avan proje müellifinin, uygulama projesini de yapma hakkı olduğundan doğrudan teminin 22/b maddesine göre yaptırılmıştır.

Kamu İhale Tebliğinin 22.3. maddesinin "İhtiyacın özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı maddesi,

"4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendi sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle özel bir hakka sahip olmasını ifade etmektedir. Bu nedenle, ihale konusu mal veya hizmet, bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi veya hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa, ilan yapılmaksızın anılan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkün bulunmaktadır. Örneğin idarelerin diğer usullerle temini mümkün olmayan bilimsel yayın, fikir ve sanat eseri, belirli bir akademik kişiden eğitim v.b. mal veya hizmetler bu bent kapsamında temin edilebilecektir. İdareler, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendinin uygulamasında, (Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formu-KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden

www.balioglu.net

sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğini detaylı olarak yazacak, fiyat araştırması yapacak, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerini tarif edecek ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyeceklerdir."

Tebliğin içeriğine bakıldığında "...ihale konusu mal veya hizmet, bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi veya hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa..." doğrudan teminin (b) maddesine göre ihtiyacın karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

3) Danışmanlık firmasının hazırlamış olduğu troleybüs projesi mal alım işine ait teknik şartname ve yaklaşık maliyet hazırlama sürecinde mevzuata aykırı olarak yaptığı iş ve işlemler.

3-a) Yapım işleri ihaleleri uygulama yönetmeliği;

"MADDE 10 – (1) İdarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

a) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,

c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,

ç) Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

d) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri,

esas alınır." Denmektedir.

Bu nedenle Yaklaşık maliyet hazırlanmasında bazı kalemlerin teklif veren firmadan alınmıştır. Bunun nedeni troylebüs üreten başka firma olmamasından dolayıdır. Bunun mevzuatta herhangi bir aykırılığı yoktur. Avrupa firmalarından teklif alınsaydı yaklaşık maliyet çok yüksek olurdu ayrıca Avrupa firmaları tekliflerini Avro olarak verirler.

İlgili konuyla ilgili 22.10.2007 tarih ve 2007/UH.Z-3434 sayılı Kamu İhale Kararı mevcuttur. Ayrıca ... ... 'nin görüşü bu yöndedir. (Açıklamalı Kamu İhale Kanunu, 2009 Sayfa 204).

www.balioglu.net

Belirli bir marka ve modele yönelik özellik ve tanımlamalara konusu ilgili sorguda hangi ürünün … firmasının markası olduğu net olarak belirtilmemiştir. Bir troylebüs imalatı yapan bir firma klima, trafo ve motor gibi troylebüs sisteminde kullanılan ürünlerin çoğunluğunu dışarıdan temin eder. Bu yüzden belli bir marka belirtilmesi sözkonusu değildir.

Ayrıca İmalatta kullanılan ürünler öncellikle idarenin onayına sunduktan sonra temini yapılacaktır.

Ayrıca Bulguda belirtilen Yüklenici fiyatları ile yaklaşık maliyet karşılaştırıldığında ilk iki kalem harici yüklenicinin fiyatlarının daha yüksek olduğu ve danışmanın yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesini ihlal ettiği belirtilmiştir. Tablo incelendiğinde ilk iki kalem işin yaklaşık %60 lık kısmına tekabül ettiği görülmektedir. Ayrıca ihale bedeli de yaklaşık maliyetin altındadır. Son olarak da bu ve benzeri projelerde döviz riski hiçbir şekilde göz artı edilemez. Yükleniciler bu tarz ve Türk Lirası ile yapılan ihalelerde yurt dışı menşeli malzemelerde oluşan hem döviz riskini ve nakit akışını kendisi kendi iş planına göre imalatı önce yapılacak olan iş kalemlerine dağıtabilmektedir.

www.balioglu.net

Ancak yapılacak benzer bir ihaleler için Sayıştay rapordaki bulgu dikkate alınacaktır. Bu bulguda belirtilen konularla dikkate alınarak yapılacak yaklaşık maliyetler daha titizlikle düzenlenecektir.

3-b) Mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliği Madde 3,g) Özel imalat: Piyasada hazır halde alınıp satılmayan, projelendirme veya bir talep üzerine üretimi yapılacak olan, özel ihtisas ve üretim tekniği gerektiren işleri, İfade eder. İhalesi yapılan troylebüs Mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliği Madde 3, g bendine göre işi özel bir imalat işidir.

İş kapsamında yapım işlerinin yaklaşık maliyet içerisindeki oranı yaklaşık yaklaşık %40'ına tekabül ettiği için proje mal alımı olarak ilan edilmiş ve işin idari şartname ve sözleşme tasarısı mal alımı olarak esas alınmıştır. Yapılan mal alımı kapsamında idare tarafından belirlenen şartname ve projelere göre tek model troleybüs olarak alımı yapılmıştır. Bundan dolayı kısmi tekliflere açık olabilecek başka model araç alımı bu proje kapsamında öngörülmemiştir. Bu mal alımı kapsamında 24 metre uzunluğunda çift körüklü katenerli 10 adet troleybüs alımı ihaleye çıkılmıştır. Bu ihale kapsamında altyapı ve idari bina kalemleri için kısmî teklif olması düşünülmüş olsaydı yapım işi olarak ihaleye çıkılması gerekirdi. Altyapı ve trambüslerin uyumlu çalıştırılması ve olası problemlerde tek yüklenici ile muhatap olunması, dolayısıyla işin selameti için mal alımı olarak ihaleye çıkılmıştır.

Yapılan mal alımı kapsamında idare tarafından belirlenen şartname ve projelere göre tek model troleybüs olarak alımı yapılmıştır. Bundan dolayı kısmi tekliflere açık olabilecek başka tip araç alımı bu proje kapsamında öngörülmemiştir. Bu mal alımı kapsamında 24 metre uzunluğunda çift körüklü katenerli 10 adet troleybüs alımı ihaleye çıkılmıştır. Bu ihale kapsamında altyapı ve idari bina kalemleri için kısmî teklif olması düşünülmüş olsaydı yapım işi olarak ihaleye çıkılması gerekirdi. Altyapı ve trambüslerin uyumlu çalıştırılması ve olası problemlerde tek yüklenici ile muhatap olunması, dolayısıyla işin selameti için mal alımı olarak ihaleye çıkılmıştır. Ayrıca kısmi teklif içerisinde mal ve yapım işlerinin değişik iş kalemlerinden oluşturulması gibi bir yöntem ihale mevzuatında herhangi bir düzenleme mevcut değildir.

Hazırlanan mal alımı idari şartnamede yapım işleri ile ilgili iş deneyim belgesinin istenmesi halinde troylebüs imalatçıların ihaleye giremeyeciği ön görülmüştür. Yapım işi olarak ihaleye çıkılsaydı troylebüs üreticileri ihaleye giremeyeceği anlaşılmıştır. Bahse konu iş, MAL ALIMI olarak ihaleye çıktığından dolayı, İş bitirme belgeside sadece mal alımı iş bitirme belgesi istenmiştir. İşin ihale dökümanı parçasından olan, İdari Şartnamenin " Madde 5 - İhale dokümanının kapsamı 5.1." inci maddesinin ç) standart formlar kısmında İş Bitirme Belgesi, Standart Form-KİK026.0/M istenmiş olup, teklif dosyası içerisinde de bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak yapılacak benzer ihaleler için Sayıştay rapordaki bulgu dikkate alınacaktır. Sözlemenin eki olacak şartnamelerde ve özel hükümlerde bazı değişiklikler yapılarak aksi kanat oluşturan buna benzer uygulamaların önüne geçilebileceği anlaşılmaktadır.

3-c) İdarenin Troleybüs mal alım işinde: sözleşme türünün seçimi ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamalarında mevzuata aykırı yaptığı iş ve işlemler.

Şehirde yapılan ulaşım fizibiliteleri ile 24 metrelik elektrikli otobüsler belirlenen güzergahta uygulanabilir ve yolcu hareketliliğini sağlayabilir sonucu çıkmıştır. Benzer bir sistem Malatya Büyükşehir belediyesi tarafından uygulanmıştır. Bu ihale de MAL ALIMI ile DÖVİZ üzerinden yapılmıştır. İhale tarihinde 24 metrelik yerli üretim yapan bir kuruluş bulunmamaktadır. İhale yurt içi ve yurt dışı firmaların tamamına açık olarak yapılmıştır. İhale öncesi hiçbir firma veya kuruluş şartnameler ile alakalı bir soru sormamıştır. İdare hiçbir şekilde herhangi bir şikayete ve aksaklığa yönelik zeyilname yayınlamamıştır. Dolayısıyla şartnamelerde veya sistemin teknik özellikleri ile alakalı problem olmadığını ihale öncesi süreç göstermektedir.

Bu ihalede olduğu gibi uygulanacak TOPLU TAŞIMA PROJELERİNDE kullanılacak araç, bu araçların bakım ekipmanları ve yedek parçaları, sistemin çalışmasını sağlayan sinyalizasyon ve katener sistemi bir bütündür. Şayet bu bileşenler parçalanarak ayrı ayrı alım yapıldığında sistemde aksaklık olması veya çalışmama ihtimal hayli fazladır. Örneğin her aracın dinamik gabarisi farklılık gösterir. İstasyon girişlerinde yükseltilmiş platformların olduğu yerde bir aracın 20 km/h hızla giderken dinamik gabarisi platform seviyesinde 5 cm iken bir başka araçta 8 cm veya 3 cm olabilir. Araçtan bağımsız inşa edilmiş bir istasyon platformunda aracın dinamik gabarisine göre istasyon ile araç arasında ya araca zarar verebilecek bir temas ya da engelli araçlarının istasyonda erişimlerine ait problem oluşma ihtimali söz konusu olacaktır. Bir başka örnek verecek olursak her marka aracın pantografında katener teline yaptığı baskı miktarı değişkenlik gösterebilir. Bu baskı direkler arası mesafeyi ve katener teli ile pantograf kömürünün aşınmasını doğrudan etkilemektedir. Örneklerimizde son olarak Atölye içerisinde bulunan ve inşaat aşamasında yapılan bakım çukuru, gömülü ekipmanlar ve platformlar gene kullanılacak araç özelliklerine göre dizayn edilmek zorundadır.

Netice olarak bu tarz toplu taşıma sistemleri bir bütündür ve parçalanması sistemin uygulanabilirliğine, ekonomik ömrüne toplam maliyetine doğrudan ve olumsuz etki edecektir.

www.balioglu.net

Bundan dolayı Teklif bir bütün olarak verilir. Bazı kalemler yaklaşık maliyete göre düşük bazıları yüksek olabilir. Bunun mevzuata herhangi bir aykırılığı yoktur. Diğer birim fiyatlı yapılan ihalelerde benzer durumlar çok sıklıkla rastlanmaktadır.

Ancak yapılacak benzer ihaleler için Sayıştay rapordaki bulgular dikkate alınacaktır. Sözleşmenin eki olacak şartnamelerde ve özel hükümlerde bazı değişiklikler yapılarak aksi kanat oluşturan buna benzer uygulamaların önüne geçilebileceği anlaşılmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin bulgumuzun raylı sistem ön proje hazırlanması hizmet alımı ile sonrasında ihale dökümanı hazırlanması hizmet alımına ilişkin kısmına göndermiş olduğu cevapta özetle; Şanlıurfa içerisinde böyle bir projeyi yapabilecek firma olmadığı gerekçesiyle yaklaşık maliyet belirlenirken yerel firmalardan teklif alınmadığı, avan proje yapan firmanın uygulama projesini de yapma hakkı olduğu için projenin doğrudan bu firmaya yaptırıldığı, yüklenici firmadan başka üretici firma olmadığından yaklaşık maliyette yalnızca bu firmadan teklif alındığı ifade edilmektedir.

Yaklaşık maliyet için yerel firmalardan teklif alınmaması, avan projesinin ihtiyaçla ilgili özel bir hak doğurması, başka üretici firma olmaması gibi ifadeler öznel yorum içermekte ve somut olarak ortaya koyulmamaktadır. Kamu İdaresi cevabında hem troleybüs üreten başka firma olmadığından yalnızca bu firmadan teklif aldığını, hem de teknik şartnamenin ilgili firmaya ait troleybüsü işaret etmediğini belirtmiştir. Burada bir tutarsızlık söz konusudur. Kaldı ki, tabloda belirtilen iş kalemlerinin üretimini yapan tek bir firma varsa, zaten ihale yapmaya gerek kalmaz ve doğrudan temin usulü (22/a) kullanılırdı.

Kamu İdaresinin görüş olarak gösterdiği 2007/uh.z-3434 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararının ise somut olaya özgü olduğu ve bulgumuzla ilgisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi ihale bedelinin yaklaşık maliyetin altıdan olduğunu ve danışmanlık firmasının gizliliği ihlal etmediğini savunmaktadır. Bu hususlar bulgumuzda gerekçeleriyle ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla Kamu İdaresinin bu cevabı iddiamızı karşılar nitelikte değildir.

Troleybüs mal alım işine ilişkin kamu idaresi cevaplarının değerlendirilmesi;

Kamu İdaresi troleybüs mal alımının talep üzerine üretim gerektiren özel bir imalat olduğunu, altyapı ve troleybüslerin uyumlu çalışması ve tek bir yüklenici ile muhatap olmak için yapım işleri ve mal alımlarının birlikte ihale edildiğini, mal ve yapım işleri için aynı ihalede kısmi teklif alınmasının ihale mevzuatında yer almadığını, yapım işleri ile ilgili iş deneyim belgelerinin istenmesi durumunda troleybüs imalatçılarının ihaleye giremeyeceğini belirtmiştir.

Öncelikle İdarenin tek bir yüklenici ile muhatap olmak için bu yöntemi seçmesinin mevzuatta bir karşılığı bulunmamaktadır. Bulgumuzda mal ve yapım işleri için aynı ihalede kısmi teklif alınması gerektiği belirtilmemiş, mevzuatta farklı nitelikteki yapım işlerinin dahi ayrı ayrı yeterlilik koşullarına sahip olmasının zorunlu olduğu, dolayısıyla mal ve yapım işlerinin aynı yeterlilik kriteriyle ihale edilemeyeceği ifade edilmiştir. Yine Kamu İdaresi yapım işlerine ait iş deneyim belgesi istenmesi durumunda troleybüs imalatçılarının ihaleye katılamayacağını belirtmiştir. Bu açıklama abesle iştigaldir. Zira tam tersi bir durum oluşmuş ve mesleki yeterliliği olan yapı müteahitleri ihaleye girememiş ve yüklenici firma imalatları alt yüklenicilere devretmiştir. Farklı nitelikteki bu ihalelerde tip idari şartnamelerde düzenlenmeyen ve işin özelliğine göre düzenlenmesine gerek duyulan hususlar, ayrıca diğer hususlar bölümünde istenebilecekken bunun yapılmamasında kamu yararı ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi cevabında ayrıca, Malatya Büyükşehir Belediyesinin de troleybüs ihalesine mal alımı olarak çıktığını, ihale öncesinde hiçbir kuruluştan şartnamelere ilişkin bilgi alınmadığını, Kamu İdaresinin hiçbir şekilde zeyilname yayınlamadığını, toplu taşıma sistemlerinde kullanılacak sistemin bir bütün olduğunu ve ayrı ayrı alım yapıldığı takdirde sistemin çalışmama ihtimali olduğunu, bazı kalemlerin ihale fiyatının yaklaşık maliyete göre yüksek olmasının mevzuatta bir aykırılığı olmadığını bunun birim fiyatlı işlerde sıklıkla rastlanılan bir durum olduğunu belirtmektedir.

Kamu İdaresinin sistemin bir bütün olduğuna ilişkin görüşüne katılmakla birlikte, her türlü teknik hesaplamaları yapılarak detayları belirlenen yapım işlerinin, mesleki yeterliliğe sahip başka uygulayıcılarca yapılmasında hiçbir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla sistemin bir bütün olduğu ve tek bir yükleniciye yaptırılması gerektiği iddiası kabul görmeyecektir. Kaldı ki, bu yüklenici firma da otobüs üretimi ve yedek parça hariç diğer iş kalemlerini altyüklenici sözleşmeleriyle başka firmalara yaptırmıştır. Ayrıca teknik şartname danışmanlık firmasına hazırlattırıldığından "hiç bir kuruluştan bilgi alınmadığı", EKAP sistemi üzerinden 31.03.2017 tarihinde bir zeyilname yayınlandığından "hiçbir şekilde zeyilname yayınlanmadığı" savunmaları da yerinde görülmemiştir. Birim fiyatlı işlerde bazı kalemlerin ihale fiyatından yüksek çıkması tabi ki ihale mevzuatına aykırı değildir. Ancak bulgumuzda yapılan tespitler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ihale fiyatının yaklaşık maliyetten yüksek olmasına, Kamu İdaresinin ihale öncesi ve ihale sürecindeki mevzuata aykırı uygulamalarının neden olduğu anlaşılacaktır. Dolayısıyla bu ihalede işlerin tamamı için oluşan ihale fiyatının yaklaşık maliyetin altında kaldığı değerlendirmesi yerinde olmayacaktır.

Sonuç olarak bulgumuzda ve sonuç kısmında ayrıntılarıyla açıklanan hususlarla ilişkin gereğinin yapılması için ilgili mevzuatta belirtilen iş ve işlemlerin başlatılması gerekmektedir. Kamu idaresinin gerçekleştirdiği diğer ihalelerde bulgu konusu edilen ve bunlara benzer hususların olup olmadığı müteakip denetim döneminde takip edilecektir.

BULGU 2: Belediyeye Ait Taşınmazların Kanuna Aykırı Olarak Tahsis Edilmesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin, bazı taşınmazlarını 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerine aykırı olarak tahsis ettiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer Kuruluşlarla İlişkiler"* başlıklı 75'inci maddesinde;

" *Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev*

www.balioglu.net

ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve 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.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz."

www.balioglu.net

Hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz." denilmektedir.

Belirtilen bu hükümlere göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.

02.02.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 E., 5415/1 K. sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre de; belediyeler, belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum

ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 58'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır." Hükmü yer almaktadır.

Sonuç olarak belediye ye ait 14 adet farklı nitelikteki taşınmazın kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan dernek, vakıf ve benzerlerine tahsis edilmesi söz konusu mevzuat hükümlerine aykırı olup yapılan tahsis işlemlerinin iptali sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "02.02.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı birleştirme kararından sonra, Kamu kurum ve kuruluşu haricindekilere tahsis işlemi yapılmamış olup belirtilen tahsislerin ayrıca iptali yoluna gidilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta bulgumuza iştirak ettiğini belirtse de mevzuata aykırı bu durumun ortadan kaldırılmasına ilişkin somut bir adım atılmamıştır. Söz konusu tahsislerin iptali için Belediye Meclisine bilgi verilmeli ve gereğinin yapılması sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 3: Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine ait bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale ile kiraya verilmeyip ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; *"2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır"* Denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Ecrimisil ve tahliye"* başlıklı 75'inci maddesi ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki

yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. (1)(2) (Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.)

...

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

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

Söz konusu mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi değil, kamuya ait taşınmaz malların işgali ve bu işgalin tespiti sonucunda önceki kullanıma dair bir tazminattır.

www.balioglu.net

Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için idare tarafından mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanunun her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Belirtilen hükümler neticesinde söz konusu taşınmazlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yolu ile kiraya verilmelidir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemelerde, Vatan ve Asfalt caddeleri ile Şurkav çarşısında yer alan toplam 84 adet işyerinin fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği ve söz konusu taşınmazlara ilişkin aylık ecrimisil alınarak işgallerin devam ettirilmesi açıkça Kanun'a aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu taşınmazların Projede belirtilen amacına uygun olarak kullanılmasına ihtiyaç bulunmadığından, ihtiyaç oluncaya kadar, proje amacı dışında işlerde işgaliye ücreti ile geçici olarak kullanılmasına izin verilmektedir. Gerekli olduğunda tahliye edilerek amacına uygun kiralama ihalesi yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin göndermiş olduğu cevapta taşınmazların projede gösterilen amacına uygun kullanılmasına ihtiyaç olmadığından bahsedilmiştir. Burada kastedilen projenin ne olduğu ve bu projenin amacının ne olduğundan ise bahsedilmemiştir. Dolayısıyla gönderilen cevap yerinde görülememiştir.

Söz konusu bulguda mevzuatsal dayanakları da gösterilerek açıkça ifade edilmektedir ki, bu taşınmazlar ihale yöntemiyle kiraya verilmeli ve ecrimisil karşılığı kullandırılmamalıdır. Kamu İdaresinin göndermiş olduğu cevap metninde "gerekli görüldüğünde tahliye edileceği" ifade edilmiştir. Ancak bulguya konu edilen hususlar Kanun'da açıkça ifade edilmiş olup, Kamu İdaresine takdir hakkı bırakılmadığından söz konusu uygulama mevzuata aykırıdır.

BULGU 4: Belediye Araçlarının Mesai Saatleri Dışında Resmi Görevlendirme Olmaksızın Kullanılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin hizmet alım yolu ile kiraladığı ve personelin kullanımına verdiği binek otomobillerin hafta sonları ve mesai saatlerinde resmi görevlendirme olmaksızın kullanıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediye personelinin normal çalışma saatleri dışında fazla çalışma yapabilmesine ilişkin usul ve esaslar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu Kanunlarda yer alan şartlar oluştuğunda, hafta içi ve hafta sonu çalışma saatleri dışında personeller görevlendirilebilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51 ve 52'nci maddeleri ise zabıta ve itfaiye hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceği bu birimlerdeki personelin çalışma süresi ve saatlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenleneceğine yönelik özel hükümler getirilmiştir. Dolayısıyla bu birimlerin dışındaki belediye personeli genel hükümlere göre fazla çalışma için görevlendirilebilecektir. Çalışma saati dışındaki bu görevlendirmelerin tespitinde ise; görevlendirme onayı ve fazla çalışma yapan personel ile çalışılan gün ve süreleri gösterir çizelge esas alınacaktır.

Belediye hizmetlerinde kullanılan kiralık araçların bazılarının hafta içi ve hafta sonu normal çalışma saatlerinin dışında kullanıldığı Makina İkmal Müdürlüğünün araç takip sistemi kullanılmak suretiyle tespit edilmiştir. Bunun üzerine bu araçların veya araçları kullanımında bulunduran personellerin resmi olarak görevlendirildiğine dair belgeler istenmiştir. Ancak söz konusu araç ve personellerin yılın tamamını kapsayan genel bir görevlendirme yazısı

bulunduğu, çalışma saati dışındaki görevlendirmelerin resmi olarak kayıt altına alınmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda; Kamu idarelerinin kullanımındaki taşınırların, kullanma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ifade edilmektedir.

Bunun yanında 657 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde aynen;

"*Devlet memurları görevleri ile ilgili resmî belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususî işlerinde kullanamazlar. Devlet memurları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmî belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar…"* hükümleri yer almaktadır.

Meri mevzuattan anlaşılacağı üzere, araçların zimmetine verilen kişilerce amacına uygun olarak kullanımını sağlamak Kamu İdaresinin sorumluluğundadır. Kişilerin ise bu araçları çalışma saatleri dışında görev mahallinin dışına çıkarmaması ve kullanmaması gerekmektedir. İlgili mevzuatında sayılan ve çalışma saati dışındaki fazla çalışmalar nedeniyle bu araçların kullanımı; önceden onay alınarak (acele hallerde takip eden iş günü) görevlendirmenin kayıt altına alınması şarttır.

www.balioglu.net

657 sayılı Kanun'da geçen hükümlerin yanında, 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 16'ncı maddesinde aynen;

"Bu kanunun şümulüne giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin gayrisinde veya şahsi hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler veya kanunda yazılı olduğu şekilde kullanılmış gibi gösterenler veya kanunen bir makama veya işe tahsis olunmadığı halde hakikatı tağyir ile bu taşıtlardan istifade eden ve ettirenler, bunların gidiş gelişine müsaadeedenler veya kanuna aykırı olarak numara ve plaka verenlerle kullananlar veya kullanılmaya elverişli olduğu halde ekonomik ömrünü doldurduğu bahanesiyle yenileyen veya yeniletenler veya bu hususlar için masraf tahakkuk evrakını hazırlıyan veya tasdik veya bunlara ait ita emirlerini vize edenler hakkında fiilin mahiyetine göre bir seneye kadar hapis cezası verilir. Bu yüzden hasıl olan masraf ve zararlar kendilerine teselsülen ayrıca tazmin ettirilir." denilmek suretiyle taşıtların mevzuatında öngörülen kurallara göre kullanılmaması durumunda uygulanacak müeyyideler sıralanmıştır.

Sonuç olarak, bu araçların çalışma saatleri dışında kullanımının kanıtlayıcı belgesi; kullanımlarına araç verilen belediye personelinin görevlendirme onayı ve çalışma çizelgeleridir. Bu maksatla; kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesini ve kamu yönetiminin temel ilkelerinden hesap verilebilirliğin aynı anda sağlanacağı bir sistemin kamu idaresi tarafından oluşturulması gerekmektedir. Böylelikle, çalışma saati dışındaki araç kullanımlarının amacına ve mevzuat uygun olup olmadığı kayıt altına alına alınacaktır. Bulgu metninde belirtilen risklerin bertaraf edilmesi için, mevzuatta belirtilen iş ve işlemlerin yapılması ve çalışma saatleri dışında araçların İdarenin belirleyeceği alana bırakılması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizdeki tüm binek hizmet araçları Başkanlığımız tarafından adetleri belirtilerek ilgili daire başkanlıklarına tahsis edilmiştir. İlgi yazı gereği belediye araçlarının mesai saatleri dışında resmi görevlendirme olmaksızın kullanılması ile ilgili olarak Makine İkmal Şube Müdürlüğümüz bünyesinde bulunan Araç Takip Otomasyon sistemi üzerinde araçların mesai dışı kullanım raporları günlük periyotda düzenli olarak araçların zimmetli ve bağlı olduğu ilgili daire başkanlıklarına iletilmektedir.

www.balioglu.net

Konu ile ilgili olarak mesai dışı kullanımın görevlendirme kontrol ve denetim yetki ve sorumluluğu ilgili daire başkanlıklarında bulunmaktadır. Mesai dışı kullanımlarla ilgili daire başkanları tarafından kendi bilgi ve onaylan doğrultusunda mesai dışı araç görevlendirmelerini yapmaktadırlar.

Ayrıca Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına bağlı bulunan araçların il içi ve il dışı görevlendirmeleri müdürlüklerimizin taşıt görev emirleri ile ilgili belgeler üzerinde meri olan yasal mevzuat çerçevesinde bilgi ve onayları ile sağlanmaktadır. Araçların belirlenen görev alanları ve mesai saatleri dışındaki kullanımı müdürlüklerimiz tarafından ve Araç Takip Otomasyon sistemi üzerinden titizlikle denetlenmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin göndermiş olduğu cevap bulgumuzu karşılar nitelikte değildir. Zira bulguya konu edilen husus, araçların araç takip sitemi üzerinden denetlenmemesi değildir. Kişilerin kullanımına verilen araçların çalışma saatleri dışındaki kullanımlarının resmi olarak belgelendirilmemesidir.

Belediyeye ait araç takip otomasyon sistemi üzerinden örneklem yöntemiyle seçilen 16 adet aracın 1 aylık dönemdeki kullanımları incelenmiştir. Bu araçların tamamında; çalışma saatleri dışındaki kullanımların, o saatlere ilişkin görev emri veya fazla çalışma yapıldığını

kanıtlayıcı bir belge olmaksızın yapıldığı görülmüştür.

Görev tanımları gereği sürekli sahada ve hareket halinde olması gereken park bahçe, çevre koruma veya fen işleri gibi birimlerin çalışma saatleri dışındaki araç kullanımlarının işin niteliğinden kaynaklandığı anlaşılsa da bu araçların mesai dışındaki kullanımlarının da görevlendirme onayı ile kanıtlanması gerekmektedir. Bununla birlikte bilgi işlem, strateji, mali hizmetler vb. birimlerin kullanımına verilen araçların çalışma saatleri dışındaki kullanımlarının hiçbir resmi belge olmaksızın yapılmasında kabul edilebilir bir gerekçe bulunmamaktadır.

Sonuç olarak ilgili araçların kullanımlarının yalnızca daire başkanlarının bilgisi ve onayında yapılması yeterli değildir. Belediyeye ait araçların Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ve Taşıt Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslara göre kullanımı ve yönetimi sağlanmalıdır. Söz konusu uygulamanın düzeltilip düzeltilmediği 2019 yılı denetim döneminde kontrol edilecektir.

BULGU 5: Çevre Düzeni Plan Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi

www.balioglu.net

Bölgesel olarak hazırlanan ve en üst ölçekli plan olan Çevre Düzeni Planında akaryakıt istasyonlarına verilen azami katlar alanı kat sayısının (emsal), uygulama imar planlarında yapılan düzenlemeler ile Çevre Düzeni Planına aykırı olarak iki kat artırıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre mekansal planlar, mekansal strateji planlarına uygun olarak; çevre düzeni planları ve imar planları (nazım ve uygulama) kademelerinden oluşmaktadır. Çevre düzeni planları 1/100.000 veya 1/50.000 ölçekli olarak hazırlanırken, imar planları sırasıyla 1/5000 (nazım imar planı) ve 1/1000 (uygulama imar planı) olarak hazırlanmaktadır. Her planın bir üstteki plan kademesine uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Mekansal planların yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin (1)'inci fıkrasında; planlama kademelerinin, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu, (2)'nci fıkrasında; mekansal planların, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olması gerektiği, plan raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademedeki planı yönlendirmesinin zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de genel planlama esasları belirlenmekte ve;

"(1) Bu Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır:

a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.

b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.

c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.

ç) Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.

…" hükümlerine yer verilmektedir.

www.balioglu.net

Çevre düzeni planı; kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlere ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan her türlü teknik analiz ve araştırma neticesinde bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanan bir plandır. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından hazırlanacak nazım imar planı ve uygulama imar planların üst ölçekli plan olarak hazırlanan çevre düzeni planı ile uyumlu olması ve aykırı plan hükümleri barındırmaması zorunluluktur.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Adıyaman-Şanlıurfa- Diyarbakır bölgelerini kapsayan 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı ile bu bölgelerde hazırlanacak alt ölçekli planların ilkeleri ve uygulama hükümleri belirlenmiştir. Plan hükümlerinde yapılacak bazı yapı ve tesislere ilişkin özel düzenlemeler yapılmıştır. Plan hükümlerinin 5.18.3.5. bölümünde akaryakıt ve LPG satış istasyonlarına yapılmasına ilişkin olarak;

"*Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğu dışındaki güzergahlarda ve köy yollarında, mevzuata uygun olmak koşulu ile akaryakıt ve LPG İstasyonları yapılabilir. Bu alanlarda yapılacak imar planları ilgili kurum ve kuruluş görevleri doğrultusunda, bu plan değişiklik yapılmaksızın ilgili idaresince onaylanabilir.*

Bu alanlarda yapılanma koşulları:

Maks. Emsal=0.20

Yapı Yapılacak Min. Parsel Büyüklüğü: 2.000 m² *olacaktır."* Hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere yeni bir imar planı veya değişikliği ile planlama alanı içerisinde akaryakıt ve lpg istasyonu öngörüldüğünde; kendi mevzuatında, imar yönetmeliklerinde ve planın genel hükümleri yanında, çevre düzeni planında yer alan yapılanma koşullarına da uyulması gerekmektedir. Dolayısıyla uygulama imar planıyla; yörenin koşulları, planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak, yapılaşmaya ilişkin emsal ve parsel büyüklüğü belirlenirken üst ölçekli plan hükümleri ihlal edilmeyecektir.

Bu doğrultuda Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan imar değişiklikleri incelenmiştir; 20.04.2018 tarih ve 192 sayılı karar ile mevcut niteliği gübre depolama alanı olan parselin bir kısmı ifraz edilerek akaryakıt ve lpg satış istasyonu olarak niteliği değiştirilmiş, 11.10.2018 tarih ve 361 sayılı karar ile plansız olan alanın niteliği akaryakıt ve lpg satış istasyonu olarak planlanmıştır. Bu plan ve plan değişikliklerine ait yeni yapılaşma koşullarına bakıldığında her iki planlama alanında da emsalin "0.40" olarak belirlendiği anlaşılmıştır. Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere çevre düzeni planında bu alanlarda verilebilecek azami emsal "0.20" dir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde katlar alanı kat sayısı (KAKS) yani emsal; *"Yapının inşa edilen tüm kat alanlarının toplamının imar parseli alanına oranını ifade eder"* şeklinde tanımlanmıştır. Yani parsel üzerinde inşa edilebilecek yapı miktarının azami değeri emsal ile belirlenmektedir. Örneğin; 1.000 m2'lik parsel üzerinde 0.20 emsal değerine göre en fazla 200 m2 yapı inşa edebilecekken, emsalin 0.40 olması durumunda inşa edilebilecek yapı alanı 400 m2 olacaktır. Görüldüğü üzere emsalin iki kat fazla olarak belirlenmesi söz konusu parsel lehine avantaj sağlamaktadır.

Yapılan plan değişiklikleri ile alakalı olarak plan değişikliklerinin askı sürecinde ve ilgili kuruluşlardan alınan görüşlerde emsale ilişkin bir itiraz bulunmasa da yapılan plan değişikliklerinin çevre düzeni planına aykırı olduğu ortadadır. İmar planlarının yargısal denetimini yapan Danıştay'ın da üst ölçekli planlara uygun olmayan imar değişikliklerinin iptaline ilişkin birçok emsal kararı bulunmaktadır. Bu planlara itiraz olmaması bunları hukuka uygun hale getirmeyecektir

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7'nci madde (b) bendi ile çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan Kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye meclisi planların birbiriyle uygun olarak yapılmasından aslen sorumludur. Bunun yanında Şanlıurfa il sınırlarını da kapsayan çevre düzeni plan hükümlerinin 3. bölümünde; çevre düzeni planına aykırı yapılan alt ölçekli planların ve uygulamaların saptanması halinde valiliklerin bu işlemlerin iptalini ve uygun hale getirilmesini ilgili kurum ve kuruluşa bildireceği hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak uygulamadan sorumlu olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Valilik ve İlçe Belediyeleri ile gerekli yazışmaların yapılarak planların çevre düzeni planına uygunluğu sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bahsi geçen Büyükşehir Belediye Meclis Kararları ile onaylanan akaryakıt istasyonları 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları olup; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu *Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları* başlıklı madde 7/b'de belirtilen **"** *...büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek...* hüküm uyarınca ilçe belediye meclisleri tarafından onaylanarak Büyükşehir Belediye Meclisinin onayına sunulan söz konusu akaryakıt istasyonları içerikli 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından nazım plana uygunluk açısından değerlendirilerek uygun görülmüş olup, onaylanan söz konusu akaryakıt istasyonları içerikli 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlan, yürürlükteki Nazım İmar Planlarına aykırılık teşkil etmemektedir.

Bunun yanı sıra Şanlıurfa Merkez(Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü) İlçeleri sınırlarında yürürlükteki 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarında Akaryakıt İstasyonu işlevli alanlar geçmişten günümüze 0.40 emsal olarak planlanmış olup, ilçe belediye meclislerinden 0.40 emsalle onaylı olarak gelen akaryakıt istasyonları içerikli 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarının, yürürlükteki Nazım imar planına aykırılık teşkil etmemesi kaydıyla merkez ilçelerde plan bütünlüğünün sağlanması, vatandaşlardan gelen taleplerin eşitlik ve adalet

ilkeleri doğrultusunda sonuçlandırılması kaygısıyla uygun olduğu kanaatine varılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında, yapılan uygulamanın nazım imar planlarına aykırılık teşkil etmediği ve daha önce yapılan uygulamalara paralel bir düzenleme olması maksadıyla yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak bulgumuzda dayanakları ile açıklandığı üzere, her ölçekteki mekansal planın bir üst ölçekli plana aykırı olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla uygulama imar planının nazım imar planına aykırı olmaması yeterli olmayıp, aynı zamanda yürürlükteki en üst ölçekli plan olan çevre düzeni plan hükümlerine de riayet edilmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Kanun'un Kamu İdaresi cevabına bir kısmı derc edilen ilgili maddesinde aynen;

"Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla*, büyükşehir belediye (...)(3) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte* ***nazım imar plânını*** *yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin* ***nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını****, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...)(2) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak."* ifadeleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere, mevzuat hükümleri şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta olup Kamu İdaresi cevabı bulgumuzu karşılar nitelikte değildir. Bulgunun sonuç kısmında belirtilen doğrultuda işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Evsel Katı Atık Ücretinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretine ait tarifenin belirlenmediği, tahakkuk ve tahsilâtların yapılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 2'nci maddesinde;

"Kirleten: Faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri,

Evsel katı atık: Tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik

www.balioglu.net

alanları gibi yerlerden gelen katı atıkları," ifade etmektedir.

"İlkeler" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde de;

"Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir."

Denilmektedir.

Aynı Kanun'un 11'nci madde 11'nci fıkrasında ise;

"Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz."

Hükümleri yer almaktadır.

7742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Atık Su Altyapı Ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in *"kapsam"* başlıklı 2'nci maddesinde;

Bu Yönetmelik'in evsel katı atıklar için toplama, taşıma, aktarma, geri kazanım (kompost, yakma) ve bertaraf tesisleri kurulması, işletilmesi, kapatılması ve kapatma sonrası izlenmesi ve bakımına, ait tam maliyet esaslı tarifelerin belirlenmesinde uyulacak usul ve esasları kapsayacağı belirtilmiştir.

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; evsel katı atık idarelerinin Büyükşehir belediyelerini, diğer belediyeleri ve belediye birliklerini ifade ettiği belirtilmiştir.

8'inci maddesine göre ise;

"Evsel Katı Atık İdareleri;

www.balioglu.net

a) Evsel katı atık hizmetini vermek veya verdirmekle,

b) Evsel katı atık hizmetlerine ilişkin tarifeleri belirlemekle,

c) Evsel katı atık ücretini toplamakla,

Yükümlüdürler." denilmektedir.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen evsel katı atık toplama işi, kirleten kişilere yapılan bir hizmettir. 2872 sayılı Kanun'a göre bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınması gerekmektedir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından 2014 yılından 2018 yılı sonuna kadar katı atıkların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesi için toplam 3.357.389,00 TL harcama yapıldığı görülmüştür.

Dolayısıyla bu hizmet için ücret tarifesi belirleyip, masrafların kirleten kişilerden alınması gerekirken bunun yapılmaması veya eksik yapılması mevzuata aykırıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanuna göre Büyükşehir Belediyeleri nihai ber tarafçı olarak görev yapmaktadır. Bu sebeple toplama ve taşıma işlemlerini gerçekleştiren ilçe belediyelerinden ekstra bir ödeme alınması söz konusu değildir.

2014 yılından önce il belediyesi iken kurulan Katı Atık Belediyeler Birliği üyelerinden Meclis Kararı ile alınan bu bedel ve tarife birliğin feshi ve büyükşehir olunması münasebetiyle geçersiz olmuştur.

Kirleten öder prensibinden yola çıkılarak hazırlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesine Dair Yönetmelik ile ilgili çalışmalar kurumumuzca yapılmakta olup; bununla beraber yönetmeliğin uygulamaya alınması için 02.02.2019 tarihli ve 30674 sayılı resmi gazetede 31.12.2020 olarak belirlenmiştir. Bu tarihe kadar çalışmalar tamamlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarifelerin belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlandığını belirtmiştir. Bu hususa ilişkin çalışmalar müteakip denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 7: Halfeti İlçesi Fırat Nehri Üzerindeki Kayık ve Vapurların İhalesiz Çalıştırılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren Halfeti İlçesi Fırat Nehrindeki kayık ve vapurlarının mevzuata aykırı olarak ihale yapılmadan çalıştırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı 7'nci maddesinin (f) fıkrasında;

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

www.balioglu.net

Halfeti Belediyesine ait iken daha sonra 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devredilen Fırat nehri üzerinde faaliyette bulunan kayık ve vapurların taşımacılık işleminin ihalesiz olarak Halfeti Belediye Başkanı veya Encümen kararıyla verildiği görülmüştür.

Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde kaç yıllığına olacağı gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye hakkını kullanırken ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde Başkan onayı veya encümen kararıyla veremez.

Fırat nehri üzerinde yolcu taşımacılığı yapan kayık ve vapurlarla ilgili olarak Büyükşehir Belediyesine devredildiği 2014 yılından itibaren her hangi bir işlem de yapılmadığı görülmüştür.

İhale yapılmadan fiili bir durum olarak yapılan ancak mevzuatta karşılığı olmayan bu uygulamanın sürdürülebilmesi mümkün değildir. Faaliyette bulunan bu vapurların çalışma durumlarının yıllardır devam etmesi bu uygulama için kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir.

Fırat nehri üzerinde faaliyette bulunan vapurlarla sağlanan bu hizmete ilişkin olarak, toplu taşıma hizmetinin süresi ve üçüncü kişilere gördürülmesi usul ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Fiili olarak faaliyette bulunan vapurların Büyükşehir Belediyesine devredildiği tarihten itibaren ihale yapılacak zamana kadar geçecek süre için, fiilen kullanım hakkı bedelinin hesaplanarak mevcut işletmecilerden tahsil edilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; "Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren Halfeti İlçesi Fırat Nehrindeki kayık ve vapurlarının mevzuata aykırı olarak ihale yapılmadan çalıştırılması.

Halfeti Belediyesine ait iken 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devredilen Fırat Nehri Üzerinde faaliyette bulunan 35 adet vapurun taşımacılık işleminin ihalesiz olarak Halfeti Belediye Başkanı ve Encümen kararıyla verildiği görülmüştür.

Ulaşım Daire Başkanlığımız İç Sular Ulaşım Şube müdürlüğümüz 01.01.2018 tarihi itibariyle kurularak Halfeti ve diğer ilçelerde bulunan tüm iç su araçlarını kayıt ve ruhsatlandırma çalışmalarına başlanmıştır.

www.balioglu.net

Bu tekne ve vapurların denetim kontrolleri İç Sular Ulaşım Şube müdürlüğümüz tarafından tüm tekneler, vapurlar karaya çekilerek kara sörveyleri yapılarak bakım ve onarımları yapıldı. Su üstü denetimi olan deniz sörveyleri yapılarak oluşacak herhangi bir kazanın önüne geçilmiştir. Teknelerin yanaşması bir arada toplanması için marina yapıldı. Yolcuların tek yerden biniş yapması için turnike ve kamera sistemleri kuruldu. Marina dışında iniş ve binişler kaldırılarak yolcuların güvenliği sağlanmış oldu. Teknelerin güzergahları belirlendi ve sıra sistemi kurularak düzenli çalışmaları yapıldı. Yeni Tekne ve Yüzer Duba getirmek isteyenlerin kaçak ve izinsiz tekne ve dubaları Encümen kararıyla bağlanarak mühürlenmiştir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin önüne geçilmiştir.

12.03.2018 tarih ve 91 nolu meclis kararıyla koruma amaçlı imar planı ve havza ile ilgili mevzuatlar tamamlanıncaya kadar iş sularda çalışan teknelere hat kiralama yöntemiyle çalıştırılması için meclis kararı alındı. İlgili mevzuat ve çalışmalarımız devam etmektedir.

Halfeti ilçesinde bulunan teknelerin çoğaltılmaması için sayı kısıtlaması yapılmıştır. Mevcut çalıştırılan teknelerler ilgili ihale hazırlıklarımız tamamlanmak üzeredir. Bu yıl içinde ihaleler tamamlanıp özel şahıslar tarafından teknelerin çalıştırılması mevzuata uygun hale

getirilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Söz konusu bulguya ilişkin denetim ekiplerimizce yapılan ilk tespitler 2015 yılı Sayıştay Raporunda yer almaktadır. Takip eden denetim yıllarında defaatle rapora konu edilmesine karşın, teknelerin ihalesiz olarak çalıştırılmaması konusundaki idari iş ve işlemler Kamu İdaresi tarafından tam olarak yerine getirilmemiştir.

2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı raporlarında yer alan bu konunun mevzuata açıkça aykırı olması Kamu İdaresi tarafından da ikrar edilmektedir. Bu durumda söz konusu bulguya muhatap sorumlular hakkında ilgili mevzuatta belirtilen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 8: Sebze ve Meyve Hallerinde Bulunan İşyerlerinden Teminat Alınmaması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi yönetiminde olan merkez (Şutim), Viranşehir, Birecik, Suruç, Ceylanpınar hallerinde bulunan iş yerlerinin kiracılarından teminat alınmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "*Teminat"* başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında;

"Ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetler teminat olarak alınır."

Beşinci fıkrasında ise;

"Bu madde kapsamında alınacak asgari teminatlara, bunların muhafazası, nakde çevrilmesi ve tamamlattırılmasına, zarar görene ödenmesine, toplam teminat tutarı içinde gayrimenkul rehni oranına, teminatın iadesine ve teminatlarla ilgili diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir."

Denilmektedir.

Sebze Ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in *"Teminat"* başlıklı 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da;

"Halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirlenir."

Hükmü yer almaktadır.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendine göre teminatını süresinde vermeyenlerin veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği, aynı maddenin yedinci fıkrasında ise kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi yönetiminde olan hallerdeki işyerlerinden yıllık kiralarından az olmamak üzere Belediye Meclisince belirlenen teminatın alınması ve bu teminatlara ilişkin bilgilerin deftere kaydedilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca teminatları yatırmayanlarla ilgili olarak da söz konusu Kanunun 11'inci maddesinin altı ve yedinci fıkrasına göre işlem yapılmalıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bahsi geçen işyerleri kiralama yapılmadığı taşınmazların tahsis edildiği, tahsis edilen taşınmazlardan ise teminat alınmadığı, tahsis süresi sonunda kiraya verme yapıldığı takdirde teminat alınacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin vermiş olduğu cevap yerinde görülmemiştir. İşyerleri sahiplerinden teminat alınmasındaki amaç ticari güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunmasıdır. Nitekim Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz Ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 12'nci maddesinin (2) 'nci fıkrasında; "*Teslim alınan malların cinslerine, doğal özelliklerine, standartlarına ve hijyenik şartlara göre özenle korunmaması veya toptancı halinden satın alınan malların bozuk ya da sıhhî olmaması nedeniyle meydana gelen zararlar ile süresi içinde üreticiye ödenmeyen mal bedelleri, ilgililerin talebi üzerine hal hakem heyeti veya mahkeme kararıyla verilen teminattan kesilerek ödenir. Teminattan karşılanamayan kısım genel hükümlere göre tahsil olunur*" denilmektedir.

Görüleceği üzere, toptancı halinden çıkan malların bozuk olması veya sıhhi olmaması, mal bedellerinin üreticilere ödenmemesi gibi hallerde teminat kullanılmak suretiyle ilgili

piyasanın paydaşları güvence altına alınmak istenmiştir.

Haldeki işyerlerinin kiralama usulü ile değil de tahsis usulü ile kullandırılıyor olması, öngörülen bu riskleri bertaraf etmeyecektir. Dolayısıyla Belediye Meclisi bir yıllık tahsis ücretinden az olmayacak şekilde teminat tutarlarını belirlemeli ve teminatlar işyerlerinden tahsil edilmelidir. Bu konuya ilişkin uygulama 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

BULGU 9: İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde görevli bazı işçilere 4857 sayılı İş Kanunu'na aykırı olarak bir yıl içerisinde iki yüz yetmiş saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'un 41'inci maddesinin 8'inci fıkrasında;

"Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamaz" denilmektedir.

www.balioglu.net

İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin *"Fazla Çalışmada Sınır"* başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ise;

"Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüzyetmişsaatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir…" hükmü yer almaktadır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde toplam 581 işçi çalışmaktadır. Bu işçilerden fazla mesai yapan 377 işçinin fazla çalışma sürelerine ilişkin istatistiksel verileri şu şekildedir; (toplam 377 işçinin 189'una 270 saatin üzerinde fazla mesai yaptırılmıştır)

- 270 saat ile 500 saat arası 175 işçi,
- 500 saat ile 1000 saat arası 13 işçi,
- 1000 saatin üzerinde 1 işçi.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yıllık 270 saatin üzerinde fazla çalışmada bulunulması kanun hükmüne ve yönetmeliğe aykırı bir durumdur.

Söz konusu bu durum,

- İşçiler arasında dengesiz gelir dağılımının oluşması,
- İş barışının olumsuz etkilenmesi,
- İş verimi ve işçi performansının olumsuz etkilenmesi ve

Belediye bütçesinde ek bir gider oluşması, sonuçlarına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde görev yapan İşçilerin fazla mesaileri ile alakalı Daire Başkanlıklarına fazla mesaiye ilişkin düzenlemenin 4857 sayılı İş Kanunun 41. Maddesine göre yapılması hususunda talimat verilmiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi bulguda belirtilen mevzuata aykırı uygulamalar ile ilgili idari sürecin başlatıldığını bildirmektedir. Müteakip denetim döneminde işçilere yaptırılan fazla mesai saatlerinin mevzuat sınırları içerisinde olması hususu takip edilecektir.

BULGU 10: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesindeki kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin Kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı ve işçilerin yılık izinlerinin biriktiği görülmüştür.

1982 Anayasası'nın *"Çalışma şartları ve dinlenme hakkı"* başlıklı 50'nci maddesinde;

"... Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir."

Hükmüne yer verilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun;

- 53'üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,
- 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,
- 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği,

- 60'ıncı maddesinde, yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izinin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelikle gösterileceği,

Belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; işverenin işçilerin yıllık izinlerini hak ettiği tarih itibariyle kullandırmasının zorunlu olduğu ve yıllık izin hakkından vazgeçilemeyeceği açıktır.

Aksi bir uygulamada, işçiler emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir. Ayrıca kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi, işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Yıllık izin hakkı esasında bir mali hak değil, çalışanların dinlenmesi ve işyerindeki veriminde düşüş yaşanmaması için tanınan sosyal bir haktır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde işçilerin yıllık izin durumlarına bakıldığında, 31.12.2018 tarihi itibariyle kullanılmayan yıllık izin gün sayıları;

- 50 ile 100 gün arasında yıllık izni olan işçi sayısı 156 kişi,
- 100 ile 200 gün arasında yıllık izni olan işçi sayısı 161 kişi,
- 200 ile 400 gün arasında yıllık izni olan işçi sayısı 48 kişi,
- 400 günden fazla yıllık izni olan işçi sayısı 6 kişi,

Olduğu tespit edilmiştir.

İşçilere yıllık izinlerinin kullandırılmaması ya da işçilerin kendi istekleri ile yıllık izinlerini kullanmaması, hem yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte hem de kullanılmayan bu izinlerin ücrete dönüşmesi halinde Belediyeye mali bir yük getirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde çalışan işçi personellerin yıllık izinleri çalıştıkları Daire Başkanlığı tarafından yıl içerisinde

dönemlere ayrılarak kullandırılmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin vermiş olduğu cevapta, işçi personelin yıllık izinlerinin yıl içerisinde kullanıldığı ifade edilmektedir.

Ancak denetim ekibimizce işçi personelin kalan yıllık izin hakları yerinde ve dosya üzerinden incelenmiştir. Bulgu metninde ayrıntılı olarak yer verildiği üzere toplam 371 işçi personelin 50 ila 400 iş günü arasında yıllık izinlerinin bulunduğu anlaşılmıştır. Bu durumda Kamu İdaresinin cevabı geçerliliğini yitirmektedir.

Söz konusu uygulama ile işçiler emekli oluncaya kadar izinlerini biriktirmekte, emekli olduklarında ise hak ettikleri kıdem tazminatlarının yanında kullanmadıkları yıllık izinlerine karşılık "izin ücreti" adı altında ödeme almaktadırlar. Pek tabi kullanmadıkları yıllık izinlerin ücretini almak çalışan personelin hakkıdır. Ancak kıdem tazminatına ödenen meblağlardan dahi yüksek olan bu tutarlar Kamu İdaresinin bütçesine ağır bir yük getirmektedir. Ayrıca 400 iş gününe kadar yıllık iznin kullandırılmadan işçilerin çalıştırılması fiziki ve mental verimlilikleri etkilemekte, dolaylı olarak iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin mevzuat ihlal edilmektedir.

Söz konusu biriken yıllık izinlerin kullanılması hususu; işçi personelin takdirine bırakılmadan, aynı zamanda kamu hizmetinin sürekliliğini sekteye uğratmayacak şekilde uygulanmalı ve bulgumuz doğrultusunda hareket edilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olup Kiraya Verilen Bazı Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup 2886 sayılı Kanun hükümleri kapsamında kiraya verilen bazı taşınmazların, kira süreleri sona ermesine rağmen ihale yapılmaksızın sözleşme sürelerinin uzatıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un *“Kapsam”* başlıklı 1’inci maddesinde;

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

İhale usullerinin neler olduğu başlıklı 35’inci maddesinde, bu Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde, işin gereğine göre hangi ihale usulünün uygulanacağının, bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edileceği belirtilmiştir.

Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64'üncü maddesinde ise, bazı istisnalar haricinde kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; *"2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır"* Denilmektedir.

2886 sayılı Kanun'un *"Ecrimisil ve Tahliye"* başlıklı 75'inci maddesinde;

" Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; idare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işlemleri;

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması,
- Yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmelerinin en fazla on yıl olması,
- Sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki usullerden biriyle ihaleye çıkılması,
- Kira süresi dolan gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya

www.balioglu.net

uzatılmaması gerekmektedir.

Aksi takdirde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmeleri sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmemesi, kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. Böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümleri uyarınca fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekecektir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine ait olup geçmiş yıllarda kiraya verilen ve kira süreleri sona ermesine rağmen ihale yapılmaksızın sözleşme süreleri uzatılan toplam 10 adet taşınmaz konusunda yasal işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce Kiralanan taşınmazların birçoğu arsa olarak kiralanmış, kiracılar tarafından alanları düzenlenmiş olduğundan tahliye yerine gidilmeden, kira süresi uzatılmaktadır. Ancak 10 yıllık süre sonunda yeniden kiralanması gereken taşınmazların, tahliyesi ve üzerinde kiracı tarafından yapılan müştemilatların tespiti, değerlendirilmesi zaman alacağından tercih edilmese de, yasa gereği yeniden ihalesi konusunda idarece çalışmalar başlatılmış olup, 2886 sayılı kanundaki usullerden biriyle ihaleye çıkılması uygulanmasına başlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi vermiş olduğu cevapta, bulgumuza iştirak ettiğini belirtse de bu durumun düzeltilmediğini de ikrar etmektedir. Söz konusu prosedürlerin zaman alacağı gerekçesiyle yapılmaması bu uygulamayı mevzuata uygun hale getirmeyecektir. Bulguda belirtilen taşınmazların çok uzun sürelerdir ihalesiz olarak ilgililere kullandırılması ihale mevzuatının temel prensiplerinin ihlali anlamına gelmektedir.

İdari ve yasal sürecin başlatılıp, bulgu doğrultusunda hareket edilmesi ivedilikle sağlanmalıdır.

BULGU 12: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı meclis görüşme tutanakları incelendiğinde; *"2017 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunun"* bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için belediye meclisinde görüşülmediği ve denetim sonuçları hakkında meclisin bilgilendirilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun *"Denetimin amacı"* başlıklı 34'üncü maddesinde; *"Denetim;*

a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,

c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,

ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması,

amacıyla gerçekleştirilir.",

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Denetimin kapsamı ve türleri"* başlıklı 55'inci maddesinde;

"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur." Hükümleri yer almaktadır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin *"Denetim raporları"* başlıklı 35'inci maddesinde ise;

"(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporları, yapılmış olan denetim sonucundan bilgi edinmeleri ve gereğini yapabilmeleri için mahalli idarelerin meclislerine gönderilmektedir.

Üst yönetici olan Belediye Başkanı tarafından Sayıştay Denetim Raporları belediye meclisine sunulmalı ve raporun maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan böyle Sayıştay denetim raporunun Belediye meclisinde görüşülmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin göndermiş olduğu cevapta, Sayıştay Raporlarının Belediye Meclisinde görüşülmediği hususu ikrar edilmiştir.

Bulgumuzda kanuni dayanakları ile açıklandığı üzere kamu idareleri hakkında yazılan Sayıştay Raporları kamuoyuna açıklanır ve ilgili meclisin bilgisine sunulur

Bu usuldeki amaç; rapora konu edilen mali ve idari iş ve işlemlerdeki, mevzuata aykırı olan veya öneri sunulan hususlar hakkında belediyenin karar alma ve denetleme organı olan Belediye Meclisinin gereğini yerine getirmesidir. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi denetim raporlarının Belediye Meclisinin bilgisine sunulmaması, dış denetimin kamu idaresine katkı sağlaması amacını engellemektedir.

Müteakip denetim döneminde tekrar kontrol edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 13: Yapılan İmar Plan Değişiklikleri ile Üst Ölçekli Plan ve İmar Yönetmeliklerine Aykırı Uygulama Yapılması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Meclisinin yapmış olduğu nazım imar planı değişiklikleri ve onaylamış olduğu uygulama imar plan değişiklikleri ile bazı alanlar için mevzuata aykırı olarak "özel koşullu ticaret alanı" adı altında kullanım biçimi getirdiği ve bu bölgelerde zemin kat ile asma katları emsal hesabına dahil etmeyerek bu parsellere ayrıcalıklı olarak yapı yoğunluğu sağladığı, taban alanı kat sayısı azami sınır değerinin aşıldığı ve bazı parsellerde bu değişikliği yapabilmek için üst ölçekli plan hükümlerinin de ihlal edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak çıkarılan, her tür ve ölçekteki mekansal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave, değişikliklerin yapılmasına ve incelenmesine ilişkin usul

ve esasların düzenlediği Mekansal Planalar Yapım Yönetmeliği'nin yedinci bölümünün imar plan değişikliklerinin anlatıldığı 26'ncı maddesinde aynen;

"(1) İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.

(2) İmar planlarında sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi esastır. Yürürlükteki imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan değişikliği yapılamaz.

...

(4) Kat adedi veya bina yüksekliğini artıran imar planı değişiklikleri, yörenin yerleşim özellikleri, dokusu ve kimliği dikkate alınmak suretiyle, şehrin veya alanın yakın çevresinin silüeti, yapıların güneşe göre cephesi ve yönlenmesi özelliklerini olumsuz yönde etkilememesi esas alınarak yapılır.

...

(7) Yoğunluk artıran veya kentsel ulaşım sistemini etkileyen imar plan değişikliklerinde, kentsel teknik altyapıya yönelik etkilerin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması amacıyla ayrıca kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu, analizi hazırlanır veya hazırlatılır."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre mevcut imar planı üzerinde değişiklik yapılabilmesi, bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin teknik ve nesnel olarak ortaya koyulmasına ve bu işlemde kamu yararı bulunması şartına bağlıdır. İmar plan değişiklikleri planlama alanına ilişkin inceleme, araştırma, etüt ve eşik analizi çalışmalarının değerlendirilmesinden elde edilen sentezlere dayandırılır. Bu teknik araştırmalar olmaksızın yapılan değişiklikler; şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından kabul edilebilir nitelikte olmayacaktır. Genel olarak bir bölgeyi kapsamayan belirli parsellere yönelik düzenlemeler planların genellik, tarafsızlık ve objektiflik ilkeleriyle bağdaşmayacaktır.

Bununla birlikte Yönetmelik'in 5'inci maddesinin (2)'nci fıkrasında; mekansal planların hazırlanmasında bu Yönetmelik'te belirtilen mekânsal kullanımlara ilişkin tanımlar

www.balioglu.net

ve Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'ndeki tanımlarda belirtilen açıklayıcı hükümlere uyulacağı ifade edilmektedir.

Bu doğrultuda İdare tarafından yapılan imar değişiklikleri yürürlükteki Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY), Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği (PAİY), 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Plan hükümlerine uygunluğu bakımından incelenmiştir.

1) Mevcut nazım imar planında "gübre depolama alanı" niteliğindeki Eyyübiye İlçesi Onikiler Mahallesi 101 Ada 1 ve 3 nolu parselin niteliği "Özel Koşullu Ticaret Alanı + Akaryakıt LPG Servis İstasyonu" olarak değiştirilmiştir. Eyyübiye belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 20.04.2018 tarih ve 192 sayılı meclis kararı ile onanmıştır. Planlama sonrası ifraz uygulaması yapılarak mevcut parsel 4,5,6,7,8 olarak 5 ayrı parsele ayrılmıştır.

Tablo 4: Onikiler Mah. 101/3-4

	ESKİ PLAN	**YENİ PLAN**	
NİTELİK	Zirai Depolama Alanı	Özel Koşullu Tic. Alanı	Akaryakıt LPG İstasyon Alanı
EMSAL	1.00	1.50	0.40
YÜKSEKLİK	Serbest	10 Kat + Zemin Kat	6.50 Metre
TAKS	0.60	0.64	0.20
YİA	14228 m2	17357 m2	1523
EMSAL HARİCİ ALAN	0	5212 m2	0

www.balioglu.net

NOT		Çekme Mesafeleri İçinde Kalan Alanın Tamamına 6.50 Metre Asma Kat Yapılabilir. Bu Alanlar Emsale Ve Yüksekliğe Dahil Edilmez.	

a) Çevre düzeni planının 5.2.5'inci maddesine göre depolama alanlarında yoğunluk artırıcı plan değişikliği yapılamayacağı, yapılanma koşullarında maksimum emsalin 0.50 minimum ifrazın 5.000 m2 olacağı belirtilmiştir. Ancak yapılan plan değişikliği ile bu alanların depolama alanı olan niteliği değiştirilmiş ve 4 adet parsel için özel koşullu ticaret adı altında yoğunluk artırılmıştır. İfraz sonrası ortaya çıkan 5 adet parselin tamamı 5000 m2'nin altındadır. Yani dolaylı olarak 5.000 m2 nin altında ifraz yapılamaz hükmü de ihlal edilmiştir.

b) Çevre düzeni planının 5.18.3'üncü maddesinde; karayollarının sorumluluğu dışındaki akaryakıt ve LPG istasyonlarında maksimum emsalin 0.20 olacağı hüküm altına alınmaktadır. Planlama sonrası niteliği değiştirilen ve akaryakıt ve LPG satış istasyonu olarak kullanım kararı alınan parselin maksimum emsali 0.40 olarak belirlenmiştir. Böylelikle planda öngörülenden bir kat daha fazla yapı inşaat alanı hakkı verilmiştir.

www.balioglu.net

2) Mevcut nazım imar planında" konut dışı kentsel çalışma alanı" niteliğindeki Eyyübiye İlçesi Onikiler Mahallesi Ada No:98 Parsel No:12 parselin niteliği "özel koşullu ticaret alanı" olarak değiştirilmiştir. Eyyübiye Belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 17.08.2018 tarih ve 311 sayılı meclis kararı ile onanmıştır.

Tablo 5: Onikiler Mah. 98/12

	ESKİ PLAN	**YENİ PLAN**
NİTELİK	KDKÇA (Konut Dışı Kentsel Çalışma	Özel Koşullu Tic. Alanı
EMSAL	1.50	1.50
YÜKSEKLİK	Serbest	10 Kat+(zemin kat+ asma kat)
TAKS	Yönetmeliğe göre 0.60' kadar	0.59

YİA	1861.01 m2	2602.432 m2
EMSAL HARİCİ ALAN	-	0.59
NOT		Çekme mesafeleri 50 metre yoldan 15 m 12 metre yoldan 10 m olarak planlanmıştır. Çekme Mesafeleri İçinde Kalan Alanın Tamamına 6.50 Metre Asma Kat ve bodrum Yapılabilir. Bu Alanlar Emsale Ve Yüksekliğe Dahil Edilmez.

Çevre Düzeni Planının 5.2.2'nci maddesinde göre konut dışı kentsel çalışma alanlarında yoğunluk artırıcı plan değişikliği yapılamaz denilmekte ve maksimum emsal 0.50 olarak önerilmektedir. Yapılan değişikliklerle birlikte bu parselin kullanım kararı özel koşullu ticaret alanı olarak değiştirilmiştir. Böylelikle yapı yoğunluğu artırılarak plan hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

www.balioglu.net

3) Mevcut nazım imar planında "konut dışı kentsel çalışma alanı" niteliğindeki Eyyübiye İlçesi Kendirci Mahallesi Ada No:98 Parsel No:16 parselin niteliği "özel koşullu ticaret alanı" olarak değiştirilmiştir. Eyyübiye Belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 16.12.2016 tarihli ve 311 sayılı meclis kararı ile onanmıştır.

Tablo 6: Kendirci Mah. 98/16

	ESKİ PLAN	**YENİ PLAN**
NİTELİK	KDKÇA (Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanı)	Özel Koşullu Tic. Alanı
EMSAL	1.50	1.50
YÜKSEKLİK	Serbest	10 Kat+(zemin kat+ asma kat)
TAKS	Yönetmeliğe göre 0.60' kadar	0,42

YİA	5919 m2	7611 m2
EMSAL HARİCİ ALAN	-	0,42
NOT		50 m'lik taşıt yolundan 15m, 12m'lik araç yolundan ise 5 metre çekilmiştir. Çekme Mesafeleri İçinde Kalan Alanın Tamamına 6.50 Metre Asma Kat Yapılabilir. Bu Alanlar Emsale Ve Yüksekliğe Dahil Edilmez.

Çevre Düzeni Planı'nın 5.2.2'nci maddesinde göre konut dışı kentsel çalışma alanlarında yoğunluk artırıcı plan değişikliği yapılamaz denilmekte ve maksimum emsal 0.50 olarak önerilmektedir. Yapılan değişikliklerle birlikte bu parselin kullanım kararı özel koşullu ticaret alanı olarak değiştirilmiştir. Böylelikle yapı yoğunluğu artırılarak plan hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

www.balioglu.net

4) Mevcut nazım imar planında "ticaret alanı+ akaryakıt istasyonu" niteliğindeki Eyyübiye İlçesi Kendirci Mahallesi Ada No:98 Parsel No:19 Ve 20 N parselin niteliği "özel koşullu ticaret alanı" olarak değiştirilmiştir. Eyyübiye Belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 11.07.2018 tarih ve 277 sayılı meclis kararı ile onanmıştır.

Tablo 7: Kendirci Mah. 98/19-20

	ESKİ PLAN		**YENİ PLAN**
NİTELİK	Ticaret Alanı	Akaryakıt istasyonu	Özel Koşullu Tic. Alanı
EMSAL	E:1.50	0.50	1.50
YÜKSEKLİK	Yençok: 15.50	6.50	10 Kat+(zemin kat+ asma kat)

TAKS	Yönetmeliğe göre 0.60' kadar	0.25	0.68
YİA	5194.25	1075 m2	7611 m2
EMSAL HARİCİ	-	-	Alan(3841,60)/Toplam Alan(5612)=0.68
NOT			Çekme mesafeleri 50 metre yoldan 15 m 12 metre yoldan 10 m olarak planlanmıştır. Çekme Mesafeleri İçinde Kalan Alanın Tamamına 6.50 Metre Asma Kat ve bodrum yapılabilir. Bu Alanlar Emsale Ve Yüksekliğe Dahil Edilmez.

www.balioglu.net

Çevre Düzeni Planı'nın 5.2.2'nci maddesinde göre konut dışı kentsel çalışma alanlarında yoğunluk artırıcı plan değişikliği yapılamaz denilmekte ve maksimum emsal 0.50 olarak önerilmektedir. Akaryakıt ve LPG satış istasyonları ve ticaret alanları konut dışı kentsel çalışma alanı kapsamındadır. Yapılan değişikliklerle birlikte bu parsellin kullanım kararı özel koşullu ticaret alanı olarak değiştirilmiştir. Böylelikle karma kullanımdan kaynaklı nüfus yoğunluğunu, akaryakıt istasyonunun niteliğinin değiştirilip emsalinin artırılmasından dolayı da yapı yoğunluğu artırarak plan hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

5) Mevcut nazım imar planında ticaret alanı niteliği bulunan Karaköprü İlçesi Şenevler, Çankaya ve Akpıyar Mahalleleri Kavşak Düzenlemesi kapsamındaki alanlarda "özel koşullu ticaret alanı" olarak parsel değişiklikleri yapılmıştır. Karaköprü Belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 17.3.2017 tarih ve 119 sayılı meclis kararı ile onanmıştır.

Tablo 8: Karaköprü Kavşak Düzenlemesi

	ESKİ PLAN	YENİ PLAN
NİTELİK	Özel Koşullu Alan, Konut+Ticaret Alanı, Konut Alanı, Sağlık Alanı, İbadet Alanı, Belediye Hizmet Alanı, Park Alanı, Yol	Özel Koşullu Alan, Konut+Ticaret Alanı, Konut Alanı, Sağlık Alanı, İbadet Alanı, Belediye Hizmet Alanı, Park Alanı, Yol
EMSAL	1.60, 1.75, 1.50	1.60, 1.75, 1.50
YÜKSEKLİK	10 Kat, 8 kat, 5 kat	10 Kat+ (zemin kat+ asma kat), 8 kat, 5 kat
TAKS	0.70, 0.75, 0.35, 0.30	0.74, 0.35,0.30, 0.22, 0.57
YİA	60.297 m2	66.235 m2
EMSAL HARİCİ ALAN	32.774 m2	45.380 m2
NOT		Bu parsellerde bodrum ve zemin katlar parselin çekme mesafeleri içinde kalan kısmına yapılabilir. Bu alanlarda bodrum, zemin ve asma katlar emsale dahil değildir. Diğer katların tamamı ya konut ya da ticaret amaçlı kullanılabilir.

www.balioglu.net

6) Mevcut nazım imar planında "ticaret alanı" niteliğindeki Karaköprü İlçesi Çankaya Mahallesi Ada No:3733 Parsel No:1 Ve 4'te parselin niteliği "özel koşullu ticaret alanı"(konut+ticaret) olarak değiştirilmiştir. . Karaköprü Belediyesi tarafından bu parsellere ilişkin yapılan uygulama imar plan değişikliği ise 16.06.2016 tarih ve 303 sayılı meclis kararı ile onanmıştır.

Tablo 9: Çankaya Mah. 377/1-4

	ESKİ PLAN	YENİ PLAN
NİTELİK	Ticaret konut alanı	Özel Koşullu Alan
EMSAL	1.50	1.50
YÜKSEKLİK	5 Kat	8 Kat +6.50(zemin kat+ asma kat)
TAKS	Taks:0.30	0,49
YİA	3300 M2	4605 m2
EMSAL HARİCİ ALAN	-	1085 m2/2200 m2= E.0,49
NOT		Bu parsellerde bodrum ve zemin katlar parselin çekme mesafeleri içinde kalan kısmına yapılabilir. Bu alanlarda bodrum, zemin ve asma katlar emsale dahil değildir. Diğer katların tamamı ya konut ya da ticaret amaçlı kullanılabilir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablolarda, plan değişikliklerinin üst ölçekli planlara uygunluğu ve Yönetmeliklere aykırılıkları ile ilgili her bir değişikliğe ilişkin münferit açıklamalar yer almaktadır. Bu hususların dışında yapılan değişikliklerin tamamı aşağıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

1)Planların Değişikliklerinin gerekçesi ve gereklilik Analizleri bulunmamaktadır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 9'uncu Maddesinin 4'üncü Fıkrasında;

"*Plan değişikliklerinde, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanması zorunludur*." denilmekte, 21'nci madde 6'ncı fıkrasında ise; *"Onaylı jeolojik-jeoteknik veya mikro bölgeleme etüt raporu bulunmayan alanlarda imar*

planları hazırlanamaz" hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre her plan değişikliğinin dayanağı olan kabul edilebilir bir gerekçesi olmak zorundadır. Ayrıca bahsedilen teknik raporların da plan raporunda bulunması şarttır. Ancak bulgu konusu değişikliklerin plan raporunda gerekçe ve gereklilik analizleri ile etür raporları yer almamaktadır. Değişiklikler hiçbir teknik veri analizi ve gerekçe gösterilmeksizin vatandaş talebine istinaden yapılmıştır.

2)Yönetmelik'te yer almayan gösterim tekniği kullanılmıştır.

Yönetmelik'in 10'ncu madde 3'ncü fıkrasında ise; planların özelliği gereği ihtiyaç duyulacak gösterim tür ve tiplerinin Bakanlıkça değerlendirileceğinin ve uygun görülüp Bakanlığın internet sayfasında ilan edilen gösterimlerin planlarda uygulanabileceği bunun dışında bir gösterimin kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak özel koşullu ticaret adı altındaki değişiklik planlarda "Ö" simgesiyle gösterilmektedir. Yönetmelik ekinde böyle bir gösterim bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

3)Sosyal ve teknik altyapı kullanımlarının detayları belirlenmemiştir.

19'uncu madde (2)'nci fıkrasının (ğ) bendinde*;"*

3) Ticaret+Konut, Turizm+Ticaret+Konut gibi konut da yapılabilen karma kullanım alanlarında konut veya yüksek nitelikli konut yapılabilmesi için, imar *planında konutun ihtiyacı olan sosyal ve teknik alt yapı ve donatı alanlarının konut kullanımının getireceği nüfus yoğunluğu üzerinden hesap edilerek bu alana hizmet verecek şekilde ayrılmış olması şarttır.*" denilmektedir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21'inci madde 10'uncu fıkrasında ise; "... *İmar planlarında konutun yer aldığı karma kullanımlarda konut kullanım oranının belirtilmediği hallerde en fazla % 30 konut kullanabileceği varsayılır"* hükmü yer almaktadır.

Mevzuata göre karma kullanımlarda kullanım oranının imar planında belirtilmesi ve konut kullanımının gerektirdiği sosyal ve teknik alt yapı alanlarının da ayrılması gerekmektedir. Bu oranın belirlenmediği durumlarda ise en fazla yüzde otuz oranında konut kullanılacağı varsayılarak gerekli alanlar ayrılmalıdır Söz konusu alanlar konut +ticaret (Karaköprü İlçesi) olarak planlanmıştır. Ancak konut kullanım oranı plan hükümlerinde belirtilmemiştir. Bu değişiklikler ile konut kullanım işlevi olmayan alanlara ilave olarak konut işlevi de getirildiğinden nüfus yoğunluğu artmaktadır. Ancak bu alanlara ilişkin yeşil alan, park vb.

sosyal ve teknik altyapı alanları plan raporunda yer almamaktadır.

4)Taban Alanı Kat Sayısı (TAKS) azami sınırı ihlal edilmiştir.

Yine Yönetmelik'in 5'inci madde 6'ncı fıkrasında;" *Ayrık veya blok nizam olan yerlerde, uygulama imar planında açıkça belirlenmemiş ise TAKS %40'ı geçemez. Ancak, çekme mesafeleri ile KAKS verilip TAKS verilmeyen parsellerde, TAKS %60'ı geçmemek şartıyla, çekme mesafelerine göre uygulama yapılır*" hükümleri yer almaktadır.

Buna göre çekme mesafeleri ve emsal belirlenmeyen parselde taban alanı kat sayısının yüzde altmışı geçmemek şartıyla çekme mesafelerine göre uygulama yapılabileceği ifade edilmiştir. Söz konusu değişikliklerde TAKS belirlenmemiş ve çekme mesafelerinde kalan alanın tamamına yapı yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak çekme mesafeleri içerisinde kalan alanlar hesap edildiğinde her alana ilişkin TAKS hesabının farklılık arz ettiği ve yüzde altmış sınırının bazı alanlarda ihlal edildiği görülmüştür.

5)Katlar Alanı Katsayısı (Emsal) hesabına dahil alanlar bu kapsamdan çıkarılmıştır.

www.balioglu.net

Özel koşullu ticaret alanına ilişkin plan hükümlerinde; çekme mesafeleri içerisinde kalan alanın tamamına ticaret amaçlı zemin kat ve 6.50 metre asma kat yapılabileceği (Karaköprü ilçesinde bunlara ilaveten bodrum kat) ve bu alanların emsal ve yükseklik hesabına dahil edilmeyeceği ifadeleri yer almaktadır

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinde;

"şş) Katlar Alanı: Bodrum kat, asma kat, çatı arası piyesi ve açık/kapalı çıkmalar dâhil, kullanılabilen bütün katların, katlar alanına dâhil edilmeyen alanları çıktıktan sonraki alanlar toplamını,

tt) Katlar alanı katsayısı (KAKS) (Emsal): Yapının inşa edilen tüm kat alanlarının toplamının imar parseli alanına oranını … ifade eder" denilmektedir.

5'nci maddesinin 8'inci fıkrasında ise; "*22 nci maddeyle veya ilgili idarelerin imar yönetmelikleri ile getirilebilecek emsal harici tüm alanların toplamı; parselin toplam emsale esas alanının % 30'unu aşamaz.*" denilmek suretiyle 22'nci maddeye ve varsa İdarenin imar yönetmeliğine atıf yapılmıştır.

Yapılan değişiklikler açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Şöyle ki 22'nci madde

de emsale dahil edilmeyen alanlar içerisinde bodrum, asma kat ve zemin kat bulunmamaktadır. İdarenin bunları belirlemiş olduğu bir Yönetmeliği de mevcut değildir. Kaldı ki, bodrum kat ve asma katın katlar alanın kapsamında olduğu Yönetmelikte ismen belirtilmiştir. Zemin kat ise yapının diğer kullanılan katlarından farksızdır ve katlar alanının hesabına dahil edileceğinde şüphe yoktur.

İdare bu alanları emsal hesabına dahil etmeme yetkisi olsaydı dahi, Yönetmelik'te bu duruma da bir sınırlama getirilmiş ve bu alanların toplamının emsale esas alanın yüzde otuzunu geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yeni plan notlarına göre bu alanların tamamında yüzde otuz sınırı ihlal edilmiştir. Her iki durumda da, mevzuatın açık ve emredici hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

Aynı zamanda bu değişiklikler ile bu alanlara verilen 1.50 emsal örtülü olarak ihlal edilmiştir. Zemin kat ve 6.50 metre yüksekliğindeki asma katın hesaba dahil edilmemesiyle kat adedi sınırı ihlal edilmiş ve yapı yoğunluğu artırılmıştır. Bunların yanında zemin kat yüksekliğe dahil edilmediğinden yapı yüksekliği de örtülü olarak artırılmıştır.

www.balioglu.net

Sonuç;

İdarenin özel koşullu ticaret adı altında üst ölçekli planlara ve Yönetmeliklere aykırı yaptığı uygulamalar ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu değişiklikle mevzuata aykırılık teşkil etmesinin yanında söz konusu alan kullanıcılarına ayrıcalıklı kullanım hakları da tanımaktadır. Parsellerin tamamında yapı yoğunluğu artırılmış ve alınan kullanım kararı ile bölgede öngörülen genel yoğunluktan farklı bir uygulama yapılmıştır. İmar planlarının yargısal denetimini yapan Danıştayın bu tür imar değişikliklerinin iptaline karar verdiği birçok emsal karar bulunmaktadır. Her ne kadar yapılan değişikliklere askı sürecinde ve Çevre Şehircilik İl Müdürlüğünce bir itiraz bulunmasa da bulgu konusu işlemlerin hukuka uygun olmadığı ortadadır.

Bu itibarla, söz konusu plan değişikliklerinin yürürlükte bulunan Çevre Düzeni Planı ve Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara uygun hale getirilmesi maksadıyla Valilik, İlçe Belediyeleri ve ilgili Bakanlık bilgilendirilmeli, gerekli iş ve işlemler yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu bulguda bahsedilen "genel olarak bir bölgeyi kapsamayan belirli parsellere yönelik düzenlemeler planların genellik, tarafsızlık ve objektiflik ilkeleriyle bağdaşmayacaktır" ifade, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Kapsam başlıklı Madde 2 de belirtilen "(1) Bu Yönetmelik; her tür ve ölçekteki mekânsal planlar ile bu planlara

ilişkin revizyon, ilave, değişikliklerin yapılmasına ve incelenmesine, mekânsal planlar ile özel amaçlı plan ve projelere yönelik usul ve esasları kapsar. ” Hükmü ve Irnaf planı değişiklikleri başlıklı madde 26’da belirtilen hükümler uyarınca, parsel bazlı değişikliklerin usûl ve esaslarının tanımlandığı yönetmelik olması gerçeği göz önünde bulundurulduğunda -belirli parsellere yönelik düzenlemeler- yapılmaması engeli ifade edilmemekle birlikte aksine değişiklik esasları tanımlanmış olup, parsel bazlı değişiklik yapılmasına ilişkin diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de herhangi bir beis bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarıyla onaylanan imar planlarında gelen parsel bazlı taleplerin yanı sıra ilçe ve/veya bölge bütününü kapsayacak imar planları da bulunmakta olup bulguda bahsi geçen tarafsızlık ve objektiflik ilkeleri; parsel bazlı başvurular düzeyinde de devrede tutularak parseli kapsayan bölgede çevre ve yürürlükteki imar planları durumu incelenerek, bölgede imar planlarında bütünlük ve eşitliğin sağlanması amaçlanmıştır. Parsel bazlı gelen talepler; bulunduğu bölgede yürürlükteki imar planlarıyla bütüncüllüğün sağlanması için genellik, objektiflik ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda değerlendirilmiş ve yürürlükteki imar planları açısından bölgeye uygun talepler, bölgede bütünlüğü bozmayan genelin bir parçası olarak düşünülerek onaylanmıştır. Örneğin; Rapor içeriğinde hususi olarak bahsedilen Karaköprü İlçesi Kavşak düzenlemesi ve Çankaya Mahallesi 377 ada 1 ve 4 parsel n°lu taşınmazlara ait gelen taleplere ilişkin onaylanan imar planları; Şanlıurfa-Diyarbakır Yolu üzerinde konumlanan alanları kapsamakta olup, yol güzergahında silüetin bozulmasının önüne geçmek ve yapılaşma esaslarının bütüncül, eşit ve adaletli olarak sağlanması amacıyla daha önce onaylanan ve yürürlükteki imar planlarında anayola cepheli imar adaları üzerinde “Özel Koşullu Alan” olarak planlı alanlarla aynı plan fonksiyonuyla yine “Özel Koşullu Alan olarak planlanarak gelen talepler bu bağlamda değerlendirilmiştir.

Bulguda her bir değişikliğe ilişkin açıklamalar:

1- Eyyübiye İlçesi Onikiler(tapu sisteminde) Kendirci Mahallesi 101 ada 3 ve 4 parsel nolu taşınmazlar:

a- Bu maddede belirtilen Çevre Düzeni Planının 5.2.5. inci maddesi “Depolama Alanları” başlığı olup Çevre Düzeni Planında “Depolama Alanı” olarak planlı alanlara ilişkin hükümleri içermektedir. Denetime tabi olan bu konunun alanı ise Çevre Düzeni Planında Kentsel Yerleşik Alan” olarak planlı alana tekabül etmektedir. Dolayısıyla 5.2.5. Depolama Alanı maddesi hükümleri bu alan için geçerli değildir.

www.balioglu.net

b- Akaryakıt emsali ile ilgili değerlendirme bulgu 8'in içerisinde ele alınmıştır.

2- Eyyübiye İlçesi Onikiier(tapu sisteminde) Kendirci Mahallesi 98 ada 12 parsel nolu taşınmaz:

Bu maddede belirtilen Çevre Düzeni Planının 5.2.2. inci maddesi "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" başlığı olup Çevre Düzeni Planında "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" olarak planlı alanlara ilişkin hükümleri içermektedir. Denetime tabi olan bu konunun alanı ise Çevre Düzeni Planında "Kentsel Yerleşik Alan" olarak planlı alana tekabül etmektedir. Dolayısıyla 5.2.2. Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları maddesi hükümleri bu alan için geçerli değildir.

3- Eyyübiye İlçesi Onikiler(tapu sisteminde) Kendirci Mahallesi 98 ada 16 parsel nolu taşınmaz:

Bu maddede belirtilen Çevre Düzeni Planının 5.2.2. inci maddesi "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" başlığı olup Çevre Düzeni Planında "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" olarak planlı alanlara ilişkin hükümleri içermektedir. Denetime tabi olan bu konunun alanı ise Çevre Düzeni Planında "Kentsel Yerleşik Alan" olarak planlı alana tekabül etmektedir. Dolayısıyla 5.2.2. Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları maddesi hükümleri bu alan için geçerli değildir.

www.balioglu.net

4- Eyyübiye İlçesi Onikiler(tapu sisteminde) Kendirci Mahallesi 98 ada 19 ve 20 parsel nolu taşınmazlar:

Bu maddede belirtilen Çevre Düzeni Planının 5.2.2. inci maddesi "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" başlığı olup Çevre Düzeni Planında "Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları" olarak planlı alanlara ilişkin hükümleri içermektedir. Denetime tabi olan bu konunun alanı ise Çevre Düzeni Planında "Kentsel Yerleşik Alan" olarak planlı alana tekabül etmektedir. Dolayısıyla 5.2.2. Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanları maddesi hükümleri bu alan için geçerli değildir. Ayrıca "Özel Koşullu Ticaret Alanı" karma kullanım değil sadece ticaret alanı islevli bir alan olup yapılaşma koşulları plan notlarında tanımlanmıştır. Dolayısıyla yapılan plan değişikliği nüfus yoğunluğu getirmemektedir.

5-6- Karaköprü İlçesi Kavşak düzenlemesi- Karaköprü İlçesi Çankaya Mahallesi 377 ada 1 ve 4 parsel nolu taşınmazlar

Söz konusu alanlara ilişkin yapılan imar planı değişiklikleri mevcut nazım imar planında

ticaret alanı ve sonrası "Özel Koşullu Ticaret Alanı" olarak değil, tabloda detayları verilen şekliyle onay öncesi(eski plan) ve sonrası (yeni plan) kısmında belirtilen işlev alanlarının değişimi şeklindedir.

Yukarıda bahsedilen konuya özel açıklamaların dışında yapılan değişikliklerin tamamına ilişkin değerlendirmeler:

1- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 9. Maddesinin 4. Fıkrasında belirtilen "Plan değişikliklerinde, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanması zorunludur. " hükmü uyarınca gerekçe ve gerekliliği belirten plan açıklama raporları imar planı dosyasında bulunmaktadır. Aynı yönetmeliğin 21. Maddesinin 6. Fıkrasında geçen Onaylı jeolojik-jeoteknik veya mikro bölge/eme etüt raporu bulunmayan alanlarda imar planları hazırlanamaz. " hüküm ihlal edilmemiş olup plan değişikliğine konu alanlar daha önce imar planı bulunan alanlar olduğundan bu alanlara ait belediye arşiv sistemimizde onaylı jeolojik-jeoteknik veya mikro bölgeleme etüt raporu bulunmakta ancak plan raporları içinde yer almamaktadır.

www.balioglu.net

2- Yönetmelikte yer almayan gösterimler ve 3-Sosyal ve teknik altyapı kullanım deyatları konuları:

Yönetmelikte yer almayan gösterimler ile ilgili, yukarıda bahsedildiği gibi yapılaşma esaslarının bütüncül, eşit ve adaletli olması ve anayol güzergahlarında silüetin bozulmasının önüne geçmek adına daha önce onaylanmış imar planlarıyla aynı dilin ifade edilmesi uygun bulunduğundan yürürlükteki plan gösterimleriyle aynı gösterimlerin olması tercih edilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 9. Maddesinin 5. Fıkrasında belirtilen "İmar planlarında, bu Yönetmelikte tanımlanan veya plan gösteriminde bulunan kullanımlardan birden fazla mekânsal kullanımın aynı alanda bir arada bulunması durumunda uygulamaya yönelik alan kullanım oranları, otopark, yeşil alan ve benzeri sosyal ve teknik altyapı kullanımlarına ilişkin detaylar ile gerektiğinde bağımsız bölüm sayısı, plan raporu ve plan notlarında ayrıntılı olarak açıklanır. " hüküm uyarınca "veya plan gösteriminde bulunan kullanımlardan" kısmı imar planında bulunan gösterimin imar planı özelinde geliştirilebileceğinin önünü açabilmekte olup, özel koşullu ticaret alanı ve özel koşullu alangösterimindeki alanların uygulamaya yönelik alan kullanım oranları plan notları ve plan raporunda belirtilmektedir.

4- Taban Alanı Katsayısı (TAKS) azami sınırı ihlal konusu:

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 5. Maddesinin 6. Fıkrasında belirtilen "Ayrık veya blok nizam olan yerlerde, uygulama imar planında açıkça belirlenmemiş ise TAKS %40 i geçemez. Ancak, çekme mesafeleri ile KAKS verilip TAKS verilmeyen parsellerde, TAKS /o60 ı geçmemek şartıyla, çekme mesafelerine göre uygulama yapılır. " Hükmü uyarınca bazı alanlarda yapılan hesaplar sonucunda TAKS hesabının ihlal edildiği belirtilmektedir.

Bu bağlamda "Özel Koşullu Ticaret Alanı" ve "Özel Koşullu Alan" işlevli alanlar için yapılaşma koşulları plan notlarında; zeminde bitişik, üst katlarda ayrık nizam olarak tanımlanmış olup bahsi geçen %60 taban oturumu oranı bitişik nizam yapılaşma koşuluna sahip alanlar için geçerli değildir.

5- Katlar Alanı Katsayısı(Emsal) hesabına dahil alanlar konusu:

Rapor içeriğinde hususi olarak bahsedilen Karaköprü İlçesi Kavşak düzenlemesi ve Çankaya Mahallesi 377 ada 1 ve 4 parsel nolu taşınmazlara ait gelen taleplere ilişkin onaylanan imar planları; Şanlıurfa-Diyarbakır Yolu üzerinde konumlanan alanları kapsamakta olup, yol güzergahında silüetin bozulmasının önüne geçmek ve yapılaşma esaslarının bütüncül, eşit ve adaletli olarak sağlanması amacıyla daha önce onaylanan ve yürürlükteki imar planlarında anayola cepheli imar adaları üzerinde "Özel Koşullu Alan" olarak planlı alanlarla aynı plan fonksiyonuyla yine "Özel Koşullu Alan" olarak planlanarak gelen talepler bu bağlamda değerlendirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, parsel bazlı değişikliklerin yapılabileceği mevzuata dayandırılarak ifade edilmiştir. Ancak tarafımızca parsel bazlı değişiklik yapılamayacağı değil, belirli parsellere yönelik plan ana kararlarına, sürekliliğine ve bütünlüğüne aykırı ve avantaj sağlayan düzenleme yapılamayacağı belirtilmiştir. Nitekim imar değişikliklerinin yargısal denetimini yapan Danıştay 6. dairesinin bu tür imar plan değişikliklerinin iptaline ilişkin birçok emsal kararı bulunmaktadır. Danıştay 6. Dairesinin 29.04.2009 tarihli kararında; *bölgeye ilişkin nazım imar planı kararı ile öngörülen genel yoğunluklardan farklı ve ayrıcalıklı olarak yoğunluk artışına yol açacak şekilde brüt parsel üzerinde emsalin hesaplanması suretiyle* ***emsale dahil olamayan bodrum katların iskan edilmesi*** *ve bu çerçevede yükseklik sınırlandırmasının kaldırılmasını öngören"* dava konusu nazım imar planı değişikliğinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Meclisince özel koşullu ticaret alanı adı altında bazı parsellere ilişkin verilen kullanım kararlarında; "**bodrum ve zemin katlar parselin çekme mesafeleri içinde kalan kısmına**

www.balioglu.net

yapılabilir. Bu alanlarda bodrum, zemin ve asma katlar emsale dahil değildir" düzenlemesi yapılarak emsale dahil edilmesi zorunlu alanların bu kapsam dışında tutulmasıyla iptal davasına konu nazım imar planına benzer bir değişiklik yapılmıştır.

Tarafımızca her parsele ilişkin yapılan değişiklikler 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Plan hükümlerine uygunluğu bakımından ayrı ayrı incelenmiş ve tespitlere yer verilmiştir. Kamu idaresi bu hususlara iştirak etmemiş ve bu parsellerin "kentsel yerleşik alan" olarak planlanan alana tekabül ettiğini, dolayısıyla Çevre Düzeni Planı hükümlerinin geçerli olmadığını iddia etmiştir. Ancak bu cevaplar yerinde görülmemiştir. Zira bu alanlar Çevre Düzeni Planında "kentsel yerleşik alan" olarak tanımlanmış (yeni planlar için) buna karşın mevcut nazım imar planlarına ilişkin özel düzenlemeler getirilmiştir. Dolayısıyla bu tarihten sonra yapılacak yeni plan yapımlarında bu alanlarda "kentsel yerleşik alan" hükümleri uygulanacaktır.

Bulgu metnine birebir alınan plan hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Çevre Düzeni Planı yürürlüğe girdiği tarihte mevcut nazım imar planlarında "konut dışı kentsel çalışma alanı" "akaryakıt istasyonu", "depolama alanı" olarak planlanan alanlara ilişkin değişikliklerde plan hükümlerindeki özel hükümlere riayet edilecektir. Dolayısıyla Kamu İdaresi bu özel hükümleri ihlal etmiş ve bunlar bulguda ayrıntılı olarak zaten açıklanmıştır. Kaldı ki, denetim ekibimizce bulgu konusu edilen hususlara ilişkin kanıtlayıcı belgeler, doğrudan Kamu İdaresinden ve belediyenin kent bilgi sisteminden elde edilmiştir.

www.balioglu.net

Bunların dışında yapılan plan değişikliklerinin tamamında bulunan mevzuata aykırı hususlara yönelik Kamu İdaresi cevapları aşağıda değerlendirilmiştir.

1)Planların değişikliklerinin gerekçesi ve gereklilik analizleri bulunmaması tespitine ilişkin Kamu İdaresi cevabında, söz konusu gerekçe ve analizlerin dosyasında bulunduğu ifade edilmiştir. İlgili birimce tarafımıza tevdi edilen dosyalarda plan raporu adı altında sadece ilgili değişiklik talebi yer almaktadır. Etüt raporlarına ilişkin kanıtlayıcı bir dokümanda tarafımıza gönderilmemiştir.

2) Yönetmelik'te yer almayan gösterim tekniği kullanılması ile ilgili Kamu İdaresi cevabında, daha önce "Ö" gösterim tekniği uygulandığından yeni planlarda da bu gösterimin kullanıldığı ifade edilse de gösterim tekniğine ilişkin Yönetmelik hükmü değiştirilemez bir hüküm olup, yapılan uygulama hatalıdır.

3) Sosyal ve teknik altyapı kullanımlarının detayları belirlenmemesine ilişkin Kamu

İdaresi cevabında, karma kullanım(konut+ticaret) olarak planlanan alanlarda artan nüfus yoğunluğuna bağlı olarak ayrılması gereken sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılmamasına ilişkin yapılan tespiti karşılayan bir açıklama bulunmamaktadır.

4) Taban Alanı Kat Sayısı (TAKS) azami sınırı ihlal edilmesine ilişkin Kamu İdaresi cevabında, plan notlarında yapı nizamının zeminde bitişik üst katlarda ayrık nizam olarak tanımlandığı ifade edilmiştir. Fakat bu tanımlama bulgumuzda "tablo 5 Karaköprü Kavşak Düzenlemesi" olarak planlanan alana ilişkindir. Tablolar incelendiğinde; tablo 1 ve tablo 4'te belirtilen alanlarda bu sınırın ihlal edildiği ve plan notlarında da Kamu İdaresi cevabında bahsedilen hükümlerin yer almadığı anlaşılmaktadır.

5) Katlar Alanı Katsayısı (Emsal) hesabına dahil alanların bu kapsamdan çıkarılmasıyla ilgili Kamu İdaresi cevabında, bulgumuzda mevzuatsal dayanakları ile ayrıntılı olarak ifade edilen ihlalleri karşılayacak bir açıklama yer almamakta, özetle uygulamanın; sürekliliği, bütüncüllüğü ve eşitliği sağlamak adına yapıldığı beyan edilmektedir. Ancak daha önce ilgili idareler tarafından yapılan mevzuata aykırı uygulamaların, bir başka idari işleme dayanak olarak gösterilmesi bu işlemleri hukuka uygun hale getirmemektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresinin plan yapımına ilişkin yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp üst ölçekli planlara ve yönetmeliklere uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yapılan değişiklikler bulguda da belirtildiği gibi münferit hatalar olmayıp, birden fazla yönetmelik ve üst ölçekli plan hükmünü ihlal eder niteliktedir.

Sonuç itibariyle, bulgu konusu hususların gereği için Valilik, İlçe Belediyeleri ve ilgili Bakanlık bilgilendirilmelidir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde Mevzuata Aykırı Proje Değişikliklerinin İş Artışına Sebep Olması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine ait yapım işlerinin genelinde mevzuata aykırı olarak yapılan proje değişikliğinden kaynaklı iş artışlarına gidildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin c bendinde;

"*Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur*" denilmekte," anahtar teslim götürü bedel sözleşme" ise Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan

sözleşmeyi ifade eder, şeklinde tanımlanmaktadır.

Buna göre, anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenleyebilmek için yapının her ayrıntısını gösteren uygulama projesinin olması gerektiği anlaşılmakta, bir başka ifadeyle ön veya kesin proje üzerinden anahtar teslim götürü bedel teklif alma imkanı bulunmamaktadır.

Uygulama projesi ile gerekli bütün etüd ve teknik araştırmalar yapılarak, fen ve sanat kurallarının gerektirdiği her ayrıntı tespit edilmektedir. Uygulama projeleri esas olarak işi değişmez biçimde ve bütün boyutlarıyla tanımlayabilecek nitelikte olmak zorundadır. Zira işin yürütülmesi sırasında muhtemel bir proje değişikliği var ise bu durum ön veya kesin proje üzerinden teklif almayı gerektirecektir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

Kanun'un amaçladığı proje disiplini gereği ihale dökümanındaki teknik içerikli belgelerin (proje, teknik şartname, mahal listesi) taşıdığı eksik ve yanlışlar ihale öncesi süreçte zeyilname ile düzeltilebilecektir. Yukarıda yer alan madde metnine göre, sözleşme imzalandıktan sonra yapım işinde iş artışı yapılabilmesi için bu durumun öngörülememiş olması gerekmektedir. Bu koşulun dışında, artışa konu iş sözleşmeye esas proje içinde kalmalı ve değişiklik yapılması zorunlu olmalıdır. Yani iş artışı yapılmaksızın yapının tamamlanmasının teknik olarak imkansız olması ve bu durumun sözleşmenin başında öngörülememiş olması şarttır. Teknik dökümanlar hazırlanırken gösterilen özene rağmen işin devamı sırasında ilave iş ihtiyacı doğarsa İdare bunu aynı yükleniciye yaptırabilecektir.

www.balioglu.net

Ancak İdare yapım işlerine bakıldığında, proje değişikliği suretiyle yapılan iş artışlarının büyük çoğunlukla kullanılan yapı malzemelerinin değiştirilmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu malzeme değişikliklerinin yasal iş artışı kapsamına girebilmesi için öngörülen malzemenin kullanımın yapının tamamlanmasına engel olması veya proje değişikliği ile istenen malzemenin ihale tarihi itibariyle üretimi bulunmayan yani yenilik getiren(ekonomik veya teknolojik değer katan) bir yapı malzemesi olması gerekmektedir. Bunların dışındaki gerekçeler mevzuata göre kabul edilebilir mahiyette değildir. Örneğin; zeminde kullanılacak kaplama malzemesinin istenen taşıma mukavemetine sahip olmaması, dış cephe malzemesinin bölgesel mimariye uygun olmaması veya kullanılacak aydınlatma ekipmanlarının estetik olarak güzel görünmemesi proje değişikliği yapılarak iş artışına gidilmesine gerekçe gösterilmeyecektir. Zira bu durumlar ihale öncesi süreçte öngörülebilir niteliktedir. Aynı zamanda bu değişiklikler sözleşmeye esas proje içerisinde kalma koşulunu ihlal etmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda denetim ekibimizce anahtar teslim götürü bedel ile sözleşmeye bağlanan işlerden;

-Ulaştırma Daire Başkanlığı İdare Binası ve Atölye Yapım İşi,

-Siverek Kültür Merkezi Yapım İşi,

-İkiz Yüzme Havuzu Yapım İşi,

-Fuar Merkezi Yapım İşi,

incelenmiş, ihale öncesinde öngörülebilir nitelikte ve zorunlu olmayan değişikliklerin iş artışı kapsamında yüklenicilere yaptırıldığı görülmüştür. İşlerin tamamında mimari veya statik projeler değiştirilmiş ve bu kapsamda mevzuattaki yasal sınır olan sözleşme bedelinin yüzde onuna varan iş artışları yapılmıştır. İncelenen bütün yapım işlerinde bu durumun olduğu göz önüne alındığında söz konusu uygulamanın harcama birimlerince teamül haline getirildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; anahtar teslim götürü bedel işlerde istekliler mevcut ihale dökümanına göre teklif vermektedirler. İhale kapsamında olmayan bir imalatın proje değişikliği ile yaptırılması, ihale sürecinde rekabete ve yarışmaya konu olan imalat veya işin bu şartları taşımaksızın yükleniciye yaptırılmasına sebep olmaktadır. İhale dökümanında tarif edilen iş ile fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması rekabet, saydamlık, ihtiyacın uygun şartlarla

www.balioglu.net

karşılanması ve kaynakların verimli kullanımı ilkelerinin gereğidir. Kamu idaresi görevlileri uygulama projelerinin her türlü özeni gösterilerek hazırlanmasından sorumludur. İlgili birimlerdeki proje müellifleri, kontrol teşkilatları ve diğer sorumluların projelerin tasarlanması ve uygulanmasında bu hususlara riayet etmesi ve yapılacak proje değişikliklerinde mevzuatın belirlediği sınırlar içerisinde kalınması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Ulaşım daire başkanlığı İşleri İçin; "Ulaşım daire başkanlığı olarak ihale öncesinde mümkün mertebe ihtiyaca yönelik en doğru projenin yapılması için çaba sarf edilmektedir. Ancak yapım esnasında öngörülmeyen durumlarda işin aslını değiştirmeden ve rekabeti bozmayacak derecede basit ve küçük proje değişiklikleri yapılmaktadır. Bundan sonraki projelerde her türlü özen gösterilerek hazırlanacaktır. Projelerin tasarlanması ve uygulanmasında bulguda bahsedilen konulara daha özenle riayet edilecektir. Yapılacak proje değişikliklerinde mevzuatı belirlediği sınırlar içerisinde kalınması titizlikle sağlanacaktır." denilmekte,

Fen İşleri Daire Başkanlığı İşleri İçin; Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine ait yapım işlerinin genelinde mevzuata aykırı olarak yapılan proje değişikliklerinden kaynaklı iş artışlarına gidildiği görülmüştür,

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu ihale Kanununun 62. maddesi e bendinde;

" uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur." denilmekte.

Yapının her safhasını gösteren uygulama projeleri ve mahal listeleri olması zorunludur, ifadesi gereğince ihalesi yapıldıktan sonra uygulama yapılabilmesi için tarafımıza gelen dosya ve eklerinde detay eksikliği, uygun olmayan imalatlar ile bazı imalatların Fen ve sanat kuralarına göre uygulanabilirliği olmadığından gerekçe raporları belirtilerek revize projeler yapılıp, Başkanlık onayı alındıktan sonra Revize Projeler uygulanmaktadır. Kısmen bazı projelerimizde Etüd Proje Daire Başkanlığının hazırlamış olduğu projelerde ihale öncesi eksik belge ve bilgiler olmuştur. Kontrollüğümüzce tamamlatılması zorunlu olması Fen ve sanat kuralları çerçevesinde zaruriyetten dolayı keşif artışına gidilmiş yapım işlerimiz olmuştur. Bu konuda ekte sunulan keşif artış ve azalış Başkanlık Olurlarından sonra alınan onay sonucuna göre imalatlar yapılıp karara bağlanmıştır.

4735 Sayılı Kamu ihale sözleşmeleri Kanunu'nun 24. maddesinde;

"mal ve hizmet alımları ile yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeni ile bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasına teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması, şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10 nuna, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20' sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." hükümleri yer almaktadır.

İhale öncesi düzeltilmeye imkan olmayan işlerimizde ilgili kanun gereği artış ve azalışlar yapılmıştır.

Kontrol Teşkilatımızca denetimi yapılan;

Siverek Kültür Merkezi, İkiz Yüzme Havuzu, Fuar Merkezi ve 11 Nisan Camii Yapım İşlerinde; keşif artış olurları alınmış olup, Fen ve Sanat Kuralları çerçevesinde gerekli revize ve artış, azalışlar yapılmıştır. Yapılan bu zorunlu değişiklikler idareyi ileride telafisi zor olacak olan hataları en aza indirmek için kontrollüğümüzce idare onayı da alınarak, İdareyi daha fazla külfete sokmadan yapılması için Kontrollük teşkilatımız gereken özeni göstermiştir. Yapılan değişikliklerde yükleniciye herhangi bir çıkar sağlanmamış olup, kamu yararı sürekli ön planda tutulmuştur. Bundan sonra belirtilen hususlara daha çok riayet edilip, gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta bulgumuza iştirak ettiğini belirtse de iş artışlarının mevzuat dahilinde yapıldığı belirtilmektedir.

Bulgumuzda da net bir şekilde ifade edildiği üzere, anahtar teslim götürü bedel işlerde iş artışı pek tabi yapılabilecektir. Ancak Kamu İdaresince projelerde yapılan iş artışları "öngörülmeyen durum" şartını taşımamaktadır.

Eleştiri konusu yapılan proje değişikliklerinin etüd proje daire başkanlığı projeleri olduğu beyan edilmektedir. O halde, bahsi geçen daire başkanlığı ile diğer daire başkanlıklarının proje hazırlama sürecinde koordineli olarak çalışması gerekmektedir.

Söz konusu uygulamalar müteakip denetim döneminde tekrar kontrol edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 15: Belediyeye Ait Apartman Dairelerinin İl Emniyet Müdürlüğüne Kanuna Aykırı Olarak 25 Yıllığına Tahsis/ Devir Edilmesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin Eyyübiye Belediyesinden takas yolu ile devraldığı 83 adet apartman dairesinin Belediye Kanunu'na aykırı olarak Şanlıurfa İl Emniyet Müdürlüğüne 25 yıllığına tahsis edildiği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "diğer kuruşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür" denilmekte ve aynı maddenin ikinci fıkrasında ise;" *Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar,* ***kamu konutu*** *ve sosyal tesis olarak kullanılamaz."* ifadeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların diğer kamu idarelerine devir veya tahsis edilebilmesi üç koşulun birlikte gerçekleşmesi şartına bağlanmıştır. Bu koşullardan birincisi; taşınmazın tahsis maksadının belediyenin görev ve sorumluluk alanına girmesi, ikincisi; adına tahsis yapılan kamu idaresinin bu taşınmazı asli görev ve hizmetlerinde değerlendirmesi, üçüncüsü ise; taşınmazların kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmamasıdır. Taşınmazın tahsisine ilişkin bu koşullardan biri bile sağlanamadığında tahsisin yapılması da mümkün olmayacaktır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin İl Emniyet Müdürlüğüne taşınmaz tahsisi Kanun'un 15'inci maddesi uyarınca pek tabi mümkündür. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus taşınmaz tahsisinin "mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla" yapılmasıdır. Yani taşınmaz; hizmet binası, karakol veya emniyet araçları için otopark yeri gibi doğrudan kamu hizmetinin yürütülmesinde kullanılacak nitelikte olmalıdır.

www.balioglu.net

Bununla birlikte Şanlıurfa Emniyet Müdürlüğü tahsis konusu taşınmazı, teşkilat kanunları ve diğer kanunlarda kendilerine verilen adli ve idari görevlerin yerine getirilmesi için kullanmalıdır.

Bulgu konusu taşınmaz tahsis işlemi incelendiğinde, yukarıda sayılan şartların sağlanamadığı görülmüştür. Şöyle ki, belediye tarafından tahsis edilen taşınmazlar konut niteliğine haiz apartman daireleridir. Meclis kararında tahsisin gerekçesi olarak "emniyet hizmetlerinde kullanılmak üzere" ifadesi yer alsa da, bu dairelerin İl Emniyet Müdürlüğünce teşkilat mensuplarına lojman olarak tahsis edileceği ortadadır. Bu durumda ise tahsis yasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Zira bu durumda yapılan tahsis; mahalli müşterek hizmetlerde ve emniyet müdürlüğünün asli görevlerinde kullanılması ile kamu konutu olarak kullanılmaması şartlarını ihlal etmektedir. İl Emniyet Müdürlüğü mensuplarının ihtiyacı olan kamu konutlarının tahsisi Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görev ve sorumluluk alanındadır. En önemlisi ise belediyelerin devir veya tahsis ettiği taşınmazlar kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz ifadesi, Kanun Koyucunun bu yöndeki iradesinin açık delilidir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, Kanun'da şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta düzenlenerek yapılamayacağı belirtilen tahsis işleminin yapılmasında mevzuata uygunluk bulunmamaktadır. Kamu idaresi görevli ve sorumlularının kendilerine verilen yetki ve sorumluluk sınırları içerisinde hareket etmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 20.04.2018 tarih ve 171 sayılı kararı ile İlimiz, Eyyübiye İlçesi, Yenice Mahallesi, 5975 ada 1 numaralı parsel, 5976 ada 2 numaralı parsel, 5977 ada 1 numaralı parsel, 5978 ada 1 numaralı parsel, 5979 ada 1 numaralı parsel, 5980 ada 2 numaralı parsel, 5981 ada 1 numaralı parsel, 5983 ada 1 numaralı parsel, 5984 ada 1 numaralı parsel, ve 5985 ada 1 numaralı parselde kayıtlı bulunan taşınmazlara karşılık takas edilen Eyyübiye İlçesi, Yenice Mahallesi 5331 ada 2 numaralı parselde kayıtlı bulunan kurulu kat irtifaklı 12. Bloktaki l'den 52'ye kadar olan Bağımsız Bölümler ile 13. Bloktaki 1 'den 31 'e kadar olan 83 adet Bağımsız Bölümlerin Şanlıurfa İl Emniyet Müdürlüğü hizmetlerinde kullanılmak üzere 25(Yirmibeş) yıllığına tahsis edilmiş ancak Şanlıurfa İl Emniyet Müdürlüğüne Emniyet Hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmiş olan 83 adet dairenin Maliye Hâzinesi adına devredilmesi talebine istinaden "Şanlıurfa İl Emniyet Müdürlüğü'ne 25 yıllığına yapılan tahsis 16.01.2019 tarih ve 08 sayılı Meclis Kararı ile iptal" edilmiş ve söz konusu 83 adet dairenin, Maliye Hâzinesi adına Devredilmesi talebine istinaden 16.01.2019 tarih ve 08 sayılı Meclis Kararı ile Maliye Hâzinesine Devredilmesi uygun

görülmüştür.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; apartman dairelerinin İl Emniyet Müdürlüğüne yapılan tahsisin iptal edildiği ve bunun yerine Maliye Bakanlığına devredildiği ifade edilmektedir.

Bulguda da açıkça belirtildiği üzere Kanun Koyucu; "*kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince* ***devir veya tahsis*** *edilen taşınmazlar,* ***kamu konutu*** *ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”* ifadeleriyle şüpheye mahal vermeyecek şekilde iradesini ortaya koymaktadır.

Bulguya konu edilen taşınmazların tahsis işleminin iptal edilerek yöntem değişikliği ile "devir" haline getirilmesi söz konusu işlemi mevzuata uygun hale getirmemektedir.

Bahse konu olan devir işleminin konusu apartman daireleri olduğundan konut dışında kullanımı mümkün değildir. Bu sebeple bulgu metninde belirtilen mevzuat hükümlerine göre hareket edilmelidir. Müteakip denetimlerde Maliye Bakanlığına devredilen apartman dairelerinin kullanım amacı kontrol edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Belediyenin Kamu Sermayeli Olmayan Bankalarda Hesabının Olması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen bazı gelirlerin özel bankada açılan hesapta takip edildiği tespit edilmiştir.

8.11.2015 tarih ve 29536 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği’nin 4’üncü maddesinde; Kamu Sermayeli Bankaların Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O. ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankalarını ifade ettiği belirtilmiştir.

5'inci maddesinde ise; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, özel bir banka aracılığı ile tahsili sağlanan bazı gelirleri yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak Tebliğde sayılmayan bir bankada değerlendirmektedir.

Belediyeye ait mevduatın Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine uygun olarak Tebliğ'de sayılan bankalarda değerlendirmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu bulgu tarafımıza ulaştıktan sonra gerekli incelenme yapılmış olup kamu sermayeli olmayan bankalardaki hesaplarımız kapatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi bulgu doğrultusunda işlem yapılarak özel bankalarda olan hesapların kapatıldığını belirtmiştir. Ancak bu duruma ilişkin kanıtlayıcı belgeler tarafımıza gönderilmemiştir. Bu hesapların mevcudiyeti, 2019 yılı denetimlerinde tekrar kontrol edilecektir.

BULGU 17: İlçe Belediyeleri Tarafından Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı hesabının incelenmesinde; İlçe Belediyeleri tarafından Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken Çevre Temizlik Vergisi paylarının gönderilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Çevre temizlik vergisi"* başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

...

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.

Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 15 YKr, diğer yerlerde 12 YKr olarak hesaplanır.

...

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde

kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir." Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, konutlardan elde edilen çevre temizlik vergisi büyükşehirler için su kanalizasyon idareleri tarafından su faturalarına yansıtılmak suretiyle tahsil edilecek, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise ilgili belediyece tahsil edilecektir.

Bu şekilde ilgili İlçe Belediyeleri tarafından işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinin %20'si, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere tahsilatı takip eden ayın 20'sine kadar Büyükşehir Belediyesine yatırılması gerekmektedir.

2018 yılı içerisinde İlçe Belediyeleri tarafından Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken Çevre ve Temizlik Vergisi payları gönderilmemiştir.

Büyükşehir Belediyesinin Çevre ve Temizlik Vergisi paylarını 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre hesaplanacak gecikme zamları ile birlikte ilgili ilçe belediyelerinden tahsil etmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İlçe belediyeler tarafından Büyükşehir belediyesine

aktarılması gereken çevre temizlik vergisi ile ilgili olarak ilçelerle görüşülerek takip edilmesine başlanılmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine aktarması gereken payların takip edilmesine başlandığını bildirse de, bu durumu tevsik edici bir belge gönderilmemiştir. Bulgu konusu husus müteakip denetim döneminde tekrar incelenecektir.

BULGU 18: İlçe Belediyeleri Tarafından Tahsil Edilip Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

Otopark Yönetmeliği'ne göre tahsil edilen otopark gelirlerinden, Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken tutarların bazı İlçe Belediyeleri tarafından gönderilmediği tespit edilmiştir

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun ***"****Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon"* başlıklı 27'nci maddesinin son paragrafında;

"İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz."

Denilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun *"Otoparklar"* başlıklı 37'nci maddesinde;

"İmar planlarının tanziminde planlanan beldenin ve bölgenin şartları ile müstakbel ihtiyaçlar göz önünde tutularak lüzumlu otopark yerleri ayrılır.

Otopark ihtiyacı bulunan bina ve tesislere lüzumlu otopark yeri tefrik edilmedikçe yapı izni, otopark tesis edilmedikçe de kullanma izni verilmez."

Hükmü yer almaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak hazırlanan ve 01.07.1993 tarih, 21624 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Otopark Yönetmeliğinin *"Genel Esaslar"* başlıklı 4'üncü maddesinde;

www.balioglu.net

"...Otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının belediye veya valilikçe karşılanması zorunludur. Otopark ihtiyacı parselinde karşılanamayan ve idaresince İmar Kanununun 37 nci maddesine göre otopark tesis edilemeyen alanlarda otopark bedelinin arsa payı hariç %25'i yapı ruhsatının verilmesi sırasında nakden, kalan %75'i ve arsa payı ise belediyesince veya il özel idaresince parselin otopark ihtiyacı karşılandıktan en geç doksan gün sonra o yıla ait miktarlara göre değerlendirilerek tahsil edilir. Yapı ruhsatı düzenleme aşamasında ödemelere ilişkin taahhütname alınır ve tapu kütüğüne bu hususta şerh düşülür. Plansız alanlarda otoparkın parselinde veya yapıda karşılanması zorunludur." ve

Aynı Yönetmeliğin *"Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili"* başlıklı 10'uncu maddesinde ise;

"(Değişik birinci fıkra:RG-22/04/2006-26147) Otopark bedelinin hesabında, 4 üncü maddenin (d) bendinde belirtilen birim park alanları ile 5 inci maddede belirtilen otopark sayısı esas alınır.

(Değişik ikinci fıkra:RG-22/04/2006-26147) Otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esasları Yönetmelik ve Tebliğ hükümleri de dikkate alınarak belediye meclisleri veya il genel meclisleri tarafından belirlenir.

Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır.

3030 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılır.

İlçe belediyeleri hesabında toplanan otopark meblağı, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılır."

Hükümleri yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinde;

"Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe (...) belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle:

www.balioglu.net

21/4/2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (...)belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır."

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre İlçe Belediyelerinin, imar mevzuatı uyarınca otopark bedelleriyle ilgili olarak elde ettikleri gelirleri, bölge ve genel otoparkların yapımı için Büyükşehir Belediyesine aktarmaları gerekmektedir. Söz konusu bu tutarların aktarılmamasından kaynaklı faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin, otopark bedellerinin tahsili için anılan mevzuat hükümlerine göre işlem yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "İlçe belediyelerle görüşülerek otopark bedellerinin takibine başlanılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi otopark bedellerinin takibine başlandığını bildirse de bu durumu tevsik edici bir belge tarafımıza gönderilmemiştir. Dolayısıyla, Kamu İdaresi cevabı yerinde görülmemiştir.

Müteakip denetim döneminde, otopark bedellerinin geç gönderilmesinden veya hiç gönderilmemesinden kaynaklı bir faiz veya ceza ödemesi bulunup bulunmadığı, bulunması durumunda bu ödemelerin ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanına rücu edilip edilmediği takip edilecektir.

BULGU 19: Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesindeki 60 adet Müdürlük kadrosundan 20 tanesinin Belediye'de sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme,

eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir…"

Denilmiştir.

Burada hangi unvandaki personelin sözleşmeli çalıştırılacağına ilişkin düzenleme yapılmış olup bunlara idari görev verilmesine ilişkin düzenleme yoktur.

Belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdür kadrolarına ilişkin hizmetleri vekâleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri, gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 ve 86'ncı maddelerine gerekse de (4 üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca) 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *"Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların"* 6'ncı maddesinde belirtilen;

"İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılamaz." Hükmüne aykırıdır.

www.balioglu.net

Belediyelerde genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memuru olmaları gerekmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında sayılan unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

Belediyede müdür kadrolarına ilişkin atamalar ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde kurum tarafından sözleşmeli personelin müdür kadrolarında görevlendirilmesi hukuka uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Şube Müdürü olarak tedviren görevlendirilen 5393 sayılı Belediye Kanunun 49. Maddesine istinaden belediyemizde Sözleşmeli olarak çalışan personeller ile ilgi düzenleme yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi bulgu konusu hususla ilgili bir düzenleme yapacağını belirtse de henüz herhangi idari bir işlem yapılmamıştır. Müteakip denetim döneminde tekrar kontrol edilecektir.

BULGU 20: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...b) Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini,.." ifade ettiği belirtilmiştir.

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde ise;

"(1)Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

Hükmü yer almaktadır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemede, kurumun mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazları bulunmaktadır. Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mülkiyeti Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların cins tashihleri yapılması plan ve projeye uygun olmadığından dolayı yapılmamaktadır. Uygun olan taşınmazların cins tashihleri yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi plan ve projeye uygun olmadığından taşınmazların cins tahsislerinin yapılamadığını beyan etmiştir. Ancak burada ifade edilen plan ve projelerin ne olduğu konusunda bir açıklama yer almamaktadır. Görüleceği üzere Kamu İdaresi geçerli bir mazeret olmaksızın mevzuattın emrettiği iş ve işlemleri zamanında ve tam olarak yerine getirmemektedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusu hususlara ilişkin iş ve işlemler 2019 yılı denetimlerinde tekrar incelenecektir.

BULGU 21: Yapım İşlerinde Gerekli Defter Ve Tutanakların Tutulmaması Ve Malzeme Numunelerinin Bulunmaması

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin sözleşmeye bağladığı yapım işlerinde; işyerinde yapılan işlerle ilgili tutanakların tutulmadığı, yapılan işleri bütün ayrıntıları ile gösteren defterlerin bulunmadığı, numune malzemelerin geçici kabule kadar saklanmadığı anlaşılmıştır.

Yapım işleri Genel Şartnamesi'nin 28'inci madde (1)'inci fıkrasında;

"İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir." denilmekte "yapı denetim görevlisinin yetkileri" başlıklı 15'inci maddesinde ise;

"(2) Yüklenici kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremez.

...

(4) Yapı denetim görevlisinin kabul ettiği malzemeden mümkün olanların örnekleri mühürlenerek işin geçici kabulüne kadar saklanır." ifadeleri yer almaktadır.

İdarelerin denetim ve kontrollük iş ve işlemlerini düzenleyen mevzuatı bir parçası olan Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin "Kontrol Mühendisi Görev, Yetki ve Sorumluluğu" başlıklı 10'uncu maddesinin ilgili bentlerinde;

"10.18.1. Şantiye defteri

Şantiye defterine her gün, hava durumundan başlayarak işin ilerleyişini, gelişmesini, çıkan engelleri, şantiyeye göre ihzarat bedeli ödenecek gereçler ile fiyat farkına tabi gereçlerin çeşit ve miktarlarını fatura, tarih ve No' su ile, sözleşmesi gereğince müteahhidin iş başından bulundurması şart koşulan teknik elemanların o gün iş başında bulunup bulunmadığını, müteahhitle yapılan önemli görüşme ve sonuçlarını işte kullanılan işçi, makine ve teçhizatın miktarını, üst kademeden gelenlerin ziyaretlerini ve konuşularak karar verilen hususları, ile birlikte imza eder…

www.balioglu.net

10.18.4. Tutanaklar

Sözleşme eki şartnameler gereğince, müteahhitle birlikte sayılmak, tartılmak, ölçülmek veya durumu saptamak koşulu ile bedelleri ödenecek imalat veya ameliyatın miktarları yapıldığı veya kullanılacak yerlerle, nicelik ve niteliğini açık bir şekilde belirtilerek kontrol mühendisi başkanlığında en az iki kişilik bir kurul ve müteahhit ile birlikte düzenlenir ve imzalanır…" hükümleri yer almaktadır.

Şartname ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, işin yürütülmesi sırasındaki bütün süreçler tutanaklar ve şantiye defterleri ile kayıt altına alınmalıdır. Hakedişlere girecek imalat miktarı ve cinslerinin tespitinde de de bu tutanaklar ve defterler esas alınacaktır. Bununla birlikte kullanılacak malzemeler için yazılı olarak onay alınmalı ve malzemelerin numunesi mühürlenerek geçici kabule kadar muhafaza edilmelidir. Böylelikle, İdare ve yüklenici arasındaki anlaşmazlıklarda söz konusu kayıtlar ve numuneler kanıt teşkil edecektir. İdare kontrol teşkilatı dışındaki paydaşları da (harcama yetkilileri, denetçiler vb.) bu sayede etkin bir inceleme ve kontrol yapabilecektir.

www.balioglu.net

İdare devam eden veya geçici kabulü yapılan yapım işlerinden örnek olarak; "İkiz Yüzme Havuzu Yapım İşi", "Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Merkezleri Ve Kırsal Alanlarda Bitümlü Sıcak Karışım Yol Yapım İşi", "11 Nisan Cami Yapım İşi, Siverek Kültür Merkezi Yapım İşi, Fuar Merkezi Yapım İşi", "Troleybüs Projesi Mal Alım İşi, "Fuar Merkezi Yapım İşi" iş mahallinde veya dosya üzerinden incelenmiştir. Bu işlerin tamamında şantiye defteri tutulmadığı, imalatların tutanaklarının dosyasında yer almadığı ve numune örneklerinin halihazırda bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca proje değişikliği yapılan işler için yüklenici tarafından hazırlanması gereken asbuilt (iş sonu) projelerinin de yüklenici tarafından teslim edilmediği anlaşılmıştır.

İdare geçmiş yıllarda ihalesi gerçekleşip 2018 yılı içerinde devam eden veya geçici kabulü yapılan ve 2018 yılı içerisinde ihalesi yapılan toplamda 75 adet yapım işi bulunmaktadır. Bu işlerin sözleşme bedelleri yaklaşık altıyüz milyon liraya tekabül etmektedir. Dolayısıyla, İdare bütçesinin büyük bir kısmını ayırdığı yapım işlerinin meri mevzuat doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin tespiti ancak kontrol ve denetime ilişkin kurallara riayet edilerek sağlanabilecektir.

Bu itibarla, kontrol teşkilatları kamu kaynaklarının denetim ve kontrolünü mevzuatın belirlediği usul ve esaslara göre yerine getirmelidir. Yönetmelik'te belirtilen defter ve

tutanakların tutulmaması, sonucu oluşacak bir kamu kaybından, kontrol teşkilatları doğrudan ve birlikte sorumlu olacaklardır. İdare, kontrol teşkilatlarının bulgu konusu eksik uygulamaları ile ilgili düzeltmeleri sağlamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Ulaşım Daire Başkanlığı cevabı; İhalesi Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan Şanlıurfa 1. Etap Troylebüs projesi kapsamında atölye ve idare binası yapımı işinde henüz geçici kabulü yapılmamıştır. Çalışmalar esnasında işyerinde gerekli defter ve tutanakların tutulmaması konusunda daha dikkatli davranılacak ve şantiye defterleri daha muntazam tutulacaktır.

Yapım işlerinde kullanılan malzemelerin numunelerinin bir kısmı Ulaşım Daire Başkanlığı merkez binasında, bir kısmı şantiyede muhafaza edilmiştir. Malzemelerin kabul edilip edilmedikleri Yüklenici firmaya yazı ile bildirilmiştir. Beton ve diğer malzemelerin raporları tutulmuştur.

Bulguda bahsedilen As-built projeleri, işin geçici kabulünde teslim alınacaktır.

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı cevabı; Yapım işleri genel şartnamesinin 28'inci madde (1,) 'inci fırkasında;

"İş yerlerinde yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre Şantiye Günlük Defteri, Röleve ve Ataşman Defteri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir." denilmekte.

" Yapı Denetim Görevlisinin Yetkileri" başlıklı 15.'inci maddesinde ise;

" (2) Yüklenici kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremez.

"(4) Yapı Denetim Görevlisinin kabul ettiği malzemeden mümkün olanların örnekleri mühürlenerek işin geçici kabulüne kadar saklanır.

İdarelerin denetim ve kontrollük iş ve işlemlerini düzenleyen mevzuatı bir parçası olan Bayındırlık işleri Kontrol Yönetmeliğinin Kontrol Mühendisi Görev, Yetki ve Sorumluluğu başlıklı 10'uncu maddesinin ilgili bentlerinde;

" 10.18.1. Şantiye Defteri "

www.balioglu.net

İşyerlerinde kısmen şantiye defteri tutulmuş olup, Şantiyelerimizde rutin günlük kontroller yapıldığından defter halinde kısmen düzenlenmemiştir. Bu konuda tüm denetim elemanlarının daha dikkatli davranmaları için gerekli hassasiyet sağlanacaktır.

Hakedişlere giren tüm imalatlara ait malzemelerin belge ve bilgileri, İhale dosyası ve eklerine uygunluğu tarafımızca onaylandıktan sonra yüklenici malzeme siparişlerini vererek imalatlara geçmektedir. Teknik şartnamesine uygunluğu tarafımızdan onay aldıktan sonra yüklenici ile birlikte karara bağlanıp imalatlara geçilmiştir, ekteki fotoğraflardan da anlaşılacağı üzere belirtilmiştir.

İlgili kalemlerin yapımında gerektiği durumlarda ataşmanlar ve röleveler hazırlanmıştır, ekte sunulmuştur.

Yapım işinde kullanılacak olan malzemelerin şartnamede istenilen TSE, CE ve ISO belgeleri ve benzeri dokümanların incelenmesi yapılıp onaylandıktan sonra yüklenici tarafından siparişi verilip, imalat süreci tarafımızca denetlenmektedir.

www.balioglu.net

Yapım işlerinde sahada yapılan imalatlar için proje ve eklerine uygunluğu denetlendikten ekte de görüleceği üzere donatı ve kalıp imalatları yüklenici teknik temsilcisi karşılıklı imza altına alınarak tutanaklar düzenlenmiş olup, kayıt altına alınmıştır.

Bu itibarla Kontrol Teşkilatımız kamu kaynaklarının denetim ve kontrolünü mevzuatın belirlediği usul ve esasları yerine getirmek için etkin bir şekilde çalışma yaptığı ekte sunulan belgelerden de anlaşılacağı gibi, her hangi kamu zarar ve kaybı olmaması için gereken üstün özveri gösterilmiştir. Tarafınızca belirtilen durumlar hakkında Kontrol Teşkilatımız bundan sonraki şantiye ve imalatlar için daha çok hassasiyet sağlayacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin vermiş olduğu cevapta bulgumuza iştirak ettiği görülmüştür. Yapımı tamamlanmış veya devam etmekte olan projelere ilişkin; defter ve tutanakların tutulması, imalat fotoğrafları ve bütün malzeme numunelerinin muhafaza edilmesi ve asbuilt projelerin tamamlanması hususu müteakip denetimlerde tekrar kontrol edilecektir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BİLANÇOSU					
	AKTİF			**PASİF**	
		2018 Yılı			**2018 Yılı**
1	DÖNEN VARLIKLAR	264.600.722,87	3	KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR	289.807.624,92
10	Hazır Degerler	84.719.302,12	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	98.275.028,15
100	Kasa Hesabi	0,00	300	Banka Kredileri Hesabi	98.275.028,15
102	Banka Hesabi	84.719.302,12	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabi	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabi (-)	0,00	31	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0,00
105	Döviz Hesabi	0,00	32	FAALİYET BORÇLARI	117.551.810,91
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabi (-)	0,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabi	117.551.810,91
108	Diğer Hazir Değerler Hesabi	0,00	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	31.964.189,09
109	Banka Kredi Kartlarindan Alacaklar Hesabi	0,00	330	Alinan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	3.253.585,68
11	Menkul Kıymetler ve Varlıklar	0,00	333	Emanetler Hesabi	28.710.603,41
12	FAALIYET ALACAKLARI	49.507.054,42	34	ALINAN AVANSLAR	0,00
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	2.835.479,20	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	34.255.204,33
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	39.759.441,23	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi	0,00
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	746.106,68	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	1.657.064,91
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	2.861.775,33	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adina Yapilan Tah.	1.177.190,83
127	Diğer Faaliyet Alacaklari Hesabi	3.304.251,98	363	Kamu İdareleri Paylari Hesabi	22.783.593,86
13	Kurum Alacaklari	31.088.875,58	368	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş V	8.637.354,73
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabi	31.088.875,58	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	7.761.392,44
14	Diger Alacaklar	2.697.077,13	372	Kidem Tazminati Karşiliği Hesabi	7.761.392,44
140	Kişilerden Alacaklar Hesabi	2.697.077,13	379	Diğer Borç Ve Gider Karşiliklari Hesabi	0,00
15	Stoklar	1.732.753,87	38	GELECEK AYLARA AİT GELİR VE GİDER TAHAK.	0,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabi	1.732.753,87	381	Gider Tahakkuklari Hesabi	0,00
16	ON ODEMELER	1.478.653,93	39	DIGER KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR HES.	0,00
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabi	0,00	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00
161	Personel Avanslari Hesabi	0,00	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	291.313.601,13
162	Bütçe Dişi Avans Ve Krediler Hesabi	1.324.317,77	40	Uzun Vadeli Ic Mali Borclar	201.821.815,68
165	Mahsup Dönemine Aktarilan Avans Ve Krediler Hesabi	154.336,16	400	Banka Kredileri Hesabi	201.821.815,68
18	GELECEK AYLARA AIT GIDERLER VE GELIR TAHAKK	764.700,99	41	Uzun Vadeli Dis Mali Borclar	0,00
180	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabi	764.700,99	43	DIGER BORCLAR	74.447.785,73

www.balioglu.net

19	Diger Donen Varliklar	92.612.304,83	438	Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borç	74.447.785,73
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabi	92.612.304,83	44	ALINAN AVANSLAR	0,00
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	15.043.999,72
197	Sayim Noksanlari Hesabi	0,00	472	Kidem Tazminati Karşiliği Hesabi	15.043.999,72
2	DURAN VARLIKLAR	2.756.211.409,18	479	Diğer Borç Ve Gider Karşiliklari Hesabi	0,00
21	Menkul Varliklar	0,00	48	Gelecek Yillara Ait Gelirler	0,00
22	FAALİYET ALACAKLARI	703.623,15	480	Gelecek Yillara Ait Gelirler Hesabi	0,00
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	394.520,64	481	Gider Tahakkuklari Hesabi	0,00
226	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	203.376,99	49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
227	Diğer Faaliyet Alacaklari Hesabi	105.725,52	5	OZ KAYNAKLAR	2.439.690.906,00
23	KURUM ALACAKLARI	0,00	50	Net Deger/Sermaye	1.502.489.215,21
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	90.075.363,03	500	Net Değer Hesabi	1.502.489.215,21
240	Mali Kuruluşlara Yatirilan Sermayeler Hesabi	39.126.663,80	51	DEĞER HAREKETLERİ	0,00
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatirilan Sermaye	50.948.699,23	52	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	2.665.432.423,00	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	716.320.949,27
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	762.509.115,08	570	Geçmiş Yillar Olumlu Faaliyet Sonuçlari Hesabi	716.320.949,27
251	Yeralti Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	1.291.657.509,72	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0,00
252	Binalar Hesabi	204.232.697,80	59	Donem Faaliyet Sonuclari	220.880.741,52
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabi	151.990.614,24	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	220.880.741,52
254	Taşitlar Hesabi	86.285.554,78			
255	Demirbaşlar Hesabi	19.506.259,08			
256	Hizmet İmtiyaz Varliklari Hesabi	24.958.400,00			
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-169.389.411,53			
258	Yapilmakta Olan Yatirimlar Hesabi	290.709.056,09			
259	Yatirim Avanslari Hesabi	2.972.627,74			
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
260	Haklar Hesabi	18.982.460,81			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabi (-)	-18.982.460,81			
2	DURAN VARLIKLAR				
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER	0,00			
280	Gelecek Yillara Ait Giderler Hesabi	0,00			
29	DIGER DURAN VARLIKLAR	0,00			
AKTİF TOPLAMI :		**3.020.812.132,05**	**PASİF TOPLAMI :**		**3.020.812.132,05**
9	NAZIM HESAPLARI	379.326.817,37	9	NAZIM HESAPLARI	379.326.817,37
90	Ödenek Hesapları	82.954.336,16	90	Ödenek Hesapları	82.954.336,16
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabi	82.800.000,00	901	Bütçe Ödenekleri Hesabi	82.800.000,00
905	Ödenekli Giderler Hesabi	0,00	907	Mahsup Dönemine Aktarilan Ödenekler Hesabi	154.336,16
906	Mahsup Dönemine Aktarilan Kullanilacak Ödenekler H	154.336,16	91	NAKIT DISI TEMINAT VE KISILERE AIT MENK.KIYM.HS.	65.864.476,06
91	NAKIT DISI TEMINAT VE KISILERE AIT MENK.KIYM.HS	65.864.476,06	911	Teminat Mektuplari Emanetleri Hesabi	65.864.476,06
910	Teminat Mektuplari Hesabi	65.864.476,06	92	Taahhut Hesapları	230.508.005,15

www.balioglu.net

92	Taahhut Hesapları	230.508.005,15	921	Gider Taahhütleri Karşiliği Hesabi	230.508.005,15
920	Gider Taahhütleri Hesabi	230.508.005,15			
TOPLAM		**379.326.817,37**	**TOPLAM**		**379.326.817,37**
GENEL TOPLAM		**3.400.138.949,42**	**GENEL TOPLAM**		**3.400.138.949,42**

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu		GİDERİN TÜRÜ	2018 Yılı	Hesap Kodu		GELİRİN TÜRÜ	2018 Yılı
630	1	Personel Giderleri	133.860.664,38	600	1	Vergi Gelirleri	22.396.128,04
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.048.487,23	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	84.236.330,13
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	389.015.248,96	600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	28.097.417,50
630	4	Faiz Giderleri	32.694.505,11	600	5	Diğer Gelirler	808.900.413,69
630	5	Cari Transferler	18.698.756,37	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	,00
630	7	Sermaye Transferleri	14.994.208,23				
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	,00				
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan G	3.096.968,94				
630	13	Amortisman Giderleri	79.835.776,16				
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	33.504.932,46				
GİDERLER TOPLAMI			722.749.547,84	GELİRLER TOPLAMI			943.630.289,36
	FAALİYET SONUÇLARI		**220.880.741,52**				

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
İller Bankasından Yapılan Borçlanma İçin İçişleri Bakanlığından Onay Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	2018 yılında borçlanma yapılmadığı için bulgu yazılmamıştır.
2886 Sayılı Kanuna Göre Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süresi Sonunda Yeniden İhale Edilmemesi ve Mevcut Sözleşme Süresinin Uzatılması Suretiyle Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Diğer Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-11
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Diğer Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-20
Taşınmazların Kamu Kurum ve Kuruluşları Dışındaki Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Diğer Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-2
Halfeti Kayık / Vapurlarının İhalesiz Çalıştırılması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen

www.balioglu.net

			Diğer Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-7
Yapım İşlerine Ait İhalelerde Mahal Listesinin Hazırlanmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yemek İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Yüksek Hesaplanması ve Yemek Bedelinin Nakit Olarak Verilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu yemek ihalesi iptal edilmiş ve yeni bir ihale henüz yapılmamıştır.
Bazı Meclis Kararlarında Kapsam, Süre ve Miktarın Belirtilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Meclis kararlarında kapsam, süre ve miktar belirlenmeye başlamıştır.
Kısmi Zamanlı Avukat İstihdam Edilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Kamu İdaresi tarafından gerekli düzeltme yapıldığı görülmüştür.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Aykırı Uygulamalar	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu doğrultusunda fon hesabının açıldığı görülmüştür.
Yapım İşleri İçin Ödenen Katma Değer Vergilerinin Tamamının İndirim Konusu Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgu-1

www.balioglu.net

Bazı Yatırım Harcamalarının İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması ve Doğrudan Giderleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Banka Kredilerine Ait Faiz Tahakkuk Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **97**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **97**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **97**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **98**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **98**

6. **DENETİM BULGULARI** **98**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2016- 2020 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2016-2020 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

www.balioglu.net

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2016-2020 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin, (2015 yılında Üst Yöneticinin değişmesi nedeniyle yenilenen) 2016-2020 dönemi Stratejik Planında, 2010-2014 yıllarını kapsayan Stratejik Plana ilişkin gerçekleşmeleri içeren özet değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

28 Temmuz 2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Bakanlığından Kamu idarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de (Sıra No: 1);

"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır" ifadesi yer almaktadır.

Tebliğ hükmüne göre, yürürlükteki Stratejik Planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirmenin yeni stratejik planda yer alması gerekmektedir. İdarenin, 2010-2014 Stratejik Plana ilişkin gerçekleşmelerin özet değerlendirmesine, 2016-2020 yıllarını kapsayan Stratejik Planda yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; " Söz konusu Stratejik Plan Daire Başkanlığımız tarafından hazırlanmamış olup, 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir statüsüne geçen Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planı olduğundan bir önceki il belediyesinin stratejik planına ilişkin değerlendirilmeye yer verilmemiştir. Hazırlık aşamasında olduğumuz 2020-2024 Stratejik Planda bahse konu bir önceki planın değerlendirilmesine yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulgumuza iştirak etmiştir. Yeni yapılacak stratejik planda bulgu konusu hususun düzeltilip düzeltilmediği takip edilecektir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net