T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **151**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 11
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 17
9. EKLER 141

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 5
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 4: Geçici Kabulü Yapılan İşler..... 13
Tablo 5: Yüklenicinin Kendi Malı Olması İstenen Araçlara İlişkin Detaylı Tablo 23
Tablo 6: İşgalli Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi..... 63
Tablo 7: Bina İnşaat Harcına İlişkin Kıyaslama Tablosu 83
Tablo 8: Şehir Dışına Çıkan Araçlara İlişkin Detaylı Tablo 85
Tablo 9: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo 88
Tablo 10: Belediye Tarafından Yapılan Avukatlık Vekâlet Ücreti Dağıtımı 101
Tablo 11: Olması Gereken Avukatlık Vekâlet Ücreti Dağıtımı..... 101
Tablo 12: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen GİB Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Gelir Elde Eden Kişi Sayısı 109
Tablo 13: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen SGK Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Aktif Sigortalı Olan Kişi Sayısı..... 109
Tablo 14: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen Hem SGK Hem GİB Kaydı Bulunan Kişi Sayısı..... 110
Tablo 15: İş Sağlığı ve Güvenliği Görevlendirmelerine İlişkin Tablo..... 134
Tablo 16: Temsil ve Ağırlama Giderlerine İlişkin Tablo..... 136

www.balioglu.net

KISALTMALAR

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

GİB: Gelir İdaresi Başkanlığı

İKN: İhale Kayıt Numarası

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

KDV: Katma Değer Vergisi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdareye Ait Şirkete Ödenen Sermayenin İlgili Mali Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi

2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Hatalı Bilgi Oluşması

3. Düştepe Oyun Müzesine Alınan Oyuncukların Maddi Duran Varlıklarda Yer Almaması

4. Kurum Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Erguvan Barış Parkının Yapılması ve 30 Yıl Süre ile İşletilmesi İşinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

2. Yol Düzenlemeleri ile Bakım ve Onarımlarının Yapılması İşine Ait İhalede Rekabeti Engelleyecek Uygulamaların Bulunması

3. Taşınmaz Kiralamalarında Eksik veya Mevzuata Aykırı İşlem Yapılması

4. Akaryakıt Alım İhalesinde Otomasyon Sisteminin Kurulmaması ve Taşıt Tanıma Sisteminin Hatalı Uygulamaları Önleyecek Nitelikte Bulunmaması

5. İdarenin Tasarrufunda Olan Sokaklarda Mevzuata Aykırı Olarak Sokak Arası Otopark İşletilmesi

6. Kiraya Verilen Yerlerde Sözleşme, Şartname ve Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

7. Yol, Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Sermayesinin Çoğunluğu Belediyeye Ait Olan Şirkete Ayni Sermaye Olarak Devredilmesi

8. Park Alanlarında Çeşitli Dernekler Tarafından İşgallerin Olması

9. Tıp Merkezi İçin Yapılan Alımlarda Kamu İhale Mevzuatı Temel İlkelerine Aykırı Uygulamalar Bulunması

10. Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Dernek Faaliyetlerinde Kullandırılması

www.balioglu.net

11. Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Olması

12. Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişi ve Kurumlara Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

13. Kiralama İhalelerinde İsteklilerden İstenen Belgeler ve Bunların Değerlendirilmesinde Standardın Sağlanamaması

14. Taşıt Kiralamalarında Mevzuata ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

15. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Katılma Payı Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması

16. Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı Olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile Tespit Edilen Tutarların Üzerinde Bedel Alınması

17. Hizmet Araçlarının Görevlendirme Yazısı Olmadan Şehir Dışına Çıkması

18. Mevzuata Aykırı Olarak Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi

19. Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdamı Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması

20. Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/ Borçların Gönderilmemesi

21. Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısmının İdareye Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması

22. Emeklilik Nedeni ile Sözleşmesi Feshedilen İşçilere İhbar Tazminatı Ödenmesi

23. Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Amacı Dışında Kullanılması

24. Avukatlık Vekâlet Ücretinin Dağıtımında Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarlar İçin Gerekli Takibin Yapılmaması

25. İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

26. İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

27. Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

www.balioglu.net

28. Kanun’da Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Mevzuata Aykırı Olarak Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

29. Kuruma Ait Kültür Merkezinde Yer Alan Nikâh Salonunun Ücretsiz Kullandırılması

30. Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

31. Kurumun Görev ve Sorumluluk Alanı Dışında Harcamada Bulunması

32. Maaş ve Ücret Hesaplamalarında Gelir Vergisi ve Sigorta Prim Matrahında Hatalar Yapılması

33. Mevzuata Aykırı Olarak Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Araç Temin Edilmesi

34. Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması veya Hiç Yapılmaması

35. Konaklama, Seyahat ve İaşe Kapsamında Olmayan Harcamaların Doğrudan Temin Usulü ile Yapılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

İlçe Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
3) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
4) 747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
6) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
7) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.balioglu.net

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

İlçe Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konu da büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*." hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları

şunlardır:

İmar, kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

www.balioglu.net

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dâhil edilmiştir.

Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5393 sayılı Kanun'a göre, İlçe Belediyesinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye teşkilâtı; norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü (İç Denetim Özel Kalemin İçerisinde) ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 4 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğüdür.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'nci fıkrası gereği; norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı

bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın, diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcıları dışında, belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabidir.

Belediyede istihdam edilen 531 personelin 360'ı memur, 75'i işçi ve 96'sı ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

1.2.3. Kamu İdaresinin Bütçe İçi İşletmeleri ve Ortağı Olduğu Şirketler

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

- Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketi.
- Atabel İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi.

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

1.3.1. Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

1.3.2. Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Kamu idaresi gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde sayılan kaynaklar:

-Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

-Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

-Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

-Faiz ve ceza gelirleri.

-Bağışlar.

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

-Diğer gelirler.

b) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtildiği üzere borçlanma suretiyle kaynak yaratılabilir.

1.3.3. Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

www.balioglu.net

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenek	Aktarma Suretiyle Arttırılan Ödenek	Aktarma Suretiyle Eksiltilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	65.832.147,00	0,00	1.701.600,00	334.400,00	67.199.347,00	54.909.182,62	12.290.164,38	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	10.968.302,00	0,00	312.200,00	7.500,00	11.273.002,00	7.667.670,51	3.605.331,49	0,00
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	348.112.985,00	0,00	131.190.339,06	130.489.469,06	348.813.855,00	281.517.038,57	67.296.816,43	0,00
Faiz Giderleri	8.500.000,00	0,00	3.785.000,00	0,00	12.285.000,00	11.614.157,86	670.842,14	0,00
Cari Transferler	6.460.000,00	184.636,00	1.770.176,55	0,00	8.414.812,55	6.589.531,03	1.574.574,77	250.706,75
Sermaye Giderleri	82.126.566,00	42.880.565,18	37.138.862,00	31.547.832,00	130.598.161,18	100.404.735,32	15.244.284,25	14.949.141,61
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	200.000,00	0,00	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	28.000.000,00	0,00	0,00	13.718.976,55	14.281.023,45	0,00	14.281.023,45	0,00
TOPLAM	**550.000.000,00**	**43.065.201,18**	**176.098.177,61**	**176.098.177,61**	**593.065.201,18**	**462.902.315,91**	**114.963.036,91**	**15.199.848,36**

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı (%)
830	1	Personel Giderleri	65.832.147,00	0,00	54.909.182,62	83,4
830	2	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	10.968.302,00	0,00	7.667.670,51	69,9
830	3	Mal ve hizmet Alım Giderleri	348.112.985,00	0,00	281.517.038,57	80,86
830	4	Faiz Giderleri	8.500.000,00	0,00	11.614.157,86	136,63
830	5	Cari transferler	6.460.000,00	0,00	6.589.531,03	102
830	6	Sermaye Giderleri	82.126.566,00	0,00	100.404.735,32	122,25
830	7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	200.000,00	0
900	9	Yedek Ödenekler	28.000.000,00	0,00	0,00	0
TOPLAM			**550.000.000,00**		**462.902.315,91**	**84,16**

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı%
800	01	Vergi Gelirleri	253.553.000,00	164.926.800,35	65,05
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	49.647.000,00	20.642.855,85	41,58
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	1.500.000,00	190.929,90	12,73
800	05	Diğer Gelirler	181.145.000,00	131.129.960,94	72,39
800	06	Sermaye Gelirleri	65.000.000,00	78.982.311,72	121,51
		Red ve İadeler (-)	845.000,00	3.574.737,61	423,05
TOPLAM			**550.000.000,00**	**392.298.121,15**	71,33

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İlçe Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli 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

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

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

oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. 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, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî 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 Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî 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 Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Ataşehir Belediyesi tarafından kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede, İdarede 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.

www.balioglu.net

Kamu idaresi personeli, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamıştır ve bu sözleşmeler personelin özlük dosyalarında yer almaktadır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır.

İdare bütçesi hazırlanırken stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmüştür.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları ve sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlanarak değerlendirilmiş ve gerekli önlemler belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

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

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler İdare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayınlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlanmıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmekte ve planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmaktadır. İç kontrol sistemi değerlendirilmekte, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Sistemi

Değerlendirme Raporunu değerlendirmektedir.

Kamu idaresinde iç kontrol birimi mevcuttur ve öngörülen 3 iç denetçi kadrosundan 1'i dolu olup, kadroda bulunan iç denetçi fiilen bu görevi yürütmektedir. İç denetim birimi tarafından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları yapılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ataşehir Belediyesinin 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: İdareye Ait Şirkete Ödenen Sermayenin İlgili Mali Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "24 Mali Duran Varlıklar" başlıklı 177'nci maddesinde; bu hesap grubunun, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşlar ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler ve bu sermayelerin işletilmesinden doğan kar ve zararların, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen tutarlardan bu kurumların ödenmemiş sermayesine mahsup edilenler ile mahalli idarelerce belirtilen kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerektiği; söz konusu hesabın işleyişini düzenleyen 183'üncü maddesinde ise ödeneğine dayanılarak nakden verilen sermayenin bir taraftan 241 hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

05.02.2018 tarihli ve 17 sayılı Belediye Meclis Kararı ile hisselerinin tamamı İdareye ait 200.000,00 TL sermayeli "Ataşehir Personel Hizmetleri Limited Şirketi" kurulmasına karar verilmiştir. Bu karara istinaden 26.02.2018 tarihinde 50.000,00 TL, 20.07.2018

tarihinde de 150.000,00 TL olmak üzere taahhüt edilen sermayenin tamamı ödenmiştir. Ancak bu işlemlere ait muhasebe kayıtlarında ödenen sermaye tutarlarının 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı yerine, 630- Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bilanço ilkelerinin amacı, İdarenin mali durumunun saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasıdır. Belediye şirketine ödenen sermaye tutarının mali duran varlık hesabına kaydedilmemesi neticesinde, İdarenin 2018 yıl sonu bilançosunda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 200.000,00 TL tutarında eksik yer alırken; faaliyet sonuçları tablosunda 630- Gider Hesabı aynı tutarda fazla yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda belirtilen muhasebe kaydının analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehber kapsamında sermaye transferi olarak değerlendirildiğinden yapıldığı, ancak bulguya iştirak edildiği ve söz konusu tutar için ilgili muhasebe kayıtlarının yapılarak düzeltme işleminin gerçekleştirildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; bulguya iştirak edilmiş olup 02.05.2019 tarihli ve 6880 yevmiye no.lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapıldığından bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Ancak, bulguda bahsedilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeni ile 2018 yıl sonu mali tablolarında 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabı ile 630- Gider Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Hatalı Bilgi Oluşması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"*258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı*"* başlıklı 204'üncü maddesinde;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmekte,

*"*Hesabın işleyişi*"* başlıklı 205'inci maddesinde ise;

"...

Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte iken geçici kabulü yapılan bir işe ilişkin tutarların geçici kabul işleminin onaylandığı tarih itibari ile bu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

Kurum tarafından geçici kabulü yapılan işlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 4: Geçici Kabulü Yapılan İşler

Sıra No	İKN	İşin Adı	Geçici Kabul Tarihi	İmalat Tutarı
1	2016/4370	2016 Yılı Ataşehir İlçesi Dâhilindeki Okullarda Atatürk Köşesi, Atatürk Büstü ve Bayrak Direği Yapılması İşi	9.08.2016	218.540,81
2	2016/360005	2016-2017 Yıllarında Ataşehir İlçesi Genelinde Yağmursuyu Kanalı, Izgara Baca, Bağlantılarının Yapılması İşi	23.05.2017	2.967.620,49
3	2016/543924	2017 Yılı Ataşehir İlçesi Kamu Binalarının Bakım Onarımlarının Yapılması İşi	3.07.2017	853.443,36
			TOPLAM	**4.039.604,66**

İdareye ait muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, bu yatırımlara ait giderlerin izlendiği 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki tutarların, bu işlere ait geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür. Ancak, 2016/4370 ile 2016/543924 ihale kayıt numaralı işler

www.balioglu.net

İdarenin mülkiyetindeki ya da İdareye tahsis edilen binalara ilişkin yapılan harcamalar olmadığı için maddi duran varlıklar hesabına aktarılmamalı, 630- Giderler Hesabı ile giderleştirilmelidir.

Buna göre, tabloda yer alan işlere ait geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanak İdarece onaylanmasına rağmen gerekli muhasebe kayıtları yapılmadığından 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yıl sonu bilançosunda toplam 4.039.604,66 TL tutarında fazla gösterilmiştir. Ayrıca söz konusu işlerden geçici kabulü yapılan 2016/360005 İKN'lı iş ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığından 2018 yıl sonu bilançosunda 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 2.967.620,49 TL tutarında eksik yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bahse konu bulguya iştirak edilmiş, İdarece 2016/360005 ihale kayıt numaralı işin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarıldığı, 2016/4370 ve 2016/543924 ihale kayıt numaralı işlerin ise İdare mülkiyetinde olmayan hizmet binaları olduğundan 500 Net Değer Hesabına aktarıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; bulguya iştirak edilmiş olup 27.03.2019 tarihli ve 4984 no.lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapıldığından bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Ancak, bulguda bahsedilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeni ile 2018 yıl sonu bilançosunda 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 3: Düştepe Oyun Müzesine Alınan Oyuncakların Maddi Duran Varlıklarda Yer Almaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 186'ncı maddesinde bu hesap grubunun, kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 255- Demirbaşlar Hesabının niteliğini düzenleyen 198'inci maddesinde bu hesabın, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilirken; 199'uncu maddesinde ise bütçeye gider kaydıyla edinilen demirbaş tutarlarının, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve

Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir. "255- Demirbaşlar Hesabı"nın detayında da "06- Tarihi veya Sanat Değeri Olan Demirbaşlar" yardımcı hesabı bulunmaktadır.

İdare tarafından Düştepe Oyun Müzesi 19 Mayıs 2015 tarihinde açılmıştır. Müzede 20'yi aşkın ülkeden ve yaklaşık 150 koleksiyonerden toplanan çocuk oyunları, 150 yıllık satranç takımı, Viktorya Dönemi'nin küp oyunları, 100 yıllık ilk taş ev inşa oyunu, ilk uzay oyunları gibi yüzlerce değerli oyun bulunmaktadır. Söz konusu müze için 1.496 adet oyuncak alınmış ve bunlar için 1.210.390,90 TL tutarında ödeme yapılmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2015 yılında oyun müzesi için alınan oyuncakların 630- Gider Hesabına kaydedildiği, 255- Demirbaşlar Hesabına herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür. Belli bir süreye tabi olmaksızın uzun süre müzede sergilenen bu oyuncakların maddi duran varlıklar hesap grubuna kaydedilmemesinden dolayı İdarenin 2018 yıl sonu bilançosunda 255- Demirbaşlar Hesabında 1.210.390,90 TL tutarında eksik bilgi oluşmuştur.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle bahse konu bulguya iştirak edildiği, 26.03.2019 tarihli taşınır işlem fişi ile söz konusu oyuncak vb. materyaller hakkında kaydın gerçekleştirildiği, Düştepe Oyun Müzesindeki malzemelerin varlık envanter kaydına aktarım işleminin muhasebe birimince gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup Düştepe Oyun Müzesindeki malzemelerin varlık envanter kaydına aktarım işleminin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda bahsedilen muhasebe kayıtları yılı içerisinde yapılmadığından, İdareye ait 2018 yıl sonu bilançosunda 255- Demirbaşlar Hesabı 1.210.390,90 TL hatalı gösterilmiştir.

BULGU 4: Kurum Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesinde "250- Arsa ve Araziler Hesabı"nın kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde ise tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis

eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği belirtilerek, arsa ve arazi tahsislerinde taşınmaz maliki kurumun yapması gereken muhasebe kaydı ifade edilmiştir.

Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen 27.12.2014 tarih ve 29218 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 41 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları) Genel Tebliği'nde detaylı açıklamalara yer verilmiş, bu kapsamda "250-Arazi ve Arsalar Hesabı", "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252-Binalar Hesabı"nın detayında tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla "02- Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar"; "500- Net Değer Hesabı"nın detayında da "11- Tahsis Edilen Taşınmazlar" ve "13- Tahsis Edilen Taşınmazlara Ayrılan Amortismanlar" olmak üzere yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına eklenmiştir.

www.balioglu.net

İdareye ait taşınmazların muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, Barbaros Mahallesi 3363 Ada içerisinde yer alan 10 ve 11 sayılı parsellerde yer alan taşınmazların meclis kararları ile tahsislerinin gerçekleştirildiği; ancak bu tahsislere ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir. İdareye ait taşınmazların, mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi üretebilmesi için tahsislere ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması önem arz etmektedir.

Diğer kamu idarelerine yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, bilanço/mali tablolardaki 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

Kamu idaresi cevabında; bahse konu bulguya iştirak edilmiş olup İdareye ait taşınmazların mali tablolarda "02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar" koduna ilişkin olarak gerekli düzeltme çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu tespite iştirak edildiği, gerekli düzeltme çalışmalarının yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak düzeltme muhasebe kaydına ilişkin herhangi bir belgeye yer verilmemiştir. Bu husus Kurum mali tablolarında maddi duran varlık hesap alanında hatalı bilgi oluşmasına sebep olmuştur.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetim dönemlerinde izlenecektir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Erguvan Barış Parkının Yapılması ve 30 Yıl Süre ile İşletilmesi İşinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından "Ataşehir İlçesi Küçükbakkalköy Mahallesi 232 Pafta 1937 Ada 7 Parselde İntifa Hakkı Karşılığı Erguvan Barış Parkının Yapılması ve 30 Yıl Süre ile İşletilmesi İşi" için 22.07.2010 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile ihale yapılmış, söz konusu iş 39.000,00 TL yıllık kira bedeli ve cirodan %1,02 pay ile ihale edilmiştir.

İhaleye konu edilen parsel imar uygulama planında park ve rekreasyon alanı olarak belirlenmiş ve kat alanı katsayısı %3 olarak tespit edilmiştir. Söz konusu parselin toplam alanı 48.476,00 m^2 olup bu alanın 20.307,41 m^2'lik kısmının ağaçlandırıldığı, 4.952,32 m^2'lik kısmının ise bağlantı yolu olarak düzenlendiği belirtilerek geriye kalan 23.216,27 m^2'lik kısım ihaleye konu edilmiştir. Bu kısmın %3'üne tekabül eden 690,00 m^2 (2 adet 245,00 m^2 alanlı restaurant ve kafeterya, 2 adet 100 m^2 alanlı kafeterya ve büfe) ise tesis alanı olarak belirlenmiştir.

İhale yapıldıktan ve sözleşme imzalandıktan sonra ihale konusu tesisler için 2 adet tadilat ruhsatı verilmiştir. 16.08.2012 tarihinde verilen 2. tadilat ruhsatında net parsel alanı 23.216,27 m^2'den 48.476,00 m^2'ye çıkartılmış, bunun neticesinde de emsal 690,00 m^2'den 1.454,28 m^2'ye çıkmıştır. Bu alana belediye tarafından izin verilen kış bahçelerinin (1.435,00 m^2 kış bahçesi) ve emsale dâhil olmayan inşaat alanların da eklenmesi ile mezkûr parkta toplam 3.332,11 m^2 büyüklüğünde bir inşaat alanı oluşmuştur.

Belediye tarafından ilerleyen süreçlerde parsel üzerinde incelemeler yapılmış ve 02.03.2017 tarihinde düzenlenen yapı tatil tutanağında yukarıda belirtilen alanların üzerinde 629,78 m^2 ruhsata aykırı alan tespit edilmiştir. Bu aykırılıkların bir kısmı kiracı tarafından giderilirken -kış bahçeleri hariç- ruhsata aykırı 289,73 m^2'lik alan için 29.11.2018 tarihinde imar barışı başvurusu yapılmıştır.

Yukarıda detayları belirtilen işe ait ihale ve sözleşme dosyalarının incelenmesi

www.balioglu.net

neticesinde; ihale mevzuatına aykırı uygulamalar yapıldığı, bu uygulamalar neticesinde kamu menfaatleri aleyhine çeşitli sonuçlar doğduğu görülmüştür.

Öncelikle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesine göre ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Her ne kadar ihalede ilana çıkılmış olsa da, 51'inci maddenin birinci fıkrasında bahsi geçen "Devlet" tanımı içerisinde belediyeler yer almamaktadır. Bu durum Danıştay ve Sayıştay tarafından verilen ve yayımlanan birçok kararda açıkça görülmektedir. Dolayısıyla yapılan ihalenin en başta ihale usulü olarak yanlış olduğu aşikârdır.

Mezkûr Kanun'un "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde idarenin her türlü fiyat araştırmasını yaparak gerçekçi bir bedel tespit etmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Ancak, 690 m^2'lik tesis alanı, restaurant, kafeterya ve büfe faaliyetleri için belirlenen bu tespit, uygulama aşamasında ortaya çıkan fiili duruma göre gerçekçi bir bedel olmaktan oldukça uzaktır. Zira ihaleye konu yer için ihale sonrasında tadilat ruhsatları onaylanmış, inşaat alanında büyümeler olmuş ve kış bahçeleri ile birlikte ihale kapsamındaki tesis alanı 3,82 kat büyümüştür. Yani ihale aşamasındaki durum ile ihale sonrasındaki durum arasında, ihaleye katılanların veya katılabileceklerin tekliflerini değiştirebilecek nitelikte değişiklikler olmuştur. Bu nedenle ihale sonrası söz konusu değişikliklerin olacağı diğer istekliler tarafından bilinse idi yapacakları tekliflerde ne gibi değişiklikler olacağı bilinememektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu durumun sadece kira tutarında artış yapılarak telafi edilmesi de mümkün değildir. Zira yüklenicinin park alanında yapacağı ve gelir elde etmeyeceği imalatlar artmamış sadece menfaat ve kazanç elde edeceği tesis alanında büyüme meydana gelmiştir. Bir başka deyişle ihale esnasında yüklenici tarafından teklif bedel oluşturulurken gelir getirici nitelikte olmayan maliyetler de nazara alınmakta ve bu maliyetlere göre ödenebilecek kira bedeli teklif edilmektedir. Dolayısıyla bu gibi yatırıma endeksli ihalelerde sadece gelir getirici nitelikte tesislerde artış yapılıp bu artış için yatırım miktarına göre belirlenen ilk kira bedelinin kıyas alınması doğru bir yaklaşım değildir.

Kanun'a aykırı bir diğer mesele de şartnamede yer alan uygun bedel hususudur. Mezkûr Kanun'un 28'inci maddesinde artırmalarda uygun bedelin, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere teklif edilen bedellerin en yükseği olacağı belirtilmiştir. İhale şartnamesinin 26'ncı maddesinde ise *"Uygun bedel; teklif edilen, işletme süresi başlangıcında peşin olarak verilen en yüksek yıllık kira bedeli ve işletme aşamasında her biten yıl*

sonrasında cirodan verilecek olan en yüksek oranlı paydır." ifadesine yer verilerek uygun bedel tespitinde iki bilinmeyenli bir durum oluşturulmuştur. Şöyle ki, bir isteklinin kira bedeli, diğer isteklinin ciro oranı yüksekse ihale komisyonu tarafından nasıl bir karşılaştırma yapılacağı, nasıl ve neye dayanarak uygun bedelinin tespit edileceği ihale dokümanına göre bilinememektedir.

İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması 2886 sayılı Kanun'un esas aldığı temel ilkelerdir. Bu ilkelerin ihalenin her aşamasında dikkate alınması İdarenin yararınadır. Bu nedenle yapılacak ihalelerde Kanun uyarınca İdarenin tabi olduğu ihale usullerinin kullanılması, ihale yapılırken tereddüte mahal verecek ve hangi kriter üzerinden yarışma yapıldığı anlaşılmayacak usullerden kaçınılması, ihale yapıldıktan, tüm istekliler ihale dokümanına göre tekliflerini sunduktan ve sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici lehine değişiklik ve arttırmalar yapılmaması önem arz etmektedir. Aksi yönde yapılan uygulamalar İdare aleyhine sonuçlar doğmasına sebebiyet vermektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda belirtilen işin söz konusu alanda park yapılması ve 30 yıl süreyle işletilmesi ile bu alana bitişik Maliye Hazinesi olan alanda ticari tesis yapılmadan onaylı projeye uygun park düzenlenmesi işi olduğu, söz konusu projelerin belediye tarafından hazırlandığı, ihalesinin yapıldığı, ihaleyi alan firma ile şartnameye uygun sözleşme yapıldığı, yine belediye tarafından ruhsat ve tadilat ruhsatlarının verildiği,

İlgili firma tarafından park ve ticari ünitelerin yapımının tamamlandığı ve 2011 yılından itibaren de kira ile ciro paylarının tahsil sürecinin başladığı,

Park ve Bahçeler Müdürlüğünün, söz konusu alandaki binalara ruhsat verildiği, geçici kabul yapıldığı ve iskân verildiğini belirterek 14922 nolu tesis işletme sözleşmesi gereği işlem yapılmasını talep ettiği,

4 adet işletme tesisine ilişkin 26 Nisan 2011 tarihinde karşılıklı imzalanan teslim tutanağının ilgili firmaya teslim edildiği, ilgili firma ile yapılan 2 adet sözleşme bulunduğu bunlardan bir tanesinin tesis işletme sözleşmesi, bir diğerinin ise tesis yaptırma ve işletme sözleşmesi olduğu,

Birinci Sözleşmenin 4'üncü maddesinde plan değişikliği yapılması ve emsal artışı olması durumunda kira artışının da aynı nispette arttırılacağının, ikinci Sözleşmenin 31'inci

maddesinde ise mimari projede değişiklik yapılması ve brüt inşaat alanındaki artış nispetinde işletme bedelinin arttırılacağının belirtildiği,

Parselde herhangi bir plan değişikliği olmadığı için birinci Sözleşmeye göre bir değerlendirme yapılmasının uygun bulunmadığı, ikinci Sözleşmedeki mimari projede değişiklik yapılması hususunun kira artış ve değerlendirmesine cevap verdiğinin anlaşıldığı ve değerlendirmeye esas alındığı,

İhale sonrası söz konusu değişikliklerin olabileceği istekliler tarafından bilindiğinden sözleşmeye aykırı bir işlem yapılmadığı,

İçişleri Bakanlığı tarafından verilen Ön İnceleme Kararında da soruşturma izni verilmemesi şeklinde karar alındığı, Sayıştay 5. Dairesinin 13.02.2017 tarih ve 320 sayılı ilamında kamu zararı tahsil edildiğinden ilişilecek bir husus olmadığına karar verildiği,

Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen Geçici 16'ncı madde ile imar barışı gereğince yapı kayıt belgesi alınabilmesi için 29.11.2018 tarihinde başvuru yapıldığı ve işlemlerin devam ettiği, idarece yapılan tüm işlemlerin gereği gibi yerine getirilerek kişilerin mağduriyetine ve kamu zararına neden olacak herhangi bir iş ve işlem tesis edilmediği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguda bahsedilen ihale usulünün hatalı yapılması ile uygun bedel tespitinin iki bilinmeyenli bir durum oluşturması hususuna ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. İdare tarafından yapılacak ihalelerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayacak kapalı teklif usulü esastır. Uygun bedelin ise en yüksek "kira bedeli" ve "cirodan verilecek en yüksek oranlı pay" olarak belirlenmesi, iki bilinmeyenli bir duruma neden olmaktadır. Bu ise bir isteklinin kira bedeli, diğer isteklinin ciro oranı yüksek olduğu bir durumda ihale komisyonu tarafından uygun bedelin nasıl tespit edileceği hususunda belirsizliğe neden olmaktadır.

İhale aşamasındaki durum ile ihale sonrasındaki durum arasında, ihaleye katılanların veya katılabileceklerin tekliflerini değiştirebilecek nitelikte değişiklikler olması hususunu ise idare cevabında belirtilen "*İhale sonrası mimari projede değişiklik yapılması halinde brüt inşaat alanındaki artış nispetinde oranlanılarak yeni işletme bedeli belirlenecektir."* sözleşme hükmü karşılamaktan uzaktır. Bu ifadeden nasıl ve ne tür bir değişiklik yapılacağını öngörebilmek olanaksızdır. Tesis alanı, restaurant, kafeterya ve büfe faaliyetleri için 690 m^2 olarak belirlenmiş, daha sonra bu alanda 3,82 katlık büyüme meydana gelmiştir. Büyümelerin

tamamı yüklenicinin gelir getirici alanlarında meydana gelmiş, yüklenicinin tesis alanı dışında yapması gereken park alanında ise azalmalar olmuştur. Söz konusu bu değişiklikler gerek yüklenicinin gerekse de istekli olabileceklerin maliyet analizlerini ve bedel tekliflerini etkileyecek önemli değişikliklerdir. Bu yüzden sadece teklif edilen bedel üzerinden hesaplanarak m^2 artışları için kira bedellerinin güncellenmesi doğru bir yaklaşım olmaktan uzaktır. İdare cevabında bahsedilen Sayıştay ilamında inşaat alanlarındaki artışlarından dolayı kira bedellerinin arttırılmaması sorgu konusu edilmiş ve bu minvalde karar verilmiştir. Bir başka deyişle sorgu konusu husus bulguda belirtilen hususlarla aynı minvalde değildir.

İçişler Bakanlığının bulgu konusu ihale kapsamında soruşturma izni vermemesine dair Kararı incelenmiş, söz konusu Karar'ın iki hususdan oluştuğu görülmüştür. Bu hususlardan biri olan "yeterli rekabet koşullarının sağlanamaması" iddiasına ilişkin yapılan değerlendirmenin sadece ihale sürecine göre verildiği, sözleşmeden sonraki süreçlerin dikkate alınmadığı görülmüştür. Mezkur Karar'a esas diğer husus ise imara aykırı yapıların imar kirliliğine neden olduğu hususudur. Ancak söz konusu Karar tarihinden sonraki tarihlerde de büyümeler gerçekleşmiş ve bu büyümelere ilişkin tadilat ruhsatları verilmiştir. Zaten hali hazırda ruhsata aykırı 289,73 m^2'lik alan için 29.11.2018 tarihinde imar barışı başvurusu yapılmıştır. Bu nedenlerle soruşturma izni verilmemesinden yola çıkılarak bulguda bahsedilen mevzuata aykırı hususları karşılamak mümkün değildir.

www.balioglu.net

Gerek bulguda gerekse de yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde, İdare tarafından yapılan ihalelerde temel ihale usullerinin kullanılması, hangi kriter üzerinden yarışma yapıldığının tereddüte mahal vermeyecek şekilde belirlenmesi ve sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici lehine önemli değişiklik ve arttırmaların yapılmaması 2886 sayılı Kanun'un temel ilkelerine riayet edilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Yol Düzenlemeleri ile Bakım ve Onarımlarının Yapılması İşine Ait İhalede Rekabeti Engelleyecek Uygulamaların Bulunması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 12'nci maddesinde ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı ifadelerine yer verilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde işin yapılabilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verileceği; tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin ortak ve temel gayesi ihalelerde rekabeti engelleyecek düzenlemelerin önüne geçmek ve bunun sonucunda da idarelerin ihtiyaçlarını uygun şartlarla karşılamasını ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamaktır. Zira ihalede rekabet sağlanırsa katılan firma sayısı artacak, katılımın artması da teklif edilen fiyatların düşmesini sağlayacaktır.

www.balioglu.net

2017/203033 ihale kayıt numaralı "2017-2019 Yılları Ataşehir İlçesi Genelinde Yol Düzenlemeleri ile Bakım Onarımlarının Yapılması İşi"ne ait ihale 02.06.2017 tarihinde gerçekleştirilmiştir. İhalenin adından işin sadece yolların düzenlenmesi ile bakım ve onarımlarının yapılması olduğu anlaşılsa da işin içeriği bundan çok daha kapsamlıdır.

İhale konusu işi;

(1) Yol düzenlemesi/asfalt yapımı,

(2) Yağmur suyu uzaklaştırma ve kanalizasyon imalatları,

(3) Kış çalışmaları için araç kiralanması olarak üç başlıkta toplamak mümkündür.

İhale konusu işler yukarıda belirtildiği gibi bizatihi geniş ve kapsamlı iken, bir de araçlardan bazıları için "kendi malı olma şartı" konulmuş, bu ise rekabetin oluşmasını önemli ölçüde engellemiştir.

İşe ait iş makinesi ve araçlara ilişkin teknik şartnameye göre istenen makine, teçhizat ve ekipmanlar şu şekildedir:

Tablo 5: Yüklenicinin Kendi Malı Olması İstenen Araçlara İlişkin Detaylı Tablo

ÇEŞİDİ	MİKTAR	KAPASİTESİ	KENDİ MALI
Asfalt Plenti	1 adet	(En az 200 t/h kapasiteli)	Evet
Elektronik duyarlı finişer	2 adet	(En az 100 t/h kapasiteli)	Evet
Asfalt freze makinesi	2 adet		Evet
Bordür ve kaldırım kaplama veya yeniden yapma finişeri	1 adet		Evet
Kış Çalışmaları İçin;			
Greyder	1 adet	Asgari 138 hp ve yukarı takriben 15 ton olan	Evet
Kar küreme ve tuz serpme ekipmanı ve kamyon	4 adet	Asgari 360 hp gücünde, 4x4, damperli, 6 ton tuz kapasiteli, kar küreme ve tuz serpme ekipmanı monteli	Evet
Lastik tekerlekli yükleyici	1 adet	Asgari 210 hp (kepçe kap. asgari 2,5yd³lük)	Evet
Asgari 80 hp gücünde 4x4 bachoeloader makine	4 adet	Asgari 80 hp gücünde	Evet

Tabloda "kendi malı" olması istenenlerden belki de en ilginci asfalt plentidir. Zira "kendi malı olma" şartı getirilen asfalt plentinin TS EN-13108-1 Asfalt Betonu Standartlarına Uygunluk Belgesine sahip olması istenmiştir. Söz konusu plent bu belgeye sahip değilse, bu belgeye sahip kamu malı veya özel sektöre ait başka bir asfalt plentinden asfalt temin edilebileceği belirtilmiştir. Bu durumda, kendi malı asfalt plenti olan fakat istenen belgeye sahip olmayan istekli ihaleye katılıp, ihale üzerinde kalırsa TS EN-13108-1 belgesine sahip bir yerden asfalt temin edebilecek, kendi malı asfalt plenti olmayan ancak ihale üzerinde kalırsa istenen belgeye sahip bir yerden asfalt temin edebilecek istekli ise ihaleye katılamayacaktır. Böyle bir düzenlemede asfalt plenti için "kendi malı olma şartı" getirilmesinin bir anlam taşımadığı açık olduğu gibi, bu hususun rekabeti engelleme ihtimalinin yüksek olduğu da rahatlıkla anlaşılacaktır.

Yol düzenlemesi, bakım ve onarımı ihalesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan kanalizasyon ve yağmur suyu uzaklaştırma imalatları ile kışın karla mücadele kapsamında araç teminlerinin bulunması başlı başına rekabeti engelleyecek nitelikte iken, asfalt çalışması için gerekli olan araçların yanında kış çalışmaları için gerekli olan araçların da kendi malı olmasının istenmesi ihaleye katılımı azaltmıştır. Şöyle ki istekli olabilecek 3 firma rekabetin engellendiği gerekçesi ile idareye itiraz dilekçesi vermiş, ihale dokümanı alan 12 firmadan sadece 1 tanesi ihaleye teklif vermiş ve bulgu konusu ihale tek katılım ile gerçekleştirilmiştir.

www.balioglu.net

İdare tarafından aralarında doğal bağlantı olmayan, ayrı ayrı da ihale edilebilecek işler bir arada ihale edilmemelidir. Yeterlik kriteri olarak istenebilecek olan "kendi malı olma" şartı ancak zaruri durumlarda gerçekçi ve geçerli gerekçelerle getirilmeli; bu konuda İdareye verilen takdir yetkisi, kamu menfaati düşünülerek kullanılmalıdır. Bir başka deyişle, işin niteliği gereği zorunlu olan ya da isteklinin kendi malı olmazsa işin aksamasına neden olacak araçların dışında "kendi malı olma" şartı getirilmemeli, ihalelerde rekabetin engellenmesine sebebiyet verilememelidir. Bu şekilde bir uygulama kamu ihale mevzuatının amacına ve ruhuna aykırılık teşkil edeceği gibi rekabetin azalması sebebiyle oluşacak ihale bedellerinin yükselmesine de neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle sözleşmede istenen 64 araçtan sadece 16 tanesi için "kendi malı" şartı getirildiği, asfalt ve renkli baskı asfalt miktarının çok olmasından dolayı asfalt plenti ve finişirın "kendi malı" olarak istendiği, kış şartlarında kiralık iş makinesi bulmanın zor olmasından dolayı yükleniciye kesilecek cezadan ziyade vatandaş mağduriyetine sebep olmamak için söz konusu araçların "kendi malı" olarak istendiği,

www.balioglu.net

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde kendi malı olma şartı aranmamasının esas olduğunun bildirildiği, ancak maddenin diğer bentlerinde kendi malı istenen araçların tevsiki ile ilgili bölümlere yer verildiği, dolayısıyla bu konuda kısıtlayıcı bir hüküm bulunmadığı, konu hakkında Kamu İhale Kurulunun 2016/UY.III-1273;2016/UY.I-2152;2016/UY.I-2097;2014/UY.III-2901 sayılı kararlarının da bu hususu destekleyici mahiyette olduğu,

Asfalt plentinde standartlara uygunluk belgesinin istenmesinin kalite standartlarını sağlayan işletmelerden ürün almak için olduğu, söz konusu belgeyi almak için teşvik mahiyetinde bu hükmün konulduğu, mezkûr belgenin alınmasının çok zor olmadığı, sözleşme aşamasında bile bu belgenin alınabileceği,

İş kapsamında yol, yapım ile bakım onarım işleri olduğu, yeni yağmur suyu hatları inşaatı yanında eski hatlarda çökmüş, bozulmuş olan kısımların takibinin yapıldığı, bu amaçla kombine kanal temizleme aracı ile temizliklerinin gerçekleştirildiği, kışla mücadelede de söz konusu kanalların açık tutularak su baskınlarının önlenmesinin amaçlandığı,

Yol yapım ve bakımını üstlenen firmanın kışta mücadele işini de üstlenmesinin kış ile mücadele sırasında yola en az zarar verilmesini sağladığı, İstanbul'un diğer ilçelerinde de benzer uygulamaların olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle belirtmek gerekir ki, ihale konusu alımın niteliği dikkate alınmak suretiyle, idarece temini öngörülen makine ve ekipmandan bir kısmının isteklinin kendi malı olmasına yönelik düzenleme yapılmasının idarenin takdir yetkisi dâhilinde olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Ne var ki idarenin bu takdir yetkisini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı sonuç doğuracak şekilde kullanmaması gerektiği de açıktır. Aksi bir uygulama sadece belli firmalara yönelik ihalelerin yapılmasına sebep olabilecektir ki, bu husus ihale mevzuatında yer alan "eşit muamele" ilkesine aykırıdır.

Söz konusu husus Kamu İhale Kurulu ve İdare Mahkemelerinin birçok kararında da yerini bulmuştur. Mesela Kamu ihale Kurulu 16.10.2014 tarih ve 2014/UH.II-3391 numaralı Kararı'nda kent temizliği ihalesi ile ilgili bir uyuşmazlıkta "isteklinin kendi malı olması yönünde getirilen şartın ihalede rekabeti daralttığı, idarenin bu takdir yetkisini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırı sonuç doğuracak şekilde kullanmaması gerektiği, düzenlemenin fırsat eşitliğini ve rekabeti engelleyici nitelikte olduğu, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ilkelerinin de ihlali anlamına geldiği" gerekçeleriyle ihaleyi iptal etmiştir.

www.balioglu.net

Ankara 14'üncü İdare Mahkemesinin 22.02.2008 gün ve E:2008/17 sayılı Kararı'nda ise bir personel taşıma işinde araçların kendi malı olma şartının 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki temel ilkelere aykırılık teşkil ettiği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan makine, tesis ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu düzenlemesinin karşısında, idarenin ihale konusu hizmetin yapılabilmesi için gerekli gördüğü araçların %40'ının kendilerine ait araç olma koşulu getirmesinin ihaleye katılımı kısıtlayıcı ve rekabeti önleyici nitelikte görüldüğünden iptali gerektiğine hükmetmiştir.

Görüldüğü üzere gerek mevzuat gerekse mahkeme ve Kamu İhale Kurul kararlarında "kendi malı olma" şartının aranmamasının esas olduğu, idarenin takdir yetkisinin Kamu İhale Kanunu'na aykırı kullanılmaması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu nedenle kendi malı olma şartı keyfi değil ancak teknik zorunluluk durumlarında idarelerce kullanılmalı, aksi bir uygulama ile ihalede rekabetin engellenerek kaynakların verimli kullanılmasının önüne geçileceği, eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerinin bozulacağı unutulmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında yaptığı uygulamanın Kamu İhale Kurulu kararlarına uygun olduğunu belirtmekteyse de aksi yönde alınmış Kurul kararları olduğu gibi mahkemeler tarafından verilmiş aksi yönde kararlar da mevcuttur.

Bulguda da belirtildiği üzere aralarında doğal bir bağlantı bulunmadığından ayrı ayrı ihale edilmesi gereken yol düzenlemesi/asfalt yapımı, yağmur suyu uzaklaştırma ve kanalizasyon imalatları, kış çalışmaları için araç kiralanması işlerinin bir arada ihale edilmesi suretiyle ihaleye katılım genel olarak daraltılmış iken bu işlerin yapılmasında kullanılacak bir takım araç, gereç ve ekipmanın isteklilerin kendi malı olması şartının getirilmesi ihaleye katılımı ve rekabeti büyük ölçüde kısıtlamıştır. Nitekim ihalede yol düzenlemesi, asfalt yapımı işleriyle meşgul olan firmaların aynı zamanda kış çalışmaları da gerçekleştirmesi beklenmekte ve bu kış çalışmaları için kullanacağı birçok araca sahip olmaları istenmektedir. Bu nedenle söz konusu ihale için 12 istekli doküman satın almış olmasına rağmen yalnızca 1 istekli teklifte bulunmuş ve ihaleyi kazanmıştır.

Bununla birlikte, ihaleye katılımın ön koşulu olarak kendi malı olması istenen asfalt plentine ilişkin şartnamedeki düzenlemeler incelendiğinde ise daha vahim bir durum ortaya çıkmaktadır. Şartname hükümlerine göre ihaleye katılacak istekliler TS EN-13108-1 Asfalt Betonu Standartlarına Uygunluk Belgesi bulunan asfalt plentine sahip olduklarını belgelemek ve bu belgeleri ihale öncesinde idareye sunmakla mükelleftirler. Asfalt plentine sahip olmakla birlikte TS EN-13108-1 belgesi bulunmayan isteklilerin ise sahip oldukları asfalt plentini iş kapsamında kullanamayacağı, bunun yerine bu belgeye sahip kamu malı veya özel sektöre ait başka bir asfalt plentinden asfalt temin edilebileceği düzenlenmiştir.

Teknik şartnamedeki yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde istekli durumunda olan firmalardan kendi malı asfalt plenti olmayanların ihaleye katılamayacakları, kendi malı asfalt plenti olmakla birlikte buna ilişkin TS EN-13108-1 belgesine sahip olmayanların sahip oldukları asfalt plentini ihale kapsamında yapılacak işlerde kullanamayacağı ortaya çıkmaktadır. Böyle bir düzenlemede asfalt plenti için "kendi malı olma şartı" getirilmesinin bir anlam taşımadığı açıktır. Burada esas olan asfalt plentine sahip olmaktan çok belirli kalitede asfaltın kullanılmasıdır. Bu durumda, aynı kalitede asfaltı getirebilecek durumda olan, ancak kendi malı asfalt plenti bulunmayan firmaların ihaleye katılımı engellenmiş olmaktadır.

Sonuç itibariyle, aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan işlerin ayrı ayrı ihale edilmek suretiyle piyasada bizzat bu işlerle iştigal eden firmalardan hizmet alınması,

www.balioglu.net

isteklilerin kendi malı olması istenen araçlar belirlenirken idarenin takdir yetkisini, ihaleye katılımı ve rekabeti daraltmayacak şekilde kullanması kamu kaynaklarının etkin, etkili ve ekonomik kullanımı ile ihalelerde rekabetin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Taşınmaz Kiralamalarında Eksik veya Mevzuata Aykırı İşlem Yapılması

İdare taşınmazlarının üçüncü kişilere kiralanması işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabidir. Mezkûr Kanun'un "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde belediyeler tarafından yapılacak alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. İdare tarafından yapılan kiralama işlemlerinde Kanun'un tüm amir hükümlerine uygun işlemler gerçekleştirilmesi gerekirken işyeri kiralama işlemlerinde isteklilerin ihalelere girmekten yasaklı olup olmadığının tam olarak kontrol edilmediği ve sözleşmelere süre uzatımına ilişkin madde konulduğu tespit edilmiştir:

a) Yasaklılık sorgusunun yapılmaması

2886 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde ihaleye katılamayacak olanlar belirtilirken;

"…

2. Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar."

İfadesine yer verilerek 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelere kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanların katılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından geliştirilen sistem ve sorgulama yöntemleri ile elektronik olarak yasaklılık sorgulaması yapılma imkânı uzunca bir süredir mevcuttur. Buna rağmen İdare tarafından yapılan kiralama işlemlerinde istekliler ve yüklenici için yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür. Bu eksik uygulama nedeni ile kamu ihalelerine katılması yasaklı olan firmaların İdare tarafından gerçekleştirilen 2886 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelere katılmasının ve hatta ihaleyi kazanmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Bu nedenle 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerde olduğu gibi 2886 sayılı

www.balioglu.net

Kanun kapsamında yapılan ihalelerde de isteklilerin yasaklılık sorgulaması yapılmalı, 2886 sayılı Kanun'da yer alan ve yasaklı kişi ve firmaların kamu ihalelerinden uzaklaştırılmasını öngören hükümler tam olarak gerçekleştirilmelidir.

b) Kira sözleşmelerindeki 1 yıl uzama hükmü

Belediyelerin taşınmaz kiralamalarındaki süre hadleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu Kanun'un 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde taşınmaz malların üç yıla kadar kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin; 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise üç yıldan fazla kiralanmasına karar vermenin belediye meclisinin yetkisi kapsamında olduğu ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kiralarda sözleşme süresini düzenleyen 64'üncü maddesinde taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, maddede geçen özel durumlar hariç, on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzeri belediyelerin kiralama işlemleri ile ilgili hükümleri içeren her iki kanunda da süre uzatımına ilişkin herhangi bir ifade yer almamaktadır. Bu nedenle, kira süresi biten taşınmazlar, ancak 2886 sayılı Kanun'a göre yeniden ihaleye çıkılarak kiraya verilebilmektedir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından ihale edilerek yapılan kiralama sözleşmelerinin özel şartnamelerinin 4'üncü maddesinde yer alan *" Süre bitiminden 30 gün öncesine kadar taraflardan biri fesih bildiriminde bulunmamış ise, kira akdi iş bu şartname ve ihale şartnamesinde belirtilen şartlarla 1 (bir) yıl süre ile uzamış sayılır."* ifadesi taraflar arasında hukuki ihtilafa neden olabilecektir. Kiraya veren ve kiralayanın hak ve borçlarını düzenleyen sözleşmelerde, 2886 sayılı Kanun'a aykırı hükümlerin yer almaması ileride doğabilecek hukuki ihtilafların önlenmesi açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa yönelik itirazda bulunulmamış, satış ve kiralama ihalelerinde isteklilerin yasaklılık sorgulamasının yapılacağı, ihalelere katılacak olan isteklilerden "Kamu ihalelerine katılanlardan yasaklı olmadıklarına dair belge" isteneceği,

Kira sözleşmelerindeki 1 yıl uzatma hükmünün bugüne kadar uygulanmadığı, kira süresinin bitiminde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yeniden ihale yapıldığı, sözleşmeye aykırı hususların yasaya uygun hale getirilerek yeniden güncelleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerde yasaklılık sorgusunun yapılacağı ve kira sözleşmelerindeki 1 yıl uzama hükmü mezkûr Kanun'a uygun hale getirileceği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Akaryakıt Alım İhalesinde Otomasyon Sisteminin Kurulmaması ve Taşıt Tanıma Sisteminin Hatalı Uygulamaları Önleyecek Nitelikte Bulunmaması

İdare bünyesinde kullanılmasına ihtiyaç duyulan akaryakıt, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca yapılan 2017/508099 ihale kayıt numaralı "Akaryakıt Alımı" işi ile temin edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesine göre idareler ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

www.balioglu.net

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 25'inci maddesinin (f) fıkrasında ise sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemesi yasak fiil ve davranışlar arasında sayılmıştır.

İdare tarafından 15.11.2017 tarihinde ihalesi yapılan ve 08.12.2017 tarihinde sözleşmeye bağlanan Akaryakıt Alımı İşine ait Teknik Şartnamenin 3'üncü maddesinde aynen;

"*Yüklenici şu an idaremizde kurulu bulunan akaryakıt istasyonuna işin yerine getirilebilmesi için varlığı zaruri olan aşağıda özellikleri belirtilen otomasyon sistemini idareden herhangi bir ücret ve hak talep etmeden kurmayı ve işler vaziyete getirmeyi kabul ve taahhüt etmiş sayılır.*"

İfadelerine yer verilerek ihale kapsamında istenen tank otomasyon sistemi, pompa otomasyon sistemi ve taşıt tanıma otomasyon sistemine ait özellikler belirtilmiştir. Ancak yerinde yapılan denetim neticesinde teknik şartnamede bahsedilen sistemlerin kurulmadığı görülmüştür. Bahsi geçen sistemler ciddi bir maliyeti gerektirip ihaleye katılan isteklilerin ya da ihaleye katılabileceklerin teklif tutarlarını veya ihaleye katılıp/katılmama durumlarını etkileyebilecek niteliktedir. Kaldı ki bu durum İdarenin de zararınadır; zira ihale kapsamında

taahhüt edilen sistemlerin yapılmaması, var olan eski sistemlerin kullanılmasına ve yenilenmemesine sebebiyet vermiştir.

İhale kapsamında kullanılan taşıt tanıma sisteminin doğrudan ilgili taşıta entegre olmaması iç kontrol riski oluşturmaktadır. İdarece kullanılan taşıt tanıma sistemi, bankamatik kartı benzeri bir şekilde kartın okutulması ile yakıt alımına izin vermektedir. Bir kart bir plakaya tanımlı olsa da farklı araçlar için de alım yapılabilmektedir ve bunların kontrolü sadece ilgili birim tarafından manuel olarak yapılmaktadır. Hakedişlerin incelenmesi esnasında da belli bir plakaya tanımlanmış karttan İdarenin başka araçlarına da yakıt alınabildiği görülmüştür. Bu şekilde bir uygulama yerine tanımlanan araç dışında başka araçlara yakıt alımına izin vermeyen, ilgili araçlara monte edilebilen "Akıllı Halka" ve "Taşıt Kimlik Ünitesi" benzeri taşıt tanıma sistemleri ile kilometre kontrolü de yapılabileceğinden iç kontrol riskleri azalacak, sistemin daha düzgün ve kontrollü işletilmesine katkıda bulunulacaktır.

Buna göre, istekli olabilecek firmalar ihale dokümanını inceleyerek katılım gösterip göstermeyeceklerine karar vermekte; katılım gösterenler de dokümandaki şartların tamamını göz önünde bulundurarak tekliflerini sunmaktadırlar. Bu yüzden teknik şartnamede belirtilen hususların eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi ya da ihtiyaç duyulmayan hususlara ihale dokümanında hiç yer verilmemesi, rekabet ilkesinin sağlanması açısından önem arz ettiği gibi ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkesinin hayata geçirilmesine de hizmet edecektir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle akaryakıt alımında kurulu olan otomasyon sisteminin ilk yüklenici tarafından yapıldığı, bu sisteme uygun yakıt alımı yapılmakta olduğu, otomasyon sisteminin akaryakıt alımının ayrılmaz parçası olduğundan yüklenici nezdinde yapılmasının uygun görüldüğü ve otomasyon sisteminin bakım ve güncellenme maliyetlerinin yaklaşık maliyete eklenmediği belirtilmiş,

İhale kapsamında kullanılan taşıt tanıma sisteminin hatalı uygulamaları ile otomasyon sisteminin kurulmamış olmasının hatalı olduğu hususuna İdare tarafından da iştirak edildiği, söz konusu riskleri bertaraf etmeye yönelik çalışmaların yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında otomasyon sisteminin bakım ve güncellenme maliyetlerinin yaklaşık maliyete eklenmediği ifade edilmişse de yaklaşık maliyetlerin gizli olduğu ve ihaleye katılım gösterecek istekliler tarafından bilinemediği nazara alındığında,

ihale dokümanına göre tekliflerini oluşturan istekliler için söz konusu hususun önem arz etmediği anlaşılacaktır.

Bulgu konusu tespite itiraz edilmediği ve risklerin önlenmesine yönelik çalışmaların yürütülmeye başlandığı ifade edildiğinden söz konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 5: İdarenin Tasarrufunda Olan Sokaklarda Mevzuata Aykırı Olarak Sokak Arası Otopark İşletilmesi

Yol, cadde, sokak, meydan gibi yerler mülkiyeti herhangi bir kişi ve kuruma ait olmayıp belli şart ve kurallarla tasarruf yetkisi bazı kamu kurumlarına bırakılan yerlerdir. Söz konusu yerlerde otopark işletmeciliği yapmak kanunlarda özel olarak düzenlenmiş ve çeşitli kurallara bağlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları sayılmış, maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"...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" ifadesine yer verilerek söz konusu görev ve yetki münhasıran büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 79'uncu maddesinde ise aynen;

"Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır." hükmü yer almaktadır.

İstanbul ili içinde gerçekleştirilen uygulamada, bir yerin yol üstü otopark olabilmesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından ilgili kurumlardan görüş alınmakta, daha sonra

www.balioglu.net

UKOME tarafından söz konusu yerin yol üstü otopark olmasına karar verilmektedir. Ayrıca yol üstü otopark olmasına karar verilen yerler İBB meclis kararları gereği sermayesinin büyük kısmı İBB'ye ait olan İSPARK tarafından işletilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 2018 yılı içerisinde İçerenköy Mahallesinde 2 sokakta, Küçükbakkalköy Mahallesinde 5 sokakta ve Barbaros Mahallesinde 6 sokakta İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu ATABEL İnşaat Temizlik Gıda San. ve Tic. A.Ş. tarafından yol üstü otopark uygulaması yapıldığı, bu uygulama sonucunda 1.173.097,09 TL tutarında gelir elde edildiği; İdarenin ise bu gelirden herhangi bir pay almadığı görülmüştür. Ayrıca Küçükbakkalköy Mahallesi Defne Sokakta ise Ataşehir Polis Hizmetlerini Geliştirme ve Destekleme Derneği'nin, İdareye ödenen işgaliye harcı karşılığında, yol üstü otopark uygulaması yaptığı görülmüştür.

İlçe belediyesinin yetkisinde bulunmayan, hatta konusu suç teşkil eden bir işlem için herhangi bir şirket veya derneğe izin verilmesi, bunun karşılığında para alınması veya tasarrufunda bulunan mezkûr alanlarda yapılan hukuksuz işlemlere karşı gerekli önlemlerin alınmaması doğru bir uygulama değildir. Söz konusu hatalı uygulama mevzuatta belirtildiği gibi kişiler hakkında çeşitli cezalara sebep olabileceği gibi, İdare aleyhine de ileride çeşitli davalar açılmasına ve maddi zararların doğmasına neden olabilecektir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle otopark işletmeciliği yapılan hiçbir sokakta İBB'nin yetki ve sorumluluğu olmadığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilçe belediyelerine vermiş olduğu görev, yetki ve sorumluluk alanlarında bu işlemlerin yapıldığı, halihazırda İSPARK A.Ş. tarafından bu alanlarda herhangi bir otopark işletmeciliği talebinin bulunmadığı, daha önce söz konusu alanlarda "değnekçi" veya "kanunsuz vale" tabir edilen kişiler tarafından kamu kaynaklarının kanunsuz bir şekilde tahsil edildiği, düzensiz park yapılmasına sebep olunduğu, bu hususun önüne geçilmesi adına sermayesinin tamamı belediyeye ait olan Şirket ile otopark işletmeciliği yapıldığı, zaten böyle alanlarda ilçe belediyelerinin şirketleri aracılığıyla otopark işletmeciliği yapıldığının bir gerçek olduğu,

İdarenin sorumluluk alanlarında yer alan yerlerde İSPARK A.Ş. tarafından otopark işletmeciliği yapılmak istenmesi sonucunda konunun İdare Mahkemesine taşındığı, dava konusu işlemin iptal edildiği ve Danıştay tarafından onandığı,

Mezkûr Belediye Şirketinin otopark işletmeciliği yapması için gerekli süreçlerin hazırlanmış olduğu, aynı şekilde Şirketin defalarca incelenmiş olmasına rağmen otopark

işletmesi ile ilgili inceleme makamlarınca uyarıcı mahiyette bir rapor tutulmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından verilen cevapta bulguda bahsi geçen ve bir dernek tarafından Küçükbakkalköy Mahallesi Defne Sokak'ta işletilen sokak arası otopark hususunda herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında gönderilen yerel mahkeme kararı ile Danıştay 8. Daire Kararına esas teşkil eden uyuşmazlığın özü Ataşehir ilçesi Barbaros mahallesi 2938 ada 3 parsel önünde yer alan taşınmazın hangi belediyenin tasarrufunda bulunduğudur. Mezkûr kararlarda söz konusu yerin yeşil alanda kaldığı ve ana arterde yer almadığı belirtilerek Ataşehir Belediyesinin tasarruf alanında kaldığına hükmedilmiştir.

Her iki kararda da özetle; söz konusu taşınmazın ilçe belediyesinin görev alanında kaldığı, taşınmazın plan fonksiyonunun yeşil alan olduğu, açık ve kapalı otopark yapmak, işletmek ve işlettirmenin büyükşehir belediyesine ait bir yetki olduğu, ilçe belediyesinin de otopark yapmak görevinin bulunduğu, ancak büyükşehirlerde bir alanın otopark alanı olarak belirlenmesine yetkili olan idarenin UKOME olduğu, UKOME tarafından otopark olarak belirlenen yerlerle ilgili imar planları ve imar uygulamasının yapılması sonrasında otopark olarak işletilebileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Görüleceği üzere gerek yerel mahkeme gerekse de Danıştay 8. Daire kararlarında ilçe belediyesinin tasarrufunda bulunan alanlarda yol üstü otoparkı işletmesinin mevzuata uygun olduğu yönünde bir hüküm verilmemiştir.

Söz konusu yer ile ilgili UKOME kararı bulunmadığı ve gerekli imar planı değişiklikleri yapılmadığı için otopark işletmesinin İSPARK'a bırakılması zaten mümkün değildir. Söz konusu karar alınıp ve gerekli değişiklikler yetkili birimlerce yapıldıktan sonra ise otopark işletmesinin İSPARK'a devredilmesinin önünde yasal bir engel bulunmayacaktır.

Bu bakımdan yargı kararlarından Ataşehir Belediyesine ait Şirketin otopark işletmeciliği yapmasının kanunlara uygun olduğu yönünde bir hüküm çıkarılamaz.

Belediye şirketince yapılan otopark işletmeciliğinin "değnekçi" veya "kanunsuz vale" uygulamalarının önüne geçtiği yönündeki kamu idaresi cevabına da katılmak mümkün değildir. Zira Belediye kanunsuz bir uygulamayı ortadan kaldırmak adına kendisi kanunsuz

bir uygulamaya yol açarak mevzuat hükümleri dışına çıkmaktadır. Bu hususun hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı da çok açıktır.

Bulguda da belirtildiği gibi ilçe belediyesinin yetkisi dâhilinde olmayan bir işlemi yapması, bu yetkiyi de herhangi bir ihale, izin, görevlendirme vs. olmadan bir şirkete vermesi mevzuata aykırıdır. Mevcut uygulama, gerekli yasal altyapısı olmayıp mevzuata uygun olmadığından hatalı hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Kiraya Verilen Yerlerde Sözleşme, Şartname ve Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

İdare tarafından kiraya verilen yerlere ilişkin kiralama dosyaları ve kira gelirlerine ilişkin yapılan detaylı çalışma sonrasında aşağıda maddeler halinde yer verilen hususlara rastlanılmıştır.

a) Spor tesisi kiralama işinde sözleşmede belirtilenin üzerinde ilave alanlar yapılması ve kiralanan yerin faaliyetinin değiştirilmesi

www.balioglu.net

İdare tarafından Barbaros Mahallesinde 3 ile 2469 no.lu parseller arasındaki park alanı içerisinde yer alan*"2 adet halı saha, 1 adet otopark, sporcu soyunma ve yönetim odası, dinlenme salonu, kafeterya alanı ve WC'den oluşan spor tesisi*" için 12.07.2011 tarihinde iki yıllık kira sözleşmesi imzalanmış ve kira süresi bitiminde de 30.07.2013 tarihinde 10 yıllık ihale yapılmıştır.

İki sözleşmede de kiracı aynı firma olup, ihale kapsamındaki tesiste ilave alanlar yapıldığı gibi kafeterya olarak ihaleye çıkılan yerde lokanta faaliyeti sürdürüldüğü görülmüştür.

01.08.2011 tarih ve 2011/429 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı ile kiracıya faaliyet konusu olarak "Lokanta", tali faaliyet konusu olarak da "Kafeterya" ruhsatı verilmiş; aynı iş yeri için Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından 20.10.2011 tarih ve 13251 sayılı Turizm İşletme Belgesi düzenlenmiştir. Bu belgede işyerinin kapasitesi "*75 Kişilik 2.Sınıf Lokanta, 50 Kişilik TV ve Oturma Salonu, Snack Bar, 80 Kişilik ve 60 Kişilik Açık Yemek Alanları, Futbol Sahası (2 Adet), Çocuk Oyun Parkı, Satış Ünitesi, 10 Araçlık Otopark"* olarak belirlenmiştir. Yukarıda yer alan tüm belgeler 2013 yılında gerçekleştirilen ihaleden önce alınmış olmasına rağmen ihaleye çıkılarken kiralanacak yerin "Lokanta" niteliğinden ve lokanta işletmeciliği de yapılabileceğinden bahsedilmemiştir. Her ne kadar kiracı Turizm

İşletme Belgesine sahip bir ticari işletme olsa da içki satışı yapıp yapamayacağı ihtilafa neden olmuş, gerek tesisin içkili yerler krokisinde olmaması gerekse de şartnamenin 27'nci maddesinde alkollü içki bulunduramaz ve satamaz ifadesi yer aldığından dolayı lokantada içki satışı yapılmasının imkânı bulunmamaktadır.

Bununla birlikte ihaleye ilişkin şartnamelerde belirtilmemesine rağmen tesisin 550,00 m^2 büyüklüğündeki açık alanı servis alanı olarak kullanılmakta ve bu alanda çeşitli etkinlikler -kır bahçesi minvalinde özel günler için (düğün, nişan, kutlama vs.)- düzenlenerek ticari kazanç sağlanmaktadır.

Ayrıca spor tesisi olarak kiraya verilen mahalde ihale sonrası ilave alanlar yapılmıştır. Bu kapsamda halı saha adedi iki tane daha arttırılarak dört adede çıkarılmış, ekstradan yapılan halı sahalar için kira bedeli takdir edilmiştir. Bununla birlikte 95,40 m^2'lik kokoreç satışı için büfe tarzında yapı, 47,89 m^2'lik alanda büfe yapılmış; servis büfesinde 27,27 m^2'lik, kafeterya (Lokanta) alanında ise 48,44 m^2'lik büyümeler olmuştur. Toplamda ihaleye konu olan 3.660,00 m^2 büyüklüğündeki tesis, 6.157,03 m^2'ye çıkarılmış, söz konusu husus İdare tarafından da tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

İdare tarafından yapılan ihalelerde açıklık ve rekabet ilkelerinin sağlanması elzemdir. İhale konusu yerin niteliklerinin, faaliyet konusun şartnamede tam ve doğru belirtilmemesi, sonrasında yeni yapılar ve ilave alanlar yapılmasına izin verilmesi açıklık ve rekabet ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Bu ilkelerin uygulamada göz ardı edilmesi, ihaleye katılımları ve isteklilerin tekliflerini önemli ölçüde etkileyeceğinden İdare gelirleri açısından ciddi bir kayba neden olacaktır.

b) Büfe kiralama işleminde sözleşmeye aykırı hareket edilmesi, ihale yapılmaması ve ecrimisil uygulanmaması

Barbaros Mahallesi 2534 parselin kuzeyindeki park alanı içerisinde yer alan "*60 m^2 servis yiyecek içecek büfesi + wc*" kira işlemi için 26.04.2012 tarihinde ihale yapılmıştır. İhale üzerinde kalan istekli ile 01.06.2012 tarihinde 3 yıllık (kira müddeti 01.06.2012 – 31.05.2015) kira sözleşmesi imzalanmıştır.

Söz konusu sözleşmenin 14'üncü maddesinde; "*Kiracı tarafından kiralanan işletmenin Belediyece belirtilen ve düzenlenen 60 m^2 alanlı servisli yiyecek içecek büfesi + WC yapmaya mecburdur. Yerin projeye göre, işletmeye uygun hale getirilmesi için gerekli tesisler 6. Maddede belirtilen süre içinde yapılacaktır...*" ifadelerine yer verilerek, kiracının

yer teslimini müteakip 60 gün içerisinde Belediyece tanzim edilen projeye uygun olarak gerekli tesis ve tesisatı yapması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu tesise ilişkin dosyanın incelenmesi neticesinde; büfenin usulüne uygun inşa edilmediği, buna rağmen kira sözleşmesinin feshedilmediği görülmüştür.

İhaleye konu olan büfenin bulunduğu yer, imar uygulama planında park alanı olarak belirlenmiştir. O dönemde yürürlükte olan 23.06.2007 tarihli İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 2.02.5.1.2 numaralı maddesinde tanımlanan parklar için;

"Kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçlarına cevap veren alanlardır. İmar planında park alanlarının içerisinde park için gerekli başka tesisler gösterilmemişse, bu alanlarda kalıcı olmayan, temelsiz, sökülüp takılabilir malzemeler kullanılması ve Belediye Encümen Kararı alınması koşulu ile büfeler, havuzlar, pergolalar, açık çayhane ve wc den başka tesis yapılamaz. Kalıcı olmayan bu yapılardaki maksimum yükseklik h=4,50 metreyi ve maksimum emsal E=0,04'ü geçemez. Gereği halinde çevrenin ihtiyacı değerlendirilerek belediyesince uygun görülmesi halinde onaylanacak proje ile açık spor tesisleri yapılabilir." ifadesine yer verilerek, park içerisinde nelerin, nasıl yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

İlgili parkın alanı 1.833 m^2 olduğundan, burada yapılabilecek maksimum inşaat alanı 73,32 (1.833 x 0,04) m^2'dir. Söz konusu yer için İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar Müdürlüğü tarafından 03.04.2013 tarihinde arazi tespit çalışması formu düzenlenmiştir. 18.07.2013 tarihli İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı yazısında betonarme malzemenin de kullanıldığı (Bodrum Kat) temelli bir yapı inşa edildiği; yapının en fazla 73,32 m^2 olması gerekir iken bodrum kat (60 m^2) + zemin kat (60 m^2) olmak üzere toplamda 120,00 m^2 inşaat alanına sahip olduğu; park alanlarında yapılabilecek yapıların maksimum yüksekliği h=4,50 metre iken bodrum kat ile birlikte 7,00 metre yüksekliğinde restoran fonksiyonuna sahip yapı yapıldığı ifade edilerek söz konusu yerdeki ruhsatsız yapı için 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca yapı tadil tutanağı düzenlenmesi ve mevzuata uygun olarak ruhsatlandırılmaması durumunda yıkımının yapılması istenmiştir.

Bahse konu yer için İdare ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı arasında karşılıklı yazışmalar yapılmış, Bakanlık görüşü alınmış; son olarak Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından düzenlenen 12.07.2017 tarihli işgal tespit tutanağında bodrum katın tamamen kapatılarak projeye uygun hale getirildiği tespit edilmiştir. Ne var ki

kiracı tarafından yapılan bu hatalı uygulama için kiracı aleyhine herhangi bir işlem tesis edilmemiş, sözleşmenin feshi cihetine gidilmemiştir.

Aynı kiralama işleminde sözleşme süresinin bitmesine rağmen aynı yer için yeniden ihaleye çıkılmadığı ve kiracının işgalinin devam etmesine rağmen ecrimisil uygulanmadığı görülmüştür. Mezkûr kira sözleşmesinin bitiş tarihi 31.05.2015'dir. Ayrıca 01.06.2013 ile 31.05.2015 tarihleri arasında kiracı kira borcunu ödememiş, sözleşme bitiş tarihinden 2018 yılı sonuna kadar da taşınmaz işgaline devam etmiş olmasına rağmen ecrimisil uygulanmamıştır.

Yukarıda açıklanan süreçler göz önüne alındığında mevzuata uygun olmayan bir taşınmaz kira yönetimi sergilendiği rahatlıkla anlaşılmaktadır. İdare tarafından öncelikle projeye aykırı yapıya izin verilmemesi; ilk tespit tarihinden itibaren yapıyı mevzuata uygun hale getirtmesi ya da sözleşmenin feshedilmesi; kiracının sözleşmeye aykırı olarak borcunu ödememesinden dolayı yine sözleşmenin feshedilmesi; sözleşme bitiş tarihinde kiralanan yerin tahliyesinin gerçekleştirilerek tekrardan ihaleye çıkılması gerekirken söz konusu işlemlerin hiçbiri gerçekleştirilmemiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr hususların hiçbiri yapılmadığı gibi kiracı yapıyı bedelsiz olarak kullanmaya devam etmiş ve işgalci durumuna düşmüştür. İşgalin tespitinden itibaren de İdare tarafından geriye dönük ecrimisil bedeli alınmamış ve iş yerinin tahliyesi gerçekleştirilmemiştir. Bu şekilde bir yönetim neticesinde mevzuata aykırı işlemler gerçekleştirilmiş ve İdare açıkça zarara uğratılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; özetle;

- Spor tesisi kiralama işinde sözleşmede belirtilenin üzerinde ilave alanlar yapılması ve kiralanan yerin faaliyetinin değiştirilmesi hususu ile ilgili olarak;

İhale konusu yer ile ilgili olarak faaliyet konusunun lokanta, tali faaliyet konusunun kafeterya olarak işyeri ruhsatı düzenlenmesi ve alkollü içki satışı yapılamayacağına dair hüküm bulunmasına karşın alkollü içki satıldığından bahisle İçişleri Bakanlığı tarafından soruşturma izni verildiği, bu Karara karşı Danıştay 1. Daire Başkanlığına itirazda bulunulduğu ve yargılama sürecinin devam ettiği belirtilmiş,

İhale öncesi ve ihale aşamasındaki süreçlerden bahsedilerek Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden söz konusu yerin içkili ruhsat verilen yerlerden olup olmadığının sorulduğu, mezkûr Müdürlük tarafından verilen cevapta belirtilen yer için içkisiz lokanta, kafeterya

faaliyet konulu işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlendiğinin belirtildiği,

4250 sayılı Kanun'da alkol satış belgesi almak isteyenlerin belediye ve/veya il özel idaresinden izin veya Kültür ve Turizm Bakanlığından Turizm belgesi almalarının zorunlu olduğunun belirtildiği, 696 sayılı KHK'da alkollü içeceklerin üretim ve satışına ilişkin yetki belgelerinin verilmesi hususunun Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının uhdesinde olduğunun belirtildiği, söz konusu işletmenin Kültür ve Turizm Bakanlığınca düzenlenmiş Turizm işletme belgesine sahip olduğu,

Özel şartnamenin 27'nci maddesinde belirtilen ihlallerin derhal giderilmesi gerektiği hususunun 15.05.2018 tarihinde ilgili Şirkete tebliğ edildiği, Şirket tarafından verilen cevap dilekçesinde bahse konu yerde içki satışının bulunmadığı ve bundan sonra da satış yapılmayacağının beyan ve taahhüt edildiği,

İhale ilanında söz konusu yerde kafeterya alanının olduğunun belirtildiği, kira takdir raporunda da kafeterya ve restoran olarak belirleme yapıldığı, sadece Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından verilen işyeri ruhsatında ana faaliyet konusunun lokanta, tali faaliyet konusunun kafeterya olarak belirtildiği,

İhale ilanında kafeterya olarak belirtilmesi uygun değilse de işyeri ruhsatında kafeterya olarak yazıldığının görüldüğü, Türk Dil Kurumuna göre lokantanın "yemek pişirilen yer", kafeteryanın ise "müşterilerin kendi kendine servis yaptıkları lokanta" olarak tanımlandığı, dolayısıyla her iki kullanım amacının birbiriyle aynı olduğu, hatta hizmet açısından kafeteryanın daha kapsamlı olması nedeniyle herhangi bir kusur ve hata gerçekleştirilmediği,

Kira ile ilgili bilgilerin ilgili müdürlüklere gönderildiği, Sözleşmede açıkça içki satılamayacağı belirtilmiş olmasına rağmen Turizm İşletme Belgesi düzenleyen Kültür ve Turizm Bakanlığının hatalı işleme neden olduğu,

17.05.2018 tarihinde söz konusu alanda yapılan kontrollerde alkollü içki servisi ve satışının olmadığının görüldüğü, 08.10.2018 tarihinde Zabıta Müdürlüğünce yapılan denetimlerde de aynı şekilde içki servis ve satışına rastlanmadığı ifade edilmiştir.

- Büfe kiralama işleminde sözleşmeye aykırı hareket edilmesi, ihale yapılmaması ve ecrimisil uygulanmaması hususu ile ilgili olarak;

Söz konusu alanla ilgili olarak ihale süreçlerine yer verilerek İstanbul Büyükşehir

www.balioglu.net

Belediyesi tarafından gönderilen yazı üzerine ilgili müdürlükler ile yazışmalar gerçekleştirildiği, ilgi kişiye aykırılığın 10 gün içerisinde giderilmesi yoksa fesih işlemlerinin uygulanacağının bildirildiği,

Daha sonrasında yine ilgili müdürlükler ile yazışmalar yapılarak yapının ruhsata bağlanması, ruhsata ve proje aykırılıkların giderilmesi veya zorunluluk halinde yıkımı ile ilgili olarak yetkili ve sorumlu müdürlüklerce gereğinin yerine getirilmesinin istenildiği, ruhsatlandırılması halinde kiraya devamının, yıkım halinde kiralamaya son verilmesi için yazıların yazıldığı,

2017 yılında yapılan tespitlerde bodrum katın girişlerinin tamamen kapatıldığının görüldüğü, bu haliyle ruhsatlandırma olup olamayacağının bildirilmesinin Park ve Bahçeler Müdürlüğünden talep edildiği, ilgili Müdürlük tarafından Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'ne göre bunun mümkün olmadığının bildirildiği,

2015 yılı için aylık 3.799,00 TL ecrimisil bedeli alınması için Başkanlık Oluru alındığı, 2016 tarihinden itibaren kullanım için ecrimisil bedelinin belirlenmesi amacıyla kıymet takdir komisyonu kurulduğu, söz konusu komisyon tarafından toplam 178.400,00 TL'lik ecrimisil takdir edildiği, ecrimisil ihbarnamesinin ilgili kişiye tebliğ edildiği, ödeme emri düzenlendiği ve tebliğ edildiği, kira borcu için taksitlendirme yapıldığına dair taksitlendirme belgesinin düzenlendiği,

İlgili kişi tarafından işgal devam ettiğinden tahliye edilerek 15 gün içinde boş ve kapalı olarak müdürlüğe teslim edilmesinin bildirildiği,

İdare hukuku alanında idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesinin kabul edildiği, söz konusu alan için tekrar ihaleye çıkılması için Başkanlık onayı alındığı, ihale işlemlerinin devam ettiği,

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16'ncı maddesi kapsamında belediye tasarrufunda ve derneklerce kullanılan alanlara ilişkin yapı kayıt belgesine ilişkin yasa kapsamında başvuru işlemlerinin tamamlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu ilk husus olan *"2 adet halı saha, 1 adet otopark, sporcu soyunma ve yönetim odası, dinlenme salonu, kafeterya alanı ve WC'den oluşan spor tesisi*" kiralama işi için içki satışı yapılıp/yapılamayacağına ilişkin mevzuat ve sözleşme hükümlerine önemli oranda yer verilmiş olsa da bulguda bu konunun

www.balioglu.net

ihtilafa neden olduğu ve sadece yapılmaması gerektiği belirtilmiştir. Bulgunun ilk kısmında esas olan konu kiralanan yerdeki ilave yapılar ve büyümeler ile çeşitli etkinliklerin düzenlendiği açık servis alanın ihale şartnamesinde belirtilmemesi olmasına rağmen İdare cevabında bunlara değinilmemiştir. Söz konusu bu hususların ihaleye katılımı ve isteklilerin tekliflerini önemli ölçüde etkileyeceğinden açıklık ve rekabet ilkeleri ile bağdaşmayacağı aşikârdır.

Bulgu konusu ikinci husus "*60 m^2 servis yiyecek içecek büfesi + wc"* kira işlemidir. Kamu idaresi cevabında işgalci durumundaki kiracıya 04.03.2019 tarihinde tahliye yazısının ilgilisine tebliğ edildiği; söz konusu yer için 04.03.2019 tarihinde tekrardan ihaleye çıkılması için başkanlık onayı alındığı belirtilmiştir. Bulguda detaylı olarak anlatıldığı üzere kira sözleşmesinin bitiş tarihi 31.05.2015'dir. Kiracı 01.06.2013 tarihinden itibaren kira borcunu ödemediği gibi işgalci durumuna düştüğü sözleşme bitim tarihinden (31.05.2015) itibaren 2018 yılı sonuna kadar da tahliye işlemini gerçekleştirmemiştir. Buna rağmen söz konusu dönemlerde herhangi bir ecrimisil tahsilatı yapılmamıştır. En nihayetinde 2018 yılı sonu itibari ile kiracının geçmiş kira, ecrimisil ve gecikme zammı borçları toplamı 321.192,20 TL tutarına ulaşmıştır. Bu şekilde uzun süren ve ciddi manada sözleşmeye aykırı olan uygulamaların bulunmasına rağmen tahliye yazısı ve yeniden ihaleye çıkma kararı çok geç alınmış, bu ise İdarenin önemli bir gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermiştir.

www.balioglu.net

Taşınmaz kira işlemlerinin mevzuata ve temel ilkelere uygun yapılması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği gelecek denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 7: Yol, Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Sermayesinin Çoğunluğu Belediyeye Ait Olan Şirkete Ayni Sermaye Olarak Devredilmesi

Belediyeler tarafından taşınmaz satın alınabilmekte ve bunlar üzerinde satma, tahsis, devir gibi çeşitli tasarruflar kullanılabilmektedir. Söz konusu taşınmazlar belediyelerin mülkiyetinde olduğundan bu konuda –söz konusu işlemlerin ihale ile yapılması dışında- herhangi kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediyeler tarafından tasarruf yetkisine sahip olunan taşınmazlar mülkiyetinde bulunan yerlerle sınırlı değildir. Kanunlarda sayılan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, yollar gibi birçok alanda

belediyelere verilmiş bazı tasarruf hakları vardır. Mesela belediyeler söz konusu yerlerde yasalara uygun olarak kurulacak işletme, büfe gibi yerleri kiraya verebilir, kanunda öngörülen şartlar dâhilinde bu gibi alanlardan işgal harcı alabilirler. Ne var ki söz konusu yerlerin mülkiyeti belediyelere ait olmadığından bu yerlerin satılması, başka bir kişi veya kuruma devri mümkün değildir. Bir başka deyişle kanunlarla verilen söz konusu tasarruf hakkından devamlı ve geri dönülemez bir şekilde vazgeçilemez; sokaklar, parklar, meydanlar başka kişi ve kuruluşlara satılamaz ve devredilemez.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesinde üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirketlere konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; Ataşehir Belediye Meclisinin 11.12.2015 tarih ve 100 sayılı Kararı ile sermayesinin tamamı Kuruma ait olan ATABEL Gıda Turizm San. ve Tic. A.Ş. için sermaye artırımına gidildiği ve bu artış için reklam faaliyetlerinin yapıldığı 11 adet LED ekran ile bazı taşınmazların ayni sermaye olarak şirkete devredildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Söz konusu 11 adet LED ekran belediye mülkiyetindeki yerlerde olmayıp, kanun ile belediye tasarrufuna bırakılan kaldırım, park alanı ve refüjler üzerinde yer almaktadır. Mezkûr yerlerin nasıl ki satışı mümkün değilse, ayni sermaye artışı olarak herhangi bir şirkete devri de mümkün değildir. Dolayısıyla LED ekranlarla birlikte bu ekranların işgal ettiği taşınmazın da devredildiği söylenemez. Zaten 6102 sayılı Kanun'da da ancak "devrolunabilen" unsurların ayni sermaye olabileceği açıkça belirtilmiştir. Bahsi geçen LED ekranlar ancak taşınır mahiyetinde Şirkete devredilebilir, yapılan işlemin de bu şekilde olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim Asliye Ticaret Mahkemesi Kararında da ayni sermayenin değeri taşınır malların maliyeti üzerinden yapılmıştır. Bu durumda da Şirketin söz konusu taşınmazları kaldırarak kendi mülkiyetinde bulunan yerlere götürmesi gerekmektedir.

Herhangi bir kişi ya da şirket, belediye tasarrufuna bırakılan bir yere LED ekran ya da başka bir taşınır koyup faaliyette bulunamaz; zira kanunlar kendisine böyle bir hak vermemiştir. Ancak, bahse konu devirden sonra gerek ilgili Şirket gerekse de söz konusu hakkın bir başka şirket veya kişiye devrinde bu şirket ve kişiler, kanunla belediyenin tasarrufuna bırakılan yerlerde belediye gibi tasarruf hakkı sahibi olabilecektir. Bu şekilde bir işlemin 5393 sayılı Kanun'a açık bir aykırılık oluşturacağı ise izahtan varestedir.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde, nasıl ki İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan yerleri satması mümkün değilse, bu yerlerin ayni sermaye artışı suretiyle devri de mümkün değildir. Zira kanunla verilen bir yetki ancak kanunda açık hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Aksine bir uygulama yetki tecavüzü olup yapılan işlemi yetki yönünden sakat duruma getirecektir. Bulgu konusu LED ekranların devri ancak taşınırın devrini kapsayabilir ve söz konusu taşınırların yol, kaldırım gibi yerlerden sökülüp götürülmesini gerektirir. Aksi halde İdare tasarrufunda bulunan alanlar hukuki olmayan bir şekilde işgal edilmiş olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 11 adet LED ekran ve bazı taşınmazların ayni sermaye olarak sermayesinin %100'ü Belediyeye ait olan Şirkete devredildiği, söz konusu LED'lerin Belediyenin yetki ve tasarrufundaki alanlar içinde kaldığı ve Meclis kararı ile sadece kullanım hakkının devredildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar bulgu konusu LED ekranların sadece kullanım haklarının belediye şirketine devredildiği ifade edilmişse de Meclis Kararı ve Mahkeme Kararı'nda taşınırların sermaye olarak devrinin bahsi geçmektedir.

www.balioglu.net

Ataşehir Belediye Meclisinin 11.12.2015 tarih ve 100 sayılı Kararı'nda " *... taşınır ve taşınmaz malların sermaye olarak devredilmesi...*" ifadesine yer verilmiş ve bu yönde karar alınmıştır. Yine Asliye Ticaret Mahkemesine değer tespiti için yapılan başvuruda taşınırların devri bahsi geçmektedir. Kaldı ki bu taşınırların değerleri belirlenirken kullanım hakları üzerinden değil maliyet hesapları üzerinden değerleme yapılmıştır. Görüleceği üzere bu süreçlerin hiçbirinde LED ekranların kullanım hakkının devrine ilişkin ifade yer almamaktadır.

Ayrıca, LED ekranların kullanım haklarının sermaye artışı olarak belediye şirketine devredilmesi de aynı gerekçelerle mümkün değildir. Kullanma hakkı, eşya (mal) üzerinde hak sahibine o eşyadan kullanma ve faydalanma yetkisi sağlayan, mülkiyet sahibini ise mülkiyet hakkının verdiği yetkilerden bazılarını kullanmaktan alıkoyan ve bunların irtifak hakkı sahibi tarafından kullanılmasına müsaade eden sınırlı bir ayni haktır. İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan yerdeki taşınırların kullanım haklarının devri de taşınırların devri gibi mümkün değildir. Zira kanunla verilen bir yetki ancak kanunlarda açık hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Söz konusu taşınmazlar üzerinde yer alan taşınırların kullanım hakkının süresiz ve sınırsız bir şekilde ayni sermaye artışı olarak Şirkete devredilmesi Kanun'la Belediyeye verilen taşınmazlar üzerindeki tasarruf

yetkisinin tamamen Şirkete devredilmesi anlamını taşıyacaktır ki, bu ise hukuken mümkün değildir. Söz konusu LED ekranlar belediyenin özel mülkiyetinde bulunan yerlerde olsa idi gerek bunların devri gerekse de kullanım haklarının devredilmesi hukuki açıdan sorun teşkil etmeyecekti.

Buna göre; Kanun ile belediye tasarrufuna bırakılan kaldırım, park alanı ve refüjler üzerinde yer alan LED ekranların gerek kendilerinin gerekse de kullanım haklarının sınırsız ve süresiz bir şekilde şirkete devrinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Park Alanlarında Çeşitli Dernekler Tarafından İşgallerin Olması

İmar planlarında "Park alanı" olarak belirlenen ve mülkiyeti kamuya ait olan yerlerde tasarruf hakkı belediyelerde bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde parklar; *"Kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19 uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanlar*" olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde;

"…

Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye,

2) 1000 m2 ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m2'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafı çit ve benzeri ile kapatılmak koşuluyla trafo,

3) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m2 üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu, yapılabilir." denilerek, park alanlarında nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlere rağmen İdare tasarrufunda bulunan bazı parklarda herhangi bir ihale olmaksızın bazı dernekler tarafından çeşitli tesisler kurulduğu, tüm halkın kullanımına açık olması gereken park alanlarının bu dernekler tarafından işgal edildiği görülmüştür.

Barbaros Mahallesinde 3363 numaralı adadaki park alanında bir meslek derneği tarafından 20.11.2013 tarihinden itibaren dernek lokali olarak 167,00 m^2, lokanta fonksiyonu olarak 130,00 m^2'lik alanın işgal edildiği görülmüştür.

Yine aynı park alanı içerisinde bir hemşehri derneği tarafından 22.10.2013 tarihinden itibaren lokal olarak 157,00 m^2'lik alanın işgal edildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı şekilde Ferhatpaşa Mahallesinde 4657 ile 4662 numaralı parsellerin kuzeyinde kalan park alanında bir başka hemşehri derneği tarafından 26.05.2014 tarihinden itibaren 600,00 m^2'lik alanın işgal edildiği, söz konusu işgalin dernek lokali olarak kullanıldığı görülmüştür.

Bulgu konusu işgale uğrayan bu alanlar uygulama imar planlarında "park alanı" olarak işlevlendirilmiştir. Mevcut durumdaki işgaller imar mevzuatına aykırı olduğu gibi tüm halk tarafından kullanılması öngörülen alanların münhasıran bazı derneklerin kullanımına bırakılması anlamını taşımaktadır ki mer'i mevzuat uyarınca böyle bir uygulamanın kabulü mümkün değildir. Bu nedenle İdare tarafından bu işgallerin sonlandırılıp, tahliyelerin gerçekleştirilmesi park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Barbaros Mahallesi, Lale Sokak, 2363 adada yer alan park önündeki 167 m^2'lik ve 157 m^2'lik alanların işgal edilerek kullanıldığının tespit edildiği, 2013 yılından itibaren ecrimisil uygulandığı, 2018 yılında 15 gün içinde tahliye edilerek Belediyeye teslim edilmesi için tebliğler yapıldığı, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16'ncı maddesi kapsamında imar barışına müracaat edildiği ve tahliye işlemi sonuçlanmadığından 2018 yılı için ecrimisil bedeli alındığı,

Ataşehir, Ferhatpaşa Mahallesi, Günbey Sokak-Aynur Sokak, No:6 adresinde bulunan yer için 2014 yılından itibaren ecrimisil uygulandığı,

Söz konusu yerlerin tamamının 5393 sayılı Kanun'un "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13'üncü maddesi ile "Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım" başlıklı 77'nci maddesi kapsamında ilçedeki sivil toplum kuruluşları ile beraber kullanılmak üzere aynı Kanun'un 76'ncı maddesine dayanılarak oluşturulan Ataşehir Kent Konseyine tahsis edileceği, Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde yer alan "Belediyeler Kent Konseylerine bütçelerinden ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar" hükmünün söz konusu işleme dayanak oluşturduğu, bu hususa ilişkin Belediye Meclis Kararı alındığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu olan işgalci konumundaki derneklere tahliye yazısı yazıldığı, bu yerler için imar başvurusunda bulunulduğu belirtildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Tıp Merkezi İçin Yapılan Alımlarda Kamu İhale Mevzuatı Temel İlkelerine Aykırı Uygulamalar Bulunması

İdare kaynakları ile gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, alımın niteliği ve nerede kullanılacağına bakılmaksızın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabidir.

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

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

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir." hükmüne yer verilerek, ihale mevzuatı kapsamında yapılacak alımlarda gözetilmesi gereken temel ilkeler ifade edilmiştir.

Bu ilkeler ile uygulamada, rekabetçi bir ortam sağlanarak idare ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesi ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır.

İdarenin Sağlık İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "Prof. Dr. Türkan Saylan Tıp Merkezi Laboratuvarında Bulunan Cihazlarda Kullanılmak Üzere Sarf Malzemesi Alımı" ile "Hemoglabin A1C ve HB Varyantları KİT Alımı" işlerinin incelenmesi neticesinde; kamu ihale mevzuatının yukarıda belirtilen temel ilkelerine riayet edilmeden alımların gerçekleştirildiği görülmüştür.

Söz konusu işlerden ilki olan sarf malzemesi alımı, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmiş; alım konusu 91 kalem malzeme için 1.616.300,00 TL tutarındaki sözleşme 19.02.2018 tarihinde imzalanmıştır.

Doğrudan temin bir ihale usulü değil; Kanun'un 22'nci maddesinde sayılan hallerde başvurulabilecek istisnai bir satın alım yöntemidir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (f) bendine göre "*Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları"* ihale yapılmaksızın bu usul ile temin edilebilmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu fıkrada bahsi geçen "*ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri"* ifadesinin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiği açıktır. Maddede doğrudan temin ile yapılabilecek tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları her vaka (hasta) için uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilmesi ve hastaya özgü olması koşuluna bağlanmıştır. Bir başka ifadeyle "*tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri"* ifadesini cümlenin başında yer alan bağlamdan koparıp bu tür alımların tamamının doğrudan temin kapsamında yapılabileceğinin ifade edilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İlaç, tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları" başlıklı 22.7'nci maddesinde de aynen;

"*Anılan Kanun maddesinin gerekçesinde; özellikle hayati önemi haiz olan ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve nitelikleri kullanılacak hastaya göre değiştiğinden ya da belli bir kullanım süresi bulunmasından dolayı bu süre içinde kullanılmaları zorunlu olduğundan; hem idarenin yararı, hem de hastaların mağdur edilmemesi açısından bu gibi ilaç ve malzemelerin*

ihale yoluyla önceden temin edilip stoklanması yerine, ihtiyaç duyulduğunda doğrudan temin edilmesinin öngörüldüğü belirtilmektedir." ifadelerine yer verilerek, hastaya özgü olup özelliğinden dolayı stoklama imkânı bulunmayan mal ve malzemelerin doğrudan temin ile alınabileceğine işaret edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri gereğince, tıp merkezlerinde devamlı olarak kullanılacak olan ve genellik arz eden 91 kalem ve çok sayıda (kutu, adet, paket ve şişe birimleri bazında) malzemenin doğrudan temin ile alınması ihale mevzuatı temel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Söz konusu alımların yapılmasında -hastaya özgü alımlar olmadığı için- temel ihale usullerinin tercih edilmesi rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından daha doğru olacaktır.

Yukarıda bahsedilen alımlardan ikincisi olan 2018/74937 ihale kayıt numaralı "Hemoglabin A1C ve HB Varyantları KİT Alımı" işi için 09.03.2018 tarihinde açık ihale gerçekleştirilmiştir. Bu alım için hazırlanan teknik şartnamenin 1'inci maddesinde;

"Teklif edilecek reaktifler, reaktifle birlikte tam uyumlu kullanılabilmelidir. Tüm reaktifler ve kitler üretici firmaya ait orijinal etiketi taşımalı, barkot olmalı, etiketin üzerinde son kullanma tarihi, seri numarası ve saklama koşulları belirtilmiş olmalıdır. Teklif edilecek reaktifler teklif edilecek cihaz ile aynı marka olacaktır.";

16'ncı maddesinde ise *"Laboratuvarda kullanımı yapılacak olan alımı yapılan Hemoglabin A1C ve HB varyantları test kitleri tüketilene kadar cihaz laboratuvarda kalacaktır."* hükümlerine yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde;

"…

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

..." ifadesine yer verilerek, teknik şartnamelerde bulunması gereken kriterler belirtilmiştir.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 60'ıncı maddesinde kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini ihaleleri özel olarak ele alınmış ve bu konuda detaylı hükümlere yer verilmiştir. Tebliğin 60.2'nci maddesinde;

"*Kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini incelendiğinde; kitlerin, ihale dokümanında belirtilen teslim sürelerine uygun olarak idareye teslim edilmelerine karşın kitlerin tahlil edildiği cihazların kitlerin tamamı kullanılıncaya kadar idarede kaldığı, ihale dokümanlarında cihazların idarede çalıştırılacağı süreye ilişkin açık bir düzenleme yapılmadığı "cihazlar, kitlerin bitimine kadar idarede çalışır halde hazır bulundurulacaktır" gibi ifadelere yer verildiği görülmektedir. Bu düzenlemeler ise hukuki sorunlar ortaya çıkarmakta; cihazların idarede kullanılacağı sürenin belirsizliği isteklilerce kit fiyatlarına yansıtılmaktadır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve hukuki sorunların yaşanmaması için ihale dokümanında kit ve kitlerin tahlil edileceği cihazın teknik özelliklerinin, teslim sürelerinin, cihazların kurulumu ile cihazların idarece kullanılacağı süreye ve yüklenicinin diğer yükümlülüklerine ilişkin açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir."*

www.balioglu.net

Denilerek, cihazların idarece kullanılacağı süre için açık bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 60.6'ncı maddesinde ise ihale dokümanında kitler ile kitlerin tahlilinin gerçekleştirileceği cihazın aynı marka olması gerektiğine ilişkin düzenleme yapılmayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Nitekim bu konuda Kamu İhale Kurumunun uyuşmazlık kararlarında da yukarıda yer alan hükme paralel kararlar alınmıştır. Mesela benzer bir ihalede reaktif ve kitlerin cihazla aynı marka olmasının istenilmesi Kamu İhale Kurumunun 2017/UM.I-3230 sayılı kararı ile mevzuata aykırı bulunmuş ve ihaledeki ilgili kısmın iptaline karar verilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda; kamu ihale mevzuatı çerçevesinde yapılacak ihalelere ilişkin dokümanların hazırlanmasında ve tercih edilecek alım usullerinin belirlenmesinde 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinin gözetilmesi, doğrudan temin yönteminin ancak Kanun'da belirtilen istisnai haller tam olarak vuku bulduğunda uygulanması, kitler ve kitlere ilişkin cihaz alımlarında gerek Kanun gerekse de Kamu İhale Genel Tebliğ hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi yapılacak alımların hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine yer verilerek alınacak malzemelerin cinsi ve niteliği detaylı bir şekilde belirtilmiş,

İdare tarafından alınan 91 kalem malzemenin test ve tetkik sarf malzemesi olduğu ve belirli bir süre içerisinde kullanılması gerektiği, stoklanmasının ekonomik olmadığı, bu nedenle doğrudan temin ile alımın gerçekleştirildiği, yapılan işlemin Kanun'a aykırı olmadığının düşünüldüğü, bununla birlikte bundan sonraki alım süreçlerinde bulguda belirtilen görüş ve önerilerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca Biyokimya laboratuvarına Hemoglobin A1c ve Hb varyantları ölçüm kiti alımı ve alınan kit karşılığı Hemoglobin A1c ve Hb varyantları ölçüm cihazı kurulumu işinde cihazın markası konusunda herhangi bir isim belirtilmediği, kullanılacak reaktifler ile teklif edilen cihazın uyumlu olarak kullanılabilmesinin belirtilmiş olduğu, kapalı sistem cihazlarda aynı marka reaktif kullanılmadığı takdirde orjinal barkod okunamadığı için gerekli ölçümün yapılamadığı, bu nedenle kapalı sistem cihazlarda reaktifler ile cihazın aynı marka olmasının zorunlu olduğu, söz konusu hususun haksız rekabete yol açmadığı, rekabetin oluşması için gerekli hassasiyetin gösterildiği, üç firmadan teklif alındığı, rekabetin oluşmadığına ilişkin Kuruma ve KİK'e herhangi bir itirazda bulunulmadığı, Kamu İhale Kurulu kararlarının açık cihazlara ait olabileceği kanaatinde olunduğu,

www.balioglu.net

Cihazda kullanılan reaktiflerin set halinde olduğu, bir setin içerisinde solüsyonun tipine göre 100, 600 gibi rakamlarda test bulunduğu, bunlar açılıp barkodu okutturulduktan sonra başka bir cihazda kullanılamaması ve iade yapılamaması nedeniyle ziyan olunmasının önüne geçilmesi amacıyla Teknik Şartnameye 16'ncı maddenin eklendiği, kit miktarı alımın yapıldığı tarihten sözleşme bitiş tarihine kadar hesaplandığı ve parti halindeki kabullerin iş bitim tarihinden önce tamamlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu alımlardan biri olan "Prof. Dr. Türkan Saylan Tıp Merkezi Laboratuvarında Bulunan Cihazlarda Kullanılmak Üzere Sarf Malzemesi Alımı" işinin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmesinin Kanun'a aykırı olmadığı düşünülmekle birlikte, bundan sonraki alım süreçlerinde görüş ve önerilerimizin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi yukarıda da görüleceği üzere *"ile"* bağlacı ile iki kısma ayrılmıştır. Bu nedenle söz konusu fıkrada "ile" bağlacından sonra gelen "*ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri"* ifadesini bir bütün olarak düşünmeyip "*test ve tetkik sarf malzemeleri"* kısmını ayrı tutmak fıkranın yanlış

yorumlanmasına, bu da hatalı alım usulünün kullanılmasına neden olacaktır. Ayrıca Türkiye Kamu Hastaneleri Birliği'nin 2014/06 sıra no.lu genelgesi ile her vaka için ayrı bir satın alma işlemi yerine belirli süreli sözleşmeler imzalanabilmesi için "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılacak Alımlara Ait Birim Fiyat Tip Sözleşme" uygulamaya konulmuştur. Genelgeye göre söz konusu tip sözleşme sadece "*ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları"*nda kullanılacaktır. Buradaki amaç belirli süreli sözleşmelerle her vaka için yapılan satın almaların iş yükünü azaltmaktır, bu genelge de tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemelerinin hastaya özgü ve her vaka için ayrı alınmasını desteklemektedir. Alımı gerçekleştirilen malzemeler sayı ve tür olarak çok fazla olup genellik arz etmektedir; bu nedenle önceden planlanıp temel ihale usulleri ile alınması ihale mevzuatı temel ilkelerine riayet açısından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu diğer alım olan "Hemoglabin A1C ve HB Varyantları KİT Alımı" işine ait teknik şartnamede reaktif ve kitlerin aynı marka olmasının istenilmesi hususunda kamu idaresi cevabında kapalı sistem cihazlarda reaktiflerle cihazın mutlaka aynı marka olması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu şekilde bir uygulama neticesinde, açık sistem cihaz ile teklif verebilecek isteklilerin ihaleye katılımı kısıtlanmaktadır. Buradaki esas amacın reaktif ve kitlerle teklif edilen cihazın tam uyumlu çalışması olmalıdır, tam uyumlu çalışabilmesi için aynı marka olma zorunluluğu hususunda herhangi bir bilgiye rastlanılamamıştır. Bu husus Kamu İhale Kurumunun 2017/UM.I-3230 sayılı kararı ile de desteklenmiştir. Farklı marka reaktif ve kitlerle çalışıp doğru sonuçlar veren cihazlarında ihaleye katılımının sağlanması rekabetin tesis edilmesi açısından önemlidir. Ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 60.2'nci maddesinde cihazların idarece kullanılacağı süre için açık bir düzenleme yapılması gerektiği açık ve net olarak ifade edilmiştir. Reaktiflerin kullanım süresi İdarece planlanıp öngörülebilir hata payı da bırakılıp cihazların kurulumu ile cihazların idarece kullanılacağı süreye ilişkin açık bir düzenleme yapılmalıdır.

Yukarıda bahsedilen açıklamaların ışığında, kamu ihale mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilecek alımlarda, dokümanların hazırlanmasında ve alım usullerinin belirlenmesinde gerek 4734 sayılı Kanun gerekse de Kamu İhale Genel Tebliğ hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi yapılacak alımların hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 10: Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Dernek Faaliyetlerinde Kullandırılması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında:

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

www.balioglu.net

Mezkûr düzenleme önceleri belediyeleri de kapsamakta iken,12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine üçüncü fıkra eklenmiş ve belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapatılmıştır.

Yukarıda anlatılan mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesinin kanuni dayanağı yoktur.

İdare tarafından 2018 yılı içerisindeki araç görevlendirmelerinin incelenmesi sonucunda; dernekler, mahalle ve site sakinleri tarafından düzenlenen 60'ın üzerinde şehir içi gezilerine/etkinliklerine ve 200'ün üzerinde şehir dışı gezilerine/etkinliklerine ücretsiz olarak otobüs ve minibüs tarzı araçların tahsis edildiği görülmüştür. Bu şekilde yapılan araç tahsisleri kamu imkânlarından faydalanmada eşitliği sağlamaktan uzak olacağı gibi kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasının da önüne geçecektir.

Kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde; *"Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde*

yürütülmesini sağlamaya çalışır." hükmü olduğu belirtilerek, bu kapsamda kamu imkânlarından faydalanmada eşitliği sağlamak üzere mahallelerin ve muhtarlıkların talepleri doğrultusunda ayrımsız bir şekilde bu hizmetin verildiği,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 29 ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddeleri uyarınca bundan sonraki dönem için kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi amacıyla azami gayretin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar…"* denilmiştir. Ancak, bulgu konusu edilen gezi ve etkinliklere araç tahsisleri keyfi bir faaliyet olup mahallelilerin ve muhtarlıkların ihtiyaçları ve sorunları minvalinde değerlendirilmesi çok doğru bir yaklaşım değildir. Kaldı ki, bulguda da belirtildiği üzere derneklere yardım yapılabilmesinin kanuni hiçbir dayanağı yoktur.

Yukarıda bahsedilen sebeplerden ötürü bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Olması

Kurum ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında 27.12.2017 tarihinde imzalanan ve 01.01.2018 ile 31.12.2019 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; söz konusu sözleşmede mevzuata aykırı hükümlerin yer aldığı görülmüştür. Söz konusu aykırılıklara ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

a) Sosyal denge tazminatının kanunlarla belirlenen tavan tutarı geçmesi

Mahalli idarelerde çalışan kamu personelleri ile hangi usul ve esaslara göre sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı ve bu sözleşme neticesinde verilecek tazminatın tavan tutarı yasalarla belirlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, söz konusu tazminat tutarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile ilgili belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası

arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalıları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32'nci maddesinde söz konusu sözleşmeye ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir. Aynı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde ise Kanun'un yürürlük tarihinden (11.04.2012) önce imzalanan ve bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmelerde unvanlar itibariyle belirlenen tazminat tutarlarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların belli bir tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Buna göre; şayet 11.04.2012 yılında yürürlükte olan bir sözleşme var ise bu sözleşmede yer alan tavan tutarlar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar (*en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü*) kıyaslanacak, hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

Yapılan incelemelerde İdare ve personeller arasında akdedilmiş ve 11.04.2012 tarihinde yürürlükte bulunan sosyal denge sözleşmesi olduğu ancak, Kurum tarafından 2018 yılı için personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek eski sözleşmede gerekse de toplu sözleşmede yer alan tavan tutarların aşıldığı, personele net olarak 2.407,00 TL, 1.728,00 TL ve 864,00 TL gibi ödemelerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

b) Dayanışma aidatı için personeller arasında farklı oranların belirlenmesi

4688 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sendika gelirleri arasında sayılır iken; 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise toplu sözleşme

ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin *"Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"* başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında *"Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."* denilse de Danıştay 11. Dairesinin E.2017/2122 numaralı Kararı ile mezkur düzenlemenin yürütmesi durdurulmuştur. İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin 5'inci maddesinde çalışanların sözleşmeden yararlanabilmesi için, taraf sendikaya üye olan personelden toplu sözleşmede elde ettikleri ücretin %1'i; başka bir sendikaya üye olanlardan %2'si; herhangi bir sendikaya üye olmayanlardan %3'ü oranında dayanışma aidatı kesilmesi şartına yer verilmiştir. Bu şekilde personelden farklı oranlar üzerinden aidat kesilmesi aynı kadro veya unvanlarda çalışan personel arasında ayrım (eşitsizlik) yapılmasına sebebiyet vermektedir.

www.balioglu.net

c) Sözleşme süresinin mahalli idareler seçim tarihini geçmesi

4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

"Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz."

İfadelerine yer verilerek toplu sözleşmenin mahalli idareler genel seçim tarihini geçemeyeceği hüküm altına alındığı halde, İdare tarafından imzalanan sözleşmenin yürürlük tarihinin 01.01.2018 – 31.12.2019 olarak belirlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan yürürlük süresi ise seçim takvimi olarak 31.03.2019 tarihine denk gelen yerel seçim tarihini geçmektedir. Bu şekilde yapılan sözleşme ile hem bir sonraki seçimle yönetime gelecek idarecilerin yetki alanına girme hem de personel ile İdare arasında ihtilaflı çıkma sonucu ortaya çıkacağından mevzuata aykırı bu çeşit uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir.

d) Sözleşmede sosyal denge tazminat tutarı dışında çeşitli hükümlerin yer alması

Mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge sözleşmelerinin yasal dayanaklarını oluşturan gerek 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde gerekse de 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine hangi usul ve esaslarda sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminatın aylık tavan tutarının nasıl belirleneceği ile ilgili hükümlere yer verilmiş, bunun dışında çeşitli düzenlemeler yapılabileceğine ilişkin bir kayda yer verilmemiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde "*Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz*." denilerek, sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme olarak sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemelere rağmen bulgu konusu sosyal denge sözleşmesinin beşinci bölümünde yer alan *"SOSYAL HAKLAR"* başlığı altındaki maddelerde sosyal denge tazminat tutarının dışında çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Sosyal çalışmalardan yararlanma, kreş (çocuk bakım evi), ulaşım ve diğer haklar ve ücretli izinler başlıklı maddelerde yer alan düzenlemeler sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun hükümlerdir.

www.balioglu.net

Yukarıda bahsi geçen açıklamalar neticesinde, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin yasalarla sınırlanan çerçevede tanzim edilmesi, tazminat tutarının, sözleşme süresinin ve yapılacak kesintilerin belirlenmesinde mevzuata uygun hareket edilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle;

- Sosyal denge tazminatının kanunlarla belirlenen tavan tutarı geçmesi hususu ile ilgili olarak;

4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasına yer verilerek söz konusu düzenleme içerisinde herhangi bir sınırlama ve tavan uygulamasının bulunmadığı,

2012-2014 yıllarını kapsayan bir sözleşme bulunduğu, bu sözleşmede personelin unvanlarına göre iyileştirme ve ikramiyelerin yer aldığı, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin yürürlüğe girişinden itibaren mevcut sözleşme bulunduğundan eski sözleşmenin yürürlüğünün devam ettirilmesi konusunda karar alındığı ve mevcut ödemelere devam edildiği,

Aynı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesine yer verilerek belediye ile yetkili sendika

arasında imzalanan ve devam eden sözleşme gereği 31.12.2014 tarihinden sonraki dönemde mevcut sözleşmenin devamı niteliğinde yeni bir sözleşme yapılmasına karar verildiği, yapılacak ödemeler konusunda Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden görüş talep edildiği, söz konusu Genel Müdürlük tarafından verilen görüş yazısında aynen; *"Belediye başkanlığınız ile ilgili sendika arasında var olan sözleşmenin sona ermesinden dolayı yeni yapılacak sözleşmeden yararlanacak personele ödenecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarının 15/03/2012 tarihinden önce belediye başkanlığınız ile ilgili sendika arasında yapılmış olan sözleşmedeki ilgili personele yapılan ödemeler toplamının aylık ortalamasının tavan tutar olarak alınabilmesi için sözleşmenin sona erme tarihini izleyen bir ay içerisinde yeni sözleşme imzalanması"* ifadesine yer verilerek bu koşulun gerçekleştirilmesi durumunda geçerli olduğu konusunda Belediyeye uygun görüş verildiği,

Kamu işveren heyeti ile kamu görevlileri adına kamu görevlileri sendikaları heyeti arasında iki yılda bir imzalanan Toplu Sözleşme kapsamında belediye ile yetkili sendika arasında yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce imzalanan sözleşmenin devam ettirildiği, zaten bulguya konu edilen 01.01.2018-31.12.2019 dönemlerini kapsayan sözleşmenin 1'inci maddesinde sözleşmenin daha önceki sözleşmelerin devamı niteliğinde olduğunun açıkça belirtildiği, bu nedenle tavan tutarın geçildiğinin ileri sürülemeyeceği,

Bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu, bunların belediye bütçesi ile tahsis edilen ödenek ile sınırlı yetkilerinin bulunduğu, harcama yetkilisinin ödenek kullanımında keyfi hareket edemeyeceği gibi üst yöneticinin sevk ve idaresi dışına da çıkamayacağı,

Belediye meclisi tarafından verilen bütçe onayı ile sisteme girilmiş bir ödeneğin ilgililerine ödenmesine ilişkin harcama talimatı verilmesi şeklinde kullanılan bir yetkinin söz konusu olduğu, belediye başkanının bütçeyi uygulama görevi bulunduğu ve meclise karşı sorumlu olduğu,

Belediye başkanının teklifi ve meclis kararı sonrası imzalanan sözleşmeye istinaden belediye bütçesine konan bir ödeneğin ilgili kişilere ödenmesi şeklinde harcama yetkilisinin kullandığı yetkinin 5018 sayılı Kanun uyarınca kamu zararı olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı, aksine bütçede karşılığı bulunuyor ise sözleşmede belirlenen tutarın zamanında ödenmemesinden doğacak her türlü fer'i hakkın kamu zararına neden olacağı, bu kapsamda harcama talimatının verilmesinin hangi noktada yasaya aykırı davranış olduğu hususu belirtilmeden yani gerekçesiz kamu zararı oluştuğundan söz edilemeyeceği,

Belediye Meclisi'nin belediye başkanına verdiği yetki kapsamında söz konusu

www.balioglu.net

sözleşmenin imzalandığı, mezkûr Kanun'un 32'nci maddesinin son fıkrasına yer verilerek sözleşmenin imzalanmasından sonra hangi koşulda hükümsüz kalacağına dair şartların belirtildiği, bu şartlar gerçekleşmediği müddetçe sözleşmenin yasal geçerliliğini koruduğu,

Bulgunun "sonradan yapılan sözleşme ile yeni mali hükümler ihdas edilmesinin geçersiz olduğu" gibi hatalı bir hukuki tavsife dayandığı, oysa Kanun'da sözleşmenin hangi koşullarda geçersiz sayılması gerektiğinin sınırlı olarak sayıldığı, bunların arasında tavan tutarın üstündeki kısmın geçersizliği diye bir hükmün olmadığı, eğer böyle bir geçersizlik şartı olsaydı onun da Kanun'da belirtileceği,

Harcama yetkilisinin sözleşmenin kısmen geçersiz sayılması gerektiğine ilişkin olarak bir belirleme yapmak konusunda yasal bir hakkının bulunmadığı, sözleşmenin ancak karşılıklı bir uzlaşı veya yargısal denetim sonucunda oluşan bir yargı kararı ile feshedilebileceği, dolayısıyla sözleşmenin yerindelik denetimini harcama yetkilisinin yapamayacağı,

5018 sayılı Kanun'un "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesi perspektifinden bakıldığında da ortada bir kamu zararı olmadığı, zira söz konusu maddenin birinci fıkrasında kamu zararının tarımının yapıldığı, ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada tanımlanan hataların geçerli sayılacağı hallerin belirtildiği, bu itibarla ikinci fıkraya bakılmasının zorunlu olduğu, ikinci fıkrada ise kamu zararı hususlarının sınırlı olarak sayıldığı,

İkinci fıkra ile belirlenen kapsam içinde mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşmek veya ihmal ya da kasıt yolu ile fazla ödeme yapılması hallerinin sayılmadığı, bu fıkra bir bütün olarak değerlendirildiğinde (g) bendinde yer alan "mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması" kuralının yine mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan ödemeler sonucu oluşan kamu zararı şeklinde anlaşılması gerektiği, sözleşme ile bir ilgisinin bulunmadığı belirtilmiştir.

- Dayanışma aidatı için personeller arasında farklı oranların belirlenmesi hususu ile ilgili olarak;

Belediye ile ilgili sendika arasında 2012-2014 dönemlerini kapsayan toplu sözleşme bulunduğu ve bunun yenilemeler ile devam ettirildiği, ilk sözleşmede belirlenen sendika aidatları ile dayanışma aidatlarının ilgili Sendikanın tüzüğüne uygun olarak düzenlendiği, daha sonra getirilen Kanuni düzenlemeler bulunduğu, en son yapılan toplu iş sözleşmesinde de benzer düzenlemeler yer aldığı,

Ancak Belediye ile ilgili Sendika arasında yapılan sözleşmeye ek olarak 15.01.2019-31.12.2019 tarihleri arasını kapsayan ek protokol imzalandığı, bu protokol kapsamında 5'inci maddede değişikliğe gidildiği ve taraf sendikaya üye olmayan memurlardan da %1 oranında dayanışma aidatı kesintisi uygulamasının kararlaştırıldığı ve bu suretle tüm personelden eşit

www.balioglu.net

miktarda dayanışma aidatının kesildiği belirtilmiştir.

- Sözleşme süresinin mahalli idareler seçim tarihini geçmesi hususu ile ilgili olarak;

Kamu İdaresi cevabında 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi ile herhangi bir tavan getirilmediği, aynı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesi ile sözleşmenin yapılabilme ve yenilenebilme olanağının sağlandığı, 2018-2019 yıllarını kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme ile tavan tutar getirildiği, ancak 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddesi kapsamında 31.12.2019 tarihine kadar uzatılan toplu sözleşme üzerinde bu hükmün etkili olmadığı, Belediye ile ilgili Sendika arasında imzalanan sözleşmenin eski sözleşmelerin uzatılması manasında bir sözleşme olduğu,

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi kapsamına giren bir kamu zararından söz edilemeyeceği, kıstaslara uygun olmayan bir hukuki tavsif ile sorumluluk atfedilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiş,

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesine yer verilerek maddede yer alan tarihin 4. Dönem Toplu Sözleşme ile 31.12.2019 şeklinde değiştirildiği, buna göre sözleşmelerin yenilendiği ve tavan tutarın bir önceki sözleşme uyarınca ödenen aylık ortalama tutar olarak belirlendiği,

Sayıştay 5. Dairesinin 13.04.2016 tarih ve 138 nolu ilamında da toplu sözleşme uyarınca memurlara ödenen ücretlerin kamu zararı oluşturmadığının belirtildiği ifade edilmiştir.

- Sözleşmede sosyal denge tazminat tutarı dışında çeşitli hükümlerin yer alması

Kamu idaresi cevabında kamu emekçilerine ilişkin sendikal hakların hemen hemen bütün evrensel insan hakları ile ilgili belgelerde yer aldığı, bunların özgür biçimde örgütlenme, toplu sözleşme yapma ve grev hakkını kapsadığı, kamu çalışanları dâhil bütün çalışanların toplu sözleşme yapma hakkı olduğunun Uluslararası Çalışma Örgütünün 8 temel sözleşme arasında saydığı 98 sayılı sözleşmesinde yer aldığı, bu sözleşmenin 5834 sayılı Kanun ile onaylanmasının uygun bulunduğu ve yürürlüğe girdiği,

Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrasında usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmaların kanun hükmünde olduğunun belirtildiği, yine aynı maddede usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınacağının belirtildiği, madde gerekçesinde de bu hususun teyit edildiği, uluslararası sözleşmelerin kanunlar karşısında öncelikle uygulama

www.balioglu.net

niteliği kazandığı ve bağlayıcılığı olduğu, kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakkı olduğu ve ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmediği,

Bulguda eleştiri konusu yapılan kreş hususunda, Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik"in "Oda ve yurt açma yükümlülüğü" başlıklı 13'üncü maddesine yer verilerek bu maddeye göre yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150'den çok kadın çalışanı olan işyerlerinde, 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması, bakımı ve emziren çalışanların çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine yakın ve belli şartları taşıyan bir yurdun kurulmasının zorunlu olduğunun belirtildiği,

Sayıştay 5. Dairesinin 13.04.2016 tarih ve 138 nolu ilamı, 02.02.2016 tarih ve 148 karar sayılı ilamı ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün görüşü esas alındığında kamu zararına yol açılmış herhangi bir tespit ve değerlendirme olmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle belirtmek gerekir ki bulgunun herhangi bir yerinde harcama yetkililerinin kamu zararına sebebiyet verdiğine ilişkin bir isnat yapılmamış, bu kişilerin sorumlu olduğuna dair herhangi bir ifade kullanılmamıştır. Bu bağlamda, harcama yetkililerinin sosyal denge tazminatının kanunlarla belirlenen tavan tutarı geçmesi hususunda sorumlu tutulamayacakları yönündeki kamu idaresi cevabının bulgunun hangi kısmı için verildiği anlaşılamamaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, herhangi bir iş için bütçede ödenek öngörülmesi ve bu ödeneğin aşılmamış olması söz konusu işin tamamen doğru ve mevzuata uygun olarak yapıldığı anlamına gelmemektedir. Zira İdareler için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen bütçe ilke ve esaslarına uymak nasıl bir gereklilik ise diğer mevzuat hükümlerine uymak da ayrıca bir gerekliliktir. İdare, kendisine tevdi edilen işi yürütürken bir kısım mevzuatı esas alıp diğer bir kısmını ise görmezden gelerek uygulamaktan imtina edemez. Bu bakımdan, kamu idaresi cevabında yer verilen sosyal denge ödemeleri için bütçede ödeneği bulunduğundan bahisle mezkûr ödemelerin kamu zararı oluşturmayacağı düşüncesi hukuki dayanaktan yoksundur. 4688 sayılı Kanun'un emredici hükümlerine açıkça aykırı olarak tavan tutar üzerinde belirlenen meblağların ödenmesi mevzuata uygun değildir. Bütçede ödeneğinin bulunması mevzuata aykırı her türlü harcamayı meşru kılmayacaktır.

www.balioglu.net

Bulgunun herhangi bir yerinde sözleşmenin hükümsüz olduğu yönünde bir ifade bulunmamaktadır. Bulgu konusu edilen husus 4688 sayılı Kanun'un emredici hükmüne aykırı olarak sosyal denge sözleşmesinde tavan tutarın üzerinde belirlenen sosyal denge tazminatı ödemelerinin hükümsüz yani yok hükmünde olmasıdır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 26'ncı maddesinde tarafların sözleşmelerini kanunda öngörülen sınırlar içinde özgürce düzenleyebileceği, 27'nci maddesinde ise kanunun emredici hükümlerine aykırı sözleşmelerin kesin olarak hükümsüz kalacağı ifade edilmiştir. Yine aynı maddede sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olmasının, diğerlerinin geçerliliğini etkilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre sosyal denge sözleşmesine 4688 sayılı Kanun'a aykırı hükümler konulması sözleşmenin tamamını değil, Kanun'un emredici hükümlerine aykırı maddelerini hükümsüz kılacaktır.

Kamu idaresi cevabında yer verilen Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden alınan görüş yazısı da bulguda bahsedilen hususu destekler niteliktedir. Söz konusu görüş yazısında da sosyal denge sözleşmesinin sona erme tarihinden itibaren bir ay içerisinde yeni sözleşme yapılması halinde 15/03/2012 tarihinden önce imzalanmış olan sosyal denge sözleşmesinde unvanlar itibariyle personele ödenmesi öngören tutarların aylık ortalamasının tavan tutar olarak kabul edilebileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin mevzuatta belediye başkanları, sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mevzuata uygun değildir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Sayıştay 5. Dairesinin 13.04.2016 tarih ve 138 ilam nolu ilamından bahisle kamu zararına yol açılmadığı belirtilmiştir. Ancak Sayıştay dairelerinin vermiş oldukları kararların ilgili yıl ve idare ile bağlı olduğu, dairelerin yargılama yaparken her bir olayı bütün kanıtlayıcı belgeleri ile değerlendirdikleri göz önüne alındığında ilgili Dairenin almış olduğu bir kararı genele teşmil ederek kamu zararı oluşmadığı iddiasında bulunmak doğru değildir. Kaldı ki Sayıştay 5. Dairesinin 30.03.2017 tarih ve 159 sayılı, 20.03.2019 tarih ve 119 sayılı, 29.05.2018 tarih ve 111 sayılı ilamlarında benzer konularda verilmiş tazmin hükümleri bulunmaktadır. Ayrıca, yine aynı konuda Sayıştay Temyiz

Kurulunun 20.02.2019 tarih ve 45719 tutanak numaralı Kararı'nda da ilgili Dairesince verilen tazmin kararının tasdik edilmesine karar verildiği görülmektedir. Fazla ödenen sosyal denge tazminatının sorumlularından tazmin edilmesi hususunda verilmiş Sayıştay daire kararları ile söz konusu kararları tasdik eden Sayıştay Temyiz Kurulu kararlarına verilen örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus hakkında uluslararası anlaşmalara ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın mezkûr anlaşmalara yapılan atıflarına yer verilmiştir. Ne var ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53'üncü maddesine 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile çeşitli fıkralar eklenerek bulgu konusu husus hakkında Anayasa'da doğrudan özel düzenleme yapılmıştır.

Mezkûr düzenleme ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğu, toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabileceği, bu kararların kesin ve toplu sözleşme hükmünde olduğu, toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü ile diğer hususların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerde çalışan kamu personelleri ile hangi usul ve esaslara göre sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı ve bu sözleşme neticesinde verilecek tazminatın tavan tutarının ne olacağına ilişkin detaylı açıklamalar da Anayasa'da belirtilen hüküm uyarınca kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenmiştir.

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14 üncü maddesi ile 15.3.2012 tarihinden önce yapılan sözleşmelerin 31.12.2019 tarihine kadar yine 32 inci madde çerçevesinde sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağladığından bahisle sosyal denge sözleşmesi süresinin mahalli idareler seçim tarihini geçecek şekilde imzalanmasına olanak sağladığı yönündeki kamu idaresi cevabı ise Kanunların yanlış yorumlanması sonucu ortaya çıkmış bir iddia olup yasal dayanaktan tamamen yoksundur. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32 maddesinde "sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez" hükmünü amirdir. Bu bakımdan yapılan uygulama mevzuata açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye ile ilgili Sendika arasında yapılan sözleşmeye ek olarak 15.01.2019-31.12.2019 tarihleri arasını kapsayan ek protokol imzalandığı, bu protokol kapsamında 5'inci

maddede değişikliğe gidildiği ve taraf sendikaya üye olmayan memurlardan da %1 oranında dayanışma aidatı kesintisi uygulamasının kararlaştırıldığı ve bu suretle tüm personelden eşit miktarda dayanışma aidatının kesildiği bildirildiğinden bu konuyla ilgili olarak önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Ancak, bulguda yer verilen ve mevzuata aykırılık teşkil eden diğer hususların ortadan kaldırılarak sosyal denge sözleşmesinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişi ve Kurumlara Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

www.balioglu.net

Söz konusu Kanun'un "*Ecrimisil ve tahliye*" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu hükmün belediye taşınmazları için uygulanıp uygulanmayacağı ihtilaflı iken 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; "*2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" ifadesine yer verilerek söz konusu tereddüt ortadan kaldırılmıştır.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgal sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için 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 Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade

eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

İdareye ait ve İdarenin tasarrufunda bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde; park, yol, yeşil alan, otopark ve oyun alanı gibi tapuda kamuya terk edilen bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan spor tesisi işletmecileri ile özel eğitim kurumları tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi ileriye dönük de uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir. Bu yerlere ilişkin detaylı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 6: İşgalli Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi

İşgal Eden Firma	Adres	Kullanım Türü	Toplam Alan (m^2)	İşgalin Başlangıç Tarihi
T.. Spor Kulübü Derneği	Küçükbakkalköy Mah. Prof. Dr. Hıfzı Özcan Cad.	Spor Tesisi	5.834,00	1.01.2010
B... Spor Tesisleri	Küçükbakkalköy Mah. Çiçekkent Sok.	Spor Tesisi	5.400,00	11.03.2012
B... Eğitim Kurumları	Atatürk Mah. Vedat Günyol Caddesi	Bahçe, Spor Alanı, Otopark	1.300,00	01.01.2010
A… Öğretim Kurumları	Küçükbakkalköy Mah. Kardelen Sok.	Otopark, Yeşil Alan	8.738,00	01.09.2011
E… Eğitim Kurumları	Atatürk Mah. 2. Cadde	Spor Alanı, Yeşil Alan	1.400,00	01.04.2009

www.balioglu.net

Yukarıdaki tabloda ecrimisil karşılığı kullandırılan yerlere ilişkin bilgiler mevcuttur. Söz konusu bu yerler konum itibariyle önemli mahallerde, alan olarak ise önemli büyüklükte olmasına rağmen ticari faaliyette bulunan kurumlar tarafından uzun süredir işgalli olarak kullanılmaktadır. Ecrimisil uygulamasının bu şekilde ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen tabloda yer alan işgallere ilişkin ayrı ayrı cevaplar verilmiştir. Tablonun 1. sırasında yer alan işgale ilişkin ilgili Dernek tarafından kullanıldığından 2010 yılından itibaren yıllar itibariyle ecrimisil artışı yapılarak tahsilatın gerçekleştirildiği, 2016 yılında taşınmazın 15 gün içinde tahliye edilmesi için ilgili kişiye tebliğ yapıldığı, ancak İdare Mahkemesi tarafından söz konusu işlemin iptaline ve davanın

reddine karar verildiği, bunun üzerine 2017 ve 2018 yıllarında ecrimisil uygulamasına devam edildiği, 2019 yılında taşınmazın tahliyesi için ilgili kişiye tekrar tebliğ yapıldığı, ilgili Dernek tarafından idari işlemin yürütmesinin durdurulması talebi ile İdare Mahkemesinde tekrar dava açıldığı, bu nedenle idari işlemlerin devam ettiği,

Bulgu da yer alan tablonun 2. sırasında bulunan ve spor tesisi olarak işgal edilen taşınmaz için 2012 yılından itibaren ecrimisil uygulaması yapıldığı, 2019 yılında ilgili kişiye 15 gün içinde tahliyenin gerçekleşmesi için tebliğde bulunulduğu, konu ile ilgili iş ve işlemlerin devam ettiği,

Bulgu da yer alan tablonun 3. sırasında bulunan ve ilgili Eğitim Kurumu tarafından bahçe spor alanı ve otopark alanı olarak işgal edilen alan için 2010 yılından itibaren ecrimisil uygulaması yapıldığı,

Bulgu da yer alan tablonun 4. sırasında bulunan ve ilgili Eğitim Kurumu tarafından bahçe alanı ve otopark alanı olarak işgal edilen alan için 2011 yılından itibaren ecrimisil uygulandığı, 2019 yılında ilgili kişiye 15 gün içinde tahliyenin gerçekleşmesi için tebliğde bulunulduğu, iş ve işlemlerin devam ettiği,

Bulgu da yer alan tablonun 5. sırasında bulunan ve ilgili Eğitim Kurumu tarafından spor sahası ve yeşil alan olarak işgal edilen taşınmaz için 2009 yılından itibaren ecrimisil uygulaması yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Küçükbakkalköy Mah. Prof. Dr. Hıfzı Özcan Caddesi adresindeki taşınmaz işgali için her ne kadar İdarenin yerin tahliye edilmesine ilişkin işleminin 10. İdare Mahkemesinin 28.02.2017 tarih, E: 2016/2057 ve K:2017/443 sayılı Kararı ile iptal edildiği belirtilmiş ise de Mahkeme Kararı'nda işlem yetki yönünden hukuka aykırı bulunmuştur. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre tahliye işlemine ilişkin talebin doğrudan ilgiliye değil taşınmazın bulunduğu yer mülkiye amirine yapılması, daha sonraki işlemlerin ise mülkiye amirince tesis edilmesi gerekmektedir. Yani tahliye işleminin iptal edilmesi İdarenin usule uygun işlem yapmamasından kaynaklanmıştır. Fakat ne var ki İdarenin 07.05.2019 tarihli tahliye talebine ilişkin işleminde de aynı hataya düşülmüş ve İdare tarafından işgalin sonlandırılması ve taşınmazın tahliye edilmesi fuzuli şagilden istenmiştir. Tahliye işleminin 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine uygun olarak gerçekleştirilmesi elzemdir.

www.balioglu.net

Küçükbakkalköy Mah. Çiçekkent Sokak'ta yer alan taşınmaz işgalinin tahliye işlemine ilişkin iş ve işlemler devam etmektedir denilse de bu işlemde de yukarıda bahsedilen usul hatası yapılmıştır.

Atatürk Mah. Vedat Günyol Caddesi'nde, Küçükbakkalköy Mah. Kardelen Sokak'ta ve Atatürk Mah. 2. Cadde'de yer alan taşınmaz işgallerin tahliyesine ilişkin herhangi bir yazı gönderilmemiş ve ecrimisil uygulamasının devam ettiği belirtilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere ecrimisil uygulaması bir kiralama yöntemi değildir. Bu şekilde bir uygulamanın 2886 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil ettiği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin mezkûr Kanun'daki usullere uygun olarak gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına tahsis edilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Kiralama İhalelerinde İsteklilerden İstenen Belgeler ve Bunların Değerlendirilmesinde Standardın Sağlanamaması

www.balioglu.net

İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf yetkisinde bulunan taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilmekte ve kiralanmaktadır. Mezkûr Kanun'un "*İlkeler*" başlıklı 2'nci maddesine göre ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması temel ilkelerdendir.

Aynı Kanun'un "*İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler*" başlıklı 16'ncı maddesinde ise idarece ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve niteliklerin aranabileceği; bunları tespite yarayan belgelerin neler olduğunun şartnamelerde gösterileceği ifade edilmiştir. Bu iki maddenin ışığında ihale işlemlerinin yürütülmesi önem arz etmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen kiralama işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ihale ilanlarında yer alan ve isteklilerden istenen bazı belgelerin, Encümen tarafından farklı yorumlanması ve değerlendirilmesi sebebiyle rekabet ve eşit muamele ilkesine aykırı uygulamaların oluştuğu görülmüştür.

Büfe kiralama işlemlerine ilişkin ilanlarda, istenen belgeler arasında sayılan *"*Vergi Dairesinden ve SGK ve Belediyeden borcu olmadığına dair belge*"* konusunda İdare uygulamalarında tutarsızlıklar bulunmaktadır.

Şöyle ki, kimi ihalelerde borcu olmadığına dair güncel tarihli belge istenirken, kimi ihalelerde ihale tarihi itibari ile borcu olmadığına dair belge istenmiş, kimisinde ise ihale tarihinden 5 gün öncesine kadar alınmış borcu yoktur belgesi yeterli görülmüştür. Ayrıca bu belgelerin nasıl olacağına dair -hangi kanun kapsamında alınacağı, hangi bilgileri ihtiva edeceği- ilanlarda detaylı bir bilgiye yer verilmemiştir. Bunun neticesinde de aşağıda örnekleri görüleceği üzere, Encümen tarafından belgelerin değerlendirilmesi aşamasında tutarsızlıklar yaşanmış, farklı ihalelerde farklı kararlar alınmış ve Kanun'un temel ilkelerine riayet edilmemiştir.

Şehit Ömer Aktuğ Parkı içerisinde bulunan yiyecek içecek büfesinin kiraya verilmesi işinde isteklilerden *"*Vergi dairesinden, SGK ve Belediyeden borcu olmadığına dair güncel belge*"* istenmiştir. İlk ihale 03.09.2015 tarihinde yapılmış, iki istekli katılım göstermiş ve isteklilerin vergi dairesinden almış oldukları 25.08.2015 ile 31.08.2015 tarihli belgeler güncel olmadığı için kabul edilmemiş ve ihale iptal edilmiştir. Sonrasında aynı yer için 27.10.2015 tarihinde saat 11:00'da tekrardan ihaleye çıkılmıştır. Bu ihaleye de üç istekli katılım gösterirken, bir isteklinin ihale tarihinden bir önceki gün olan 26.10.2015 tarihli vergi borcu yoktur yazısı güncel olmadığı gerekçesi ile kabul edilmemiştir. Kaldı ki bu belgenin üzerinde sorgulama saatinin 26.10.2015 saat 15:16'da olduğu yazılmaktadır. Encümen kararında ise "*Vergi Dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumundan aldığı borcu yoktur yazılarının tarihi, tahakkuk edecek vergilerin son ödeme tarihi olan her ayın 26. Günü olması ve ihalenin yapıldığı gün ayın 27'sinde muaccel hale gelmiş borç doğabileceği söz konusu olduğundan güncel tarihin 27.10.2015 olması gerektiği bu nedenle, alınan belgelerin güncel olmaması sebebiyle…"* şeklinde gerekçe gösterilerek ilgili istekli ihale dışı bırakılmıştır.

Söz konusu gerekçe derin bir teknik yorum ve analiz gerektirdiğinden ihale dokümanında bu değerlendirme yöntemi açıkça belirtilmeden karar aşamasında uygulanması hayatın olağan akışına uygun değildir. Zira istekli olabileceklerden ihalenin yapıldığı aynı gün saat 11:00'a kadar tek tek ilgili kurumlardan "borcu yoktur" belgesi alınması beklenmektedir. Bununla birlikte ihaleyi kazanan isteklinin Sosyal Güvenlik Kurumundan aldığı "prim borcu yoktur" yazısı 21.10.2015 tarihlidir ki encümen tarafından bu belgenin neden güncel olarak kabul edildiği anlaşılamamıştır. Bu şekilde bir uygulama ile ihalede rekabet ve eşit muamelenin sağlandığını söylemek mümkün değildir.

Prof. Dr. Hıfzı Özcan Caddesi'nde bulunan yiyecek içecek büfesinin kiralama ihalesi ilanında *"*Vergi dairesinden, SGK ve Belediyeden ihale tarihinden 5 (beş) gün öncesine kadar

www.balioglu.net

alınmış borcu yoktur yazısı*"* katılım belgeleri arasında sayılmıştır. İhaleye iki istekli katılım gösterirken, bunlardan birisine ait borcu yoktur yazıları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesine göre alındığı için ihale dışı bırakılmış; söz konusu ihale tek katılımlı olarak sonuçlandırılmıştır. İlandaki ifadede de görüleceği üzere istenen belgenin hangi kanun kapsamında olduğuna ilişkin bilgi yoktur. Ayrıca ihaleyi kazanan isteklinin SGK prim borcu yoktur yazısı 5510 sayılı Kanun'un 90'ıncı maddesine istinaden düzenlenmiştir. Oysa söz konusu madde hakediş ödemeleri, devlet yardımı, teşvik ve desteklerine ilişkin alınacak "borcu yoktur" yazılarından bahsetmektedir. Hakediş ödemelerine ilişkin alınacak bu tür yazılarda sadece bir işyeri kapsamında işverenin borcu olup olmadığı sorgulanmakta Türkiye çapında ilgili şirketin tüm işyerlerine ilişkin borç sorgulaması yapılmamaktadır. Oysa Encümen tarafından kabul edilmeyen 4734 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesine göre alınan borcu yoktur yazısı daha genel kapsamlı bir belge olup bu belge ile işverenin ülke çapında yapmış olduğu bütün işlerden dolayı borcu olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bununla birlikte ihaleyi kazanan isteklinin 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesine göre aldığı ve İdare tarafından kabul edilen vergi borcu yoktur yazısının ilgili maddesinde 2886 sayılı Kanun'a göre yapılan işlere herhangi bir atıf bulunmamaktadır. İşin başka boyutu ise, başka ihalelerde -mesela Nazım Hikmet Parkı içindeki büfe kiralamasında- 4734 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesine göre alınan belgeler Encümen tarafından yeterlik belgesi olarak kabul edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda sayılanların dışında 2018 yılı içerisinde iptal edilen ihalelerde de benzer hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür. Örnek Mahallesi Ercüment Batanay Sokak üzerinde yer alan büfe ihalesinin Encümen Kararında, ihalenin en yüksek teklifi veren istekli yerine, ihaleden çekilen isteklinin üzerine bırakıldığı görülmüştür. İçerenköy Mahallesi Umut Sokak'taki büfe ihalesinde ise her iki isteklinin de belediyeden aldıkları borcu yoktur belgesinde düzenleyenin ismi yer almasına rağmen imza sahibinin adının olmaması gerekçesi ile isteklilerden biri ihale dışı bırakılmış ve ihale diğer isteklinin üzerinde kalmıştır.

Küçükbakkalköy Mahallesi Tevfik Fikret Caddesi'nde park alanında bulunan büfenin kiralama ihalesine katılan iki istekliden birinin SGK borcu yoktur yazısının ıslak imzalı olmadığı, "e-Borcu yoktur" belgesi olduğundan bahsi geçen istekli ihale dışı bırakılmıştır. Hâlbuki Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kayıtları esas alınarak hazırlanan "e-Borcu yoktur" belgesinin doğruluğu yine aynı kurumun internet sitesinden barkod/referans numarası girilerek kontrol edilebilmektedir. Benzer bir olayda Barboros Mah. Kızıl Begonya Sokak'ındaki çiçek büfesi ihalesinde internet vergi dairesinden alınan elektronik "borcu yoktur" belgesi Encümen tarafından kabul edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan kiralama ihalelerinde isteklilerden istenen belgelerin net olarak ifade edilmemesi ve Encümen karar ve değerlendirmelerinde tutarsızlıklar yapılması ihalelerde olması zorunlu olan açıklık, rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırı sonuçların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. İhalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılması için temel ilkelerin uygulamada sağlanması, yeterlik belgesi olarak istenilen dokümanların net bir biçimde tarif edilmesi, Encümen tarafından tüm ihalelerde ve tüm isteklilere karşı aynı hususlarda aynı muamele ve değerlendirmenin yapılması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan soruşturmaya dayanak 11.06.2018 tarih ve 6/23 sayılı ön inceleme raporu ve eklerinin incelenmesi neticesinde İçişleri Bakanlığınca 16.06.2018 tarih ve 2018 sayılı soruşturma izni verildiği, Danıştay 1. Dairesi Başkanlığına itirazda bulunulduğu belirtilmiş, bulguda örnek mahiyetinde verilen yerler ve ihaleler hakkında ayrı ayrı detaylı açıklamada bulunulmuştur.

- Şehit Ömer Aktuğ Parkı içerisinde bulunan yiyecek içecek büfesinin kiraya verilmesi ile ilgili olarak;

İhale süreçleri anlatılmış, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 16'ncı maddesine yer verilerek bu düzenlemeler doğrultusunda Kanun'da zorunluluk bulunmamasına rağmen kamu menfaatlerinin korunması adına vergi dairelerine Sosyal Güvenlik Kurumuna ve idareye borcunun bulunmamasına ilişkin güncel belgelerin istenildiği,

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 98 ve 119'uncu maddelerine, 3065 sayılı Kanun'un 41 ve 46'ncı maddelerine, Maliye Bakanlığının 371 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nin 2.3. numaralı bölümüne yer verilerek vergilerin beyan edilmesi gereken zaman ile beyan edilen vergilerin ödeme zamanının güncel durumu ifade ettiği, güncel kelimesinin Türk Dil Kurumu tarafından "günün konusu olan, şimdiki, bugünkü" olarak tarif edildiği, ihaleye ilişkin ilan ve şartnamede de vergi dairesi, SGK ve belediyeden borcu olmadığına dair güncel tarihli belge ifadesinin açıkça yazıldığı,

Bahsedilen kanunlar ve Tebliğ'e göre son ödeme tarihi her ayın 26'ncı günü akşamı olan vergilerin süresinde ödenmemesi durumunda 27'nci gününde muaccel hale gelen borç olacağı, bu nedenle borç durumunu gösteren belgenin mevcut düzenlemelere uygun olarak güncel durumu gösteriyor olması gerektiği, şayet ilgili kişiler tarafından 26'ncı günü akşamına kadar vergiler ödenmediği takdirde birtakım yaptırımlara maruz kalınacağı,

www.balioglu.net

27.10.2015 tarihinde ihale komisyonunda ilgili kişi tarafından 26.10.2015 tarihli belge ibraz edildiği, söz konusu kişinin kazanması ve 26.10.2015 tarihinde ödenmesi gereken borcun ödenmemesi durumunda muaccel hale gelmiş güncel borcun olması sebebiyle ihalede hata yapılmış olacağı,

Mezkûr ihaleden önce 03.09.2015 tarihinde ihale yapıldığı ve katılımcıların borcu yoktur belgelerinin güncel olmaması nedeniyle ihale dışı bırakılarak ihalenin iptaline karar verildiği, daha sonra 27.10.2015 tarihinde yapılan ihalede ilgili kişinin 26.10.2015 tarihli borcu yoktur yazısının güncel olmaması sebebiyle ihale dışı bırakıldığı ve ihalenin en uygun teklifi veren kişi üzerinde bırakıldığı, yapılan işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olduğu, hiçbir menfaat sağlanmadığı, kamu menfaati dışında bir düşüncelerinin olmadığı, söz konusu ihaleye ilişkin sürenin bitmesinden sonra yeniden ihaleye çıkılarak yeni sözleşmenin imzalandığı ve yer tesliminin yapıldığı belirtilmiştir.

- Prof. Dr. Hıfzı Özcan Caddesi'nde bulunan yiyecek içecek büfesi işi ve ihalesine ilişkin olarak;

Söz konusu işin ilanında ihale usulünün belirtildiği, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihaleye çıkıldığının aşikâr olduğu, dolayısıyla burada istenecek belgelerin de 2886 sayılı Kanun'a göre tanzim edilmiş belgeler olacağının açık olduğu,

İhaleden elenen istekli tarafından vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumundan alınması gereken belgelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre düzenlendiği, alınmış olan bu belgelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre düzenlenmediği gerekçesiyle ihale dışı bırakılmasına karar verildiği belirtilmiş,

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 17.4.1. ve 17.3.2. numaralı maddelerine yer verilerek ilgili firma tarafından sunulan vergi dairesi ve SGK'dan alınmış borcu yoktur yazılarına istinaden ihale dışı bırakılmış olmasın mevzuata aykırılık teşkil etmediği, ihaleye katılan diğer kişinin belgeleri eksiksiz olduğundan ihaleye bu katılımcı ile devam edilerek ihalenin sonuçlandırıldığı ifade edilmiştir.

- Ercüment Batanay Sokak üzerinde yer alan büfe ihalesine ilişkin olarak;

Söz konusu yerin 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre açık artırma usulü ile ihale edildiği, usulüne uygun ilan yapıldığı, katılımcıların belgelerinin tamam olduğu, açık arttırma işlemine başlanıldığı, açık artırma sonucunda son teklifi en yüksek olan kişiye ihale

www.balioglu.net

edildiği, ilgili kişinin "Şartname ve eklerini tamamen okudum ve kabul ediyorum. 23.06.2016" şehrini düşerek imzaladığı,

Görevli personel tarafından karar yazımı aşamasında tüm bilgilerin doğru olarak yazıldığı, ancak sehven ihale üstünde bırakılan katılımcı yerine 3. tur sonunda ihaleden çekilen kişinin adının yazıldığı, sonraki işlemlerde de sehven hatalı yazılan katılımcı adına işlemlerinin tekâmül ettirildiği,

Özel teftiş sırasında konuya muttali olunması üzerine encümen kararının iptal edildiği ve ilgili kişiye tebliğ edildiği, sözleşmenin iptal edildiğinin kabul edildiği, ilgili müdürlüklerin haberdar edildiği ve söz konusu müdürlüklerin de kendi alanları ile ilgili işlemleri gerçekleştirdiği,

İsim sehven yazılsa da tutar aynı olduğundan herhangi bir kamu zararından bahsedilemeyeceği, hatalı yapılan işlemlerden geri dönüldüğü, normalde ihale üzerine bırakılan kişinin de tüm hak ve alacaklarından dolayı Belediyeyi ibra ettiği, söz konusu yerin ihalesinin tekrar yapılarak işlemlerin sonuçlandırıldığı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

- İçerenköy Mahallesi Umut Sokak'taki büfe ihalesi ile ilgili olarak;

İhale öncesi ve ihale aşamasındaki süreçlere yer verilmiş, iki isteklinin teklifte bulunduğu, bunlardan bir tanesinin belediyeden alınan borcu yoktur belgesinin imzalı ve mühürlü olmasına karşın imza sahibinin isim kaşesinin bulunmadığı gerekçesiyle ihale dışı bırakıldığı ve diğer istekli lehine ihalenin sonuçlandırıldığı, söz konusu hatalı uygulamanın özel teftiş sonrasında ortaya çıktığı, bunun üzerine sehven yapılan hata nedeniyle encümen kararının iptal edildiği, ilgili müdürlüklere bilgilendirme yapıldığı ve söz konusu büfe için tekrardan ihale kararı alınarak ihalesinin gerçekleştirildiği ve işlemlerin sonuçlandırıldığı belirtilmiştir.

- Küçükbakkalköy Mahallesi Tevfik Fikret Caddesi'nde yer alan park alanında bulunan büfenin kiralama ihalesine ilişkin olarak;

İhale öncesi ve ihale aşamasındaki süreçlere yer verilerek ihaleye 2 katılımcının katıldığı, bunlardan bir tanesinin SGK borcu yoktur yazısının ıslak imzalı olmaması nedeniyle ihale dışı bırakıldığı ve diğerinin lehine ihalenin gerçekleştirildiği,

Ancak ihale gerçekleştirilen kişinin de aslında vergi dairesinden alınan borcu yoktur yazısından dolayı elenmesi gerektiği, bu nedenle Encümen Kararının iptal edilerek ilgili kişiye tebliğ yapıldığı, ilgili müdürlüklerin haberdar edildiği ve işlemlerin gerçekleştirildiği,

Söz konusu yerin tekrardan ihale edilmesine karar verildiği, işlemlerin sonuçlandırılacağı, 2018 mali yılı başından itibaren uygulamada birliğin sağlanması ve herhangi bir hukuki hataya mahal verilmemesi adına vergi dairesinden ve SGK'dan borcu yoktur yazılarının istenmediği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Şehit Ömer Aktuğ Parkı içerisinde bulunan yiyecek içecek büfesinin kiraya verilmesi işinde 27.10.2015 tarihinde saat 11:00'da gerçekleştirilen ihale için 26.10.2015 tarihli vergi borcu yoktur yazısı getiren isteklinin belgesinin güncel olmadığı gerekçesi ile elenmesinin mevzuata uygun olduğu belirtilmiştir. İdare tarafından son ödeme günü her ayın 26. günü olan vergilerin ödenmemesi durumunda 27'sinde muaccel hale geleceği, bu nedenle ayın 27'sinde yapılan ihale için güncel belge olarak muhakkak ayın 27'sinde alınan belgenin olması gerektiği ifade edilse de bu yaklaşım hayatın olağan akışına aykırı olduğu gibi İdarenin uygulamaları ile de tutarsızdır.

Aynı büfenin ilk ihalesi 03.09.2015 tarihinde iken 31.08.2015 tarihli vergi borcu yoktur yazısı yine güncel olmadığı gerekçesi ile kabul edilmemiştir. Oysa ki İdarenin savunmasında belirttiği mantıkla olaya yaklaşılırsa ödenmeyen vergi borçları ayın 27'sinde muaccel hale geldiğinden, eğer isteklinin vergi borcu varsa ayın 31'inde sunduğu belgede bu ortaya çıkacaktır. Bulguda da belirtildiği üzere söz konusu yorum derin bir teknik bilgi ve analiz gerektirdiğinden büfe kiralama ihalesi ilanında açıkça belirtilmesi gerekirdi. Söz konusu hususun belirtilmeden uygulanması, hayatın olağan akışına aykırılık oluşturmuş ve ihalede rekabet ilkesinin sağlanamamasına neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında belirtilen Prof. Dr. Hıfzı Özcan Caddesi'nde bulunan yiyecek içecek büfesinin kiralama ihalesi ilanında istenen "*Vergi dairesinden, SGK ve Belediyeden ihale tarihinden 5 (beş) gün öncesine kadar alınmış borcu yoktur yazısı*" katılım belgelerinin 2886 saylı Kanun'a göre tanzim edilmesi gerektiği ifadesine katılmak mümkün değildir. Zira borcu yoktur belgelerinde böyle bir seçenek olmadığı gibi ihaleyi alan isteklinin belgeleri de 2886 sayılı Kanun'a göre tanzim edilmemiştir. İhaleyi kazanan isteklinin vergi borcu yoktur yazısı 6183 sayılı Kanun'a göre, SGK borcu yoktur yazısı ise 5510 sayılı Kanun'a göre düzenlenmiştir. Bulguda da belirtildiği gibi başka ihalelerde -mesela Nazım Hikmet Parkı içindeki büfe kiralamasında- 4734 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesine göre alınan belgeler Encümen tarafından yeterlik belgesi olarak kabul edilmiştir. İdarenin cevabı kabul edilemez olduğu gibi verilen örnekten de görüleceği üzere kendi içinde de tutarsızlıklar barındırmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi cevabında Örnek Mahallesi Ercüment Batanay Sokak ve İçerenköy Mahallesi Umut Sokak üzerinde yer alan büfeler ile Küçükbakkalköy Mahallesi Tevfik Fikret Caddesi'nde park alanında bulunan büfelerin kiralanma ihalelerindeki bulgu konusu hususlarda esasa ilişkin itirazda bulunulmamış, sehven hatalar yapıldığı belirtilmiştir. Gerek İdare aleyhine açılacak davalara gerekse de ihaleye katılan isteklilerin mağdur olmasına engel olmak için ihale süreçlerine ait iş ve işlemlerde azami dikkat gösterilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında son olarak 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelerde, 2018 mali yılı başından itibaren ihale katılımcılarından vergi dairesinden ve SGK'dan "borcu yoktur" yazılarının istenmediği belirtilmiştir. İdarenin ihaleye katılan isteklilerden mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aramasında sakınca yoktur. Ancak bu şartların açık ve net bir şekilde tanımlanması, Encümen tarafından tüm isteklilere aynı şekilde muamelede bulunulması ihalelerde açıklık, rekabet ve eşit muamele ilkelerine riayet açısından elzemdir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Taşıt Kiralamalarında Mevzuata ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

İdare bünyesinde ihtiyaç duyulan taşıtların bir kısmı resmi araçlarla karşılanmakta, resmi araçların ihtiyaca kifayet etmediği durumlarda hizmet alınması yoluna da başvurulabilmektedir. Bu kapsamda 2017/510799 ihale kayıt numaralı "Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralanması" ihalesi gerçekleştirilmiş ve yüklenici ile sözleşme imzalanarak uygulamaya geçilmiştir. Söz konusu iş ve ihale kapsamında mevzuat ve sözleşmeye aykırı çeşitli hususlar tespit edilmiş ve aşağıda maddeler halinde detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

a) İhalede istenilen "kendi malı olma" şartının rekabeti engellemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesine göre idareler, yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde ise ihale konusu işin yerine getirilebilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgelerin ihaleye katılacak isteklilerden istenebileceği ifade edilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu; ancak idarenin, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterlik kriteri olarak belirleyebileceği belirtilmiştir.

Mezkûr maddede ihaleyi yapacak idareler için tam anlamı ile yasaklayıcı bir hüküm konulmamak ile birlikte kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu tereddüte mahal vermeyecek katiyette belirtilmiştir. İhale dokümanında araçların kendi malı olma şartına dair hüküm konulup konulmayacağı, bu şekilde bir hüküm konulacaksa ne oranda uygulanacağı idarelerin takdir yetkisindedir. Ancak, bu takdir yetkisi sınırsız bir yetki değildir. İdareler kendilerine verilen takdir yetkilerini kullanırken gerçekçi ve geçerli gerekçelere dayanmalı, verilecek kararlarda kamu menfaatini esas tutmalıdırlar. Dolayısıyla zaruret olmadığı sürece alınacak kararlarda ihaleye katılımı azaltacak ya da rekabeti engelleyecek iş ve işlemlerden kaçınılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

"Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralanması" işi kapsamında 21 gruptaki toplamda 216 araç için 73 tanesinde (yaklaşık %34 oranında) kendi malı olma şartı aranmıştır. 27.11.2017 tarihinde gerçekleştirilen ihale için 5 istekli doküman alırken, toplamda 2 istekli teklif vermiş ve 1 isteklinin teklifi geçerli sayılmıştır. Kurumun ihale dokümanında kendi malı olması istenen araçları ve sayıları belirlerken, ihaleye girebilecek firmaların sayısını azaltmayacak ve rekabeti engellemeyecek kriterler belirlemesi ve sadece zaruri olduğu düşünülen araçların bu kapsama alınması kamu ihale mevzuatının amaç ve ilkelerine uygun olacaktır.

b) Yabancı menşeli araçların kiralanması

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesinde hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtlarla ilgili detaylı belirlemelerin Bakanlar Kurulu'nca saptanacağı belirtilmiş; bu maddeye dayanılarak 2006/10193 sayılı BKK ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın;

- "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde yabancı menşeli taşıtın yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtları ifade ettiği,

- "Genel Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesinin, Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı,

- Aynı fıkranın (c) bendinde ise, bazı istisnalar dışında binek ve stationwagon cinsi taşıtların motor hacminin 1600 cc'yi geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından ihale kapsamında 11 adet Volkswagen Passat, 28 adet Renault Megane ve 30 adet Renault Symbol marka araç kiralandığı görülmüştür. Söz konusu araçlar, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilan edilen 2017 yılına ilişkin "Türkiye'de Üretilen Motorlu Araç Yerli Katkı Oranları" tablosuna göre yerli muhteva oranı şartını sağlamamakta ve yabancı menşeli araç olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte bu araçlardan bir kısmı Usul ve Esaslar'da belirtilen motor hacmi sınırını da aşmaktadır. Taşıt kiralamalarında yerli muhteviyat oranlarının nazara alınması ve yüksek motor hacmine sahip araçların ihaleye dâhil edilmemesi hem Kanun hem de bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan Usul Esaslar'a uygun işlem gerçekleştirilmesi için önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

c) Araçlardan bir kısmının geç teslim edilmesi

Araç kiralanması işi 01.01.2018 - 30.09.2019 tarihlerini kapsayacak şekilde gerçekleştirilmiş, teknik şartnamenin "G. Cezai Hükümler ve Mali Hükümler" bölümünde yüklenicinin kiralanacak hizmet araçlarını işe başlama tarihi itibari ile eksiksiz teslim etmeyi kabul ve taahhüt etmiş sayılacağı; eksik teslim edilmesi halinde eksikliklerin giderildiği güne kadar cezai hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Araçların teslimine ilişkin tutanakların incelenmesi neticesinde; tüm araçların 01.01.2018 tarihinde teslim edildiğinin kayıt altına alındığı, ancak, kiralanacak araç listesinde 14. Grupta yer alan Isuzu Kamyonlardan 4 adetinin araç ruhsatlarında trafik çıkış tarihinin 10.01.2018 olduğu görülmüştür. Trafik çıkış izni alınmadan İdareye teslim gerçekleşemeyeceği aşikâr olduğundan söz konusu araçların tesliminde gecikmeler yaşandığı konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 25'inci maddesinin (f) fıkrasına göre mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdün yerine getirilmesi zorunludur. Buna göre, yapılan ihalelerde dokümanda istenilen

hususların tamamının yerine getirilmesinin sağlanması, aksi halde gerekli yaptırımların uygulanması ihale mevzuatı açısından vazgeçilmez bir zorunluluktur.

Kamu idaresi cevabında; özetle Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğunun belirtildiği, ancak aynı maddede idarenin işin niteliğinin gerektirdiği hallerde makine, teçhizat ve diğer ekipmana yeterlik kriteri olarak yer verebileceğinin belirtildiği, buna istinaden Kurum hizmetlerinin aksamasını engellemek amacıyla 216 araçtan 73 tanesi için kendi malı olma şartının getirildiği,

İhale dokümanında taşıtın yerli muhteva oranı ve motor hacmi için %50 ve 1600cc kriterlerinin getirildiği, ancak Yüklenici tarafından en az şartı sağlayan bu kriterlerin üstünde araç sağlanmasına rağmen maliyete bunun yansıtılmadığı, kabul aşamalarında herhangi bir sorun yaşanmamış olduğu,

Araç tesliminde 14. grupta yer alan kamyonların 10 Ocak 2019 tarihine kadar geçici plaka ile görevde bulunduğundan eksiksiz olarak puantaja eklendiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak ihalede istenilen "kendi malı olma" şartının rekabeti engellemesi hususunda, hizmetin aksamaması için 216 araçtan 73 tanesinin (yaklaşık %34 oranında) kendi malı olmasının yeterlik kriteri olarak belirlendiği ifade edilmiştir. Bulguda da belirtildiği üzere, ihalelerde kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak bu şartın aranıp aranmayacağı, aranacak ise ne oranda olacağı hususunda idarelere takdir yetkisi tanınmıştır. Bu yetki sınırsız olmayıp rekabeti engellemeyecek şekilde kullanılması gerektiği muhakkaktır. Taşıt kiralama ihaleleri, İstanbul ili özelinde düşünüldüğünde arzı yüksek olan ve katılımın yoğun olduğu ihalelerdir. Ancak bulgu konusu ihalede sadece iki isteklinin teklif vermesi, bir isteklinin kendi malı olma şartını sağlayamayıp elenmesi, rekabet ortamının tam olarak sağlanamamasına delildir. Kaldı ki, kendi malı olma şartı toplamda yaklaşık %34 oranında olsa da bir veya iki adet olarak istenen 8 araç grubunda bu oran %100 olarak belirlenmiştir. İdarenin ihale dokümanında kendi malı olması istenen araçları ve sayıları belirlerken, ihaleye girebilecek firmaların sayısını azaltmayacak ve rekabeti engellemeyecek kriterler belirlemesi ve sadece zaruri olduğu düşünülen araçların bu kapsama alınması kamu ihale mevzuatının amaç ve ilkelerine uygun olacağı gibi İdarenin de yararına olacaktır.

Yabancı menşeli araçların kiralanması hususunda, Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e uygun olarak teknik şartnamenin hazırlandığı ve

yüklenicinin bu şartın üzerinde araç sağlamasına rağmen bunun maliyete yansıtılmadığı ifadesinin kabul edilmesi mümkün değildir. Zira mevzuata aykırı bir hususun maliyette artışa sebep olup olmaması kanun ve yönetmeliklerin amir hükümlerinin uygulanması veya uygulanmaması için bir ölçü değildir. Yabancı menşeli araç kiralanamamasına ilişkin düzenlemenin sadece maliyet olarak değerlendirilmesi, yerli üretime destek hususunun gözden kaçırılması da doğru bir yaklaşım değildir. Kaldı ki, yüksek motor hacmine sahip araçlar İdarenin yakıt giderlerini de arttıracağından, ekstra maliyete neden olabilecektir.

Araçlardan bir kısmının geç teslim edilmesi hususunda, söz konusu araçların geçici plaka ile görevde bulunduğu ifade edilse de denetim sürecinde sorumlular ile yapılan görüşmelerde bu yönde bir açıklama yapılmamış, herhangi bir belge ibraz edilmemiştir.

Gerek bulgu içerisinde gerekse de yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, taşıt kiralamalarında mevzuata ve sözleşme hükümlerine uyulması İdarenin yararına olacağı gibi İdare giderlerinin azaltılması açısından da önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 15: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Katılma Payı Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması

3194 sayılı İmar Kanunu'nda hangi durumlarda yapı ruhsatı alınacağı, yapı ruhsatı almak için hangi şartların gerçekleştirilmiş olması gerektiği belirtilmiş, iskân hudutları içinde olup da imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için gereken şartlar detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun'un "*Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı*" başlıklı 23'üncü maddesinde, imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nda yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için bir bedel alınması öngörülmüş ancak bu bedel hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi

bulunmayan ve imar planında beldenin inkişafına ayrılmış "Geliştirme Alanları" ile sınırlandırılmıştır.

Söz konusu maddenin ilerleyen fıkralarında mevcut şehirsel teknik ve sosyal altyapının tevsii ya da yenilenmesi gereken durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınacağı belirtilerek 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na zımnen atıf yapılmıştır. Aynı maddede imar planlarında meskûn saha olarak belirtilen yerlerde gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının, yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine bağlanması zorunlu tutulmuş, ancak bu durumda alınacak herhangi bir ücret ve katılım payından bahsedilmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın ilçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli (yol katılım bedeli) alınması doğru bir uygulama değildir.

Alınan bedellerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan "harcamalara katılma payı" olduğunu kabul etmek de mümkün değildir.

www.balioglu.net

Zira katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Harcamalara Katılma Payları*" başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 89'uncu maddesinde payların nasıl hesaplanacağı, harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Cumhurbaşkanının bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibariyle farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Payların Tahakkuk Şekli*" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerektiği açıktır. Bir başka deyişle kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak

mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematiğini bu esas üzerine bina etmiştir.

Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen gerek 30.11.2006 tarih ve E.2005/2712, K.2006/5081 sayılı Karar'da gerekse de benzer başka kararlarda bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Kurum gelir hesapları ve yol katılma payı uygulama yöntemlerinin incelenmesi neticesinde; bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın meclis kararı ile belirlenen hesaplamaya göre yol katılma payı tahsil edildiği, bu suretle 2018 yılında yaklaşık 3.364.177,73 TL tahakkuk kaydı yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

İmar Kanunu'na göre sadece geliştirme alanlarında yapılacak binalardan alınması gereken teknik alt yapı bedeli veya Belediye Gelirleri Kanunu'na göre yeni yol yapılması esnasında toplam maliyetin dağıtılması şeklinde alınması gereken harcamalara katılma payı yerine gayrimenkulün yola nazaran arsa cephesi, yolun genişliği, yolun metre tül maliyeti gibi unsurlara dayanan bir hesaplama yöntemi getirilmiş, katılma payının yeni yapılan yoldan istifade eden gayrimenkul sahipleri yerine geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın yeni yapılacak binalardan alınması usulü öngörülmüştür.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplamaya sebebiyet verilmektedir. Bir başka deyişle katılma payının "mükellefi" ve "tahakkuku" mevzuata uygun olmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu tahakkuklar geliştirme alanları ile sınırlı bırakılmadığından İmar Kanunu uyarınca söz konusu tahakkukların yapıldığını söylemek de mümkün değildir.

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun'da tereddüde mahal bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Cumhurbaşkanına sınırlı bazı yetkiler verilmiş ise de belediyeler için herhangi bir takdir hakkı

tanınmamıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yol ve kanalizasyonu bulunmayan geliştirme alanlarından alınması öngörülen bedellerin hali hazırda söz konusu tesislerin tamamen inşa edildiği meskûn mahallerden alınması şeklinde Kanun'un genişletilerek uygulanması ise mevzuata aykırıdır.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine göre, yol inşası için yapılan gerçek giderler ve emlak vergisine esas değerler nazara alınmadan, geliştirme alanı olup olmadığına bakılmadan katılma payı veya teknik alt yapı bedeli hesaplanıp tahakkuk ettirilmesi, mükellefiyet ve tahakkuk işlemlerinde hukuka aykırı uygulamalara sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesine aynen yer verilmiş, söz konusu maddeye tabi olan parsellerden toplu mesken alanlarında ilgili şahıs veya kurumlarca ilgili idarenin izniyle bütünü inşa edilen teknik altyapının iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden kendi parsellerine isabet eden bedel alınmadıkça kendilerine yapı ruhsatı verilemeyeceğinin düzenlendiği,

İmar plan notunda 23'üncü maddeye tabi olduğu belirtilen parsellerden ruhsat aşamasında bir defaya mahsus söz konusu bedelin alındığı, hesaplamanın her parselin durumuna göre özel olarak yapıldığı,

Mezkûr 23'üncü maddede belirtilen bedelin imar planları ilk kararları ile yoğunluk, yapı düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamalarda mevcut şehirsel teknik ve sosyal yapının değiştirilmesi ya da yenilenmesi gereken durumlarda alınabileceğinin açık olduğu,

Yol ve tretuvar tahrip bedelinin sadece parsel önündeki yola verilecek hasar için alınmakta olduğu, ilçe yollarının yıpranması sebebiyle Belediye Meclis kararıyla söz konusu bedelin alındığı,

Hesaplamalarda AYKOME kararlarındaki birim fiyatlar ile Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatlarının uygulanmakta olduğu,

İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde yapı ruhsatı verilebilmesi için teknik altyapının yapılmış olmasının şart koşulduğu, teknik altyapısı henüz yapılmamış olan yerlerde ilgili idarenin izni halinde idarece hazırlanacak projeye uygun olarak yaptıranlara ilişkin ödeme şekli hakkında bilgi verildiği,

www.balioglu.net

İlçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan değil 23'üncü maddeye tabi olduğu ilgili birimce tespit edilen imar durumu ve plan notlarına istinaden 23'üncü maddeye tabi olan parseller için işlem yapıldığı,

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan harcamalara katılma payının İmar Kanunu 23'üncü maddeden tamamen farklı içerikte olduğu, bulgu da belirtilen meblağın harcama ve yol katılım payı olmayıp İmar Kanunu 23'üncü maddeye göre tahakkuk edilen bedel olduğu,

Harcamalara katılma payının mükellefinin yol yapımı sırasında mülk sahibi kişiler olmakla birlikte İmar Kanunu 23'üncü maddeye göre geliştirme alanlarında yapı ruhsatı verileceğinden bina yapımı esnasında mülk sahibi olanların mükellef olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinden bahisle teknik altyapının iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden kendi parsellerine isabet eden bedel alınmadıkça kendilerine yapı ruhsatı verilemeyeceğinin düzenlendiği belirtilmiştir. Ne var ki söz konusu düzenleme mezkûr madde içinde yer alan istisnai bir hükümdür. Zira ilgili fıkrada geliştirme alanlarında toplu mesken yapılması durumu anlatılmış, bu yerlerde toplu meskeni yapan ilgili şahıs veya kurumlarca ilgili idarenin izniyle bütünü inşa ve ikmal edilen teknik altyapıdan bahsedilmiştir. Ancak böyle bir durumda kendine uygulama alanı bulan "parsellerine isabet eden bedelin alınması" hususunun genişletilerek uygulanması mümkün değildir. Zaten bahsi geçen maddenin ilerleyen fıkralarında *"Alınan bu paralar teknik altyapıyı yaptıranlara veya bu meblağı önceden ilgili idareye ödeyenlere aynen geri verilir."* ifadesine yer verilerek tahsil edilecek tutarların belediyede kalmayacağı, tüm teknik alt yapıyı yapan ya da tüm meblağı ödeyen ilgililere aktarılacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca bulguda hesaplamaların hangi birim fiyatlar üzerinden yapıldığı hususu eleştiri konusu yapılmamış, İdare tarafından gerçekleştirilen yol ve kanalizasyona ilişkin imalatlara ait bedellerin hangi durum ve şartlarda hangi kanuna göre alınabileceği hususu değerlendirilmiştir.

2018 yılında toplam 92 adet yapı ruhsatı başvurusu için söz konusu tahakkuklar gerçekleştirilmiştir. Kamu idaresi cevabında sadece İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesine tabi olan parseller için işlem yapıldığı belirtilmişse de İstanbul'un merkez konumda yer alan Ataşehir ilçesinin hangi bölümünün imar planının olmadığı, yol, kanalizasyon ve içme suyu şebekelerinin yapılmadığı, sadece parselasyon planları üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu yönüyle "Geliştirme alanı" olarak kabul edildiği hakkında bilgi ve belge ibraz

www.balioglu.net

edilmemiştir. Ayrıca başvuru sahiplerinden alınan bedeller sonrasında hali hazırda olmayan hangi teknik alt yapının (yol, kanalizasyon, su) yapıldığı bilgisine de ulaşılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında *"23. Madde bedelinin imar planları ilk kararları ile yoğunluk yapı düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamalarda mevcut şehirsel teknik ve sosyal altyapının değiştirilmesi ya da yenilenmesi gereken durumlarda alınabileceği açıktır"* denilmişse de mezkûr maddenin dokuzuncu fıkrasında aynen; *"İmar planları ilke kararları ile yoğunluk ve yapı düzeninde düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamada mevcut şehirsel teknik ve sosyal altyapının tevsii ya da yenilenmesi gereken durumlarda, şehirsel hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen katılma payları bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınır"* ifadelerine yer verilerek söz konusu durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının alınacağı tereddüte mahal vermeyecek katiyette açıklanmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve yolu, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısı henüz yapılmamış gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen, yol, su ve kanalizasyon gibi teknik alt yapısı tamamlanan ve artık gelişme alanı olmayan bir alanda inşa edilecek yapılardan "gelişme alanı iken yapı yapılmadığı ve mezkûr bedel alınmadığı" gerekçesiyle bedel alınması doğru bir uygulama değildir.

Şayet bütün sokak boyunca bir imalat yapılıyorsa imalatın yapıldığı ve kullanıma sunulduğu anda mülkiyet sahibi olan arsa ve bina sahiplerinden katılma payı olarak söz konusu bedellerin alınması gerekmektedir. Bu surette hizmetin ilk götürüldüğü anda gayrimenkulünde değerleme olan ve bu surette menfaat elde eden kişiden söz konusu bedelin alınması sağlanmış olacaktır.

Yıllar önce yapılmış imalatlardan dolayı ilgili tarihlerde arsa sahiplerinden maliyet bedelinin alınmayıp bu bedellerin yıllar sonra bina yapılacağı zaman yapı ruhsat aşamasında alınması doğru bir yaklaşım değildir.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplamaya sebebiyet verilmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı Olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile Tespit Edilen Tutarların Üzerinde Bedel Alınması

Belediyelerin önemli gelir kaynaklarından olan harçlara ilişkin detaylı belirlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında yer almış, söz konusu Kanun'un ilgili maddelerinde mezkûr harçlar için temel hususlar ile birlikte uygulanabilecek asgari ve azami tutarlara yer verilmiştir. Bu kapsamda Ek Madde 1 ile Ek Madde 6 arasında bina inşaat harcı, 80 ve 84'üncü maddelerde ise yapı kullanma izni harcı düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 95'inci maddesinde belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) beş gruba ayrılacağı ve söz konusu hususun Resmi Gazete'de ilan olunacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda çeşitli tarihlerde İçişleri Bakanlığınca tebliğler yayımlanmış, belediyeler nüfuslarına göre beş gruba ayrılmış ve nüfusu 100.001 ve yukarı olan belediyelerin en üst grup olan 1. Grupta yer alacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı 96'ncı maddesinde ise aynen;

"Cumhurbaşkanı, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder" hükmüne yer verilerek Kanun'da en az ve en çok tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibariyle uygulama tutarlarının bizzat Cumhurbaşkanı tarafından (önceleri Bakanlar Kurulu) tespit edileceği açıkça belirtilmiş, bu kapsamda belediye meclisleri ile belediyenin diğer birimlerinin tutar tespiti konusunda herhangi bir yetkileri olmadığı zımnen ifade edilmiştir.

Mezkûr hükme dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli tarihlerde kararlar yayımlanmış, Kanun'da asgari ve azami tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibariyle uygulanacak tutarları tespit edilmiştir.

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemelerde bina inşaat harcı ve yapı kullanma izni harcı tespitinde BKK ile tespit edilen tutarlara dikkat edilmediği, bu tutarların üzerinde mevzuata aykırı tahakkuk ve tahsilatlar yapıldığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.grupta yer alan belediyeler için tespit edilen ve Kurum tarafından uygulanması gereken bina inşaat harç tutarlarına ve Kurum tarafından 2018 yılında uygulanan hatalı tarifeye yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Bina İnşaat Harcına İlişkin Kıyaslama Tablosu

	BKK ile Tespit Edilen ve Uygulanması Gereken Tutar (b)	Kurum Tarafından 2018 Yılında Uygulanan Tutar (c)	Kurum Uygulamasının Olması Gereken Tutarın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (e=(c-b)/b)
1. Konut İnşaatı (m2 başına)			
İnşaat Alanı			
a) 100 m² ye kadar	0,75	1,09	45,33%
b) 101-120 m²	1,50	2,16	44,00%
c) 121-150 m²	2,25	3,25	44,44%
d) 151-200 m²	3,00	4,33	44,33%
e) 200 m2'den yukarı	3,75	5,40	44,00%
2. İşyeri İnşaatı (m2 başına)			
İnşaat alanı			
a) 25 m² ye kadar	3,00	4,33	44,33%
b) 26-50 m²	4,50	6,49	44,22%
c) 51-100 m²	6,00	8,65	44,17%
d) 100 m2'den yukarı	7,50	10,80	44,00%

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablodan da rahatça görüleceği üzere Kurum tarafından bina inşaat harcının tüm dilimleri BKK ile tespit edilen ve uygulanması gereken tutarların ortalama %44 üzerindedir.

Bina inşaat harcında hal böyle iken 2464 sayılı Kanun'un "Çeşitli Harçlar" başlıklı sekizinci bölümünde yer alan harçlardan olan Yapı Kullanma İzni Harcı (iskân harcı) uygulamasında da benzer hatalı uygulamaya rastlanmıştır.

Yapı kullanma izni harcı 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1. grupta yer alan belediyeler için 0,09 TL/m^2 (konut) ve 0,11 TL/m^2 (ticaret) tespit edilmesine rağmen tarife cetvelleri ve gelir kayıtları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde söz konusu tutarların sırasıyla 0,11 TL/m^2 ve 0,15 TL/m^2 olarak uygulandığı tespit edilmiş, söz konusu harçta da ortalama %30'a yakın hatalı uygulama olduğu görülmüştür.

Kanun'da en az ve en çok hadleri belirtilen ve belediye grupları itibariyle alınacak tutarların doğrudan Cumhurbaşkanınca tespit edildiği harçların belediye meclis kararı ve uygulamalar ile belirtilen değerlerin üzerine çıkarılması mümkün değildir. Kurum tarafından kanuni dayanağı olmadan gelir toplanamayacağı gibi kanunlarda ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak yapılan tespitlerde belirtilen değerlerin aşılarak gelir toplanması da mümkün değildir. Bu nedenle hatalı uygulamalara son verilerek tarife cetvellerinin tümüyle

gözden geçirilmesi, kanuni düzenlemelere ve daha önceden yayımlanmış Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı hususların düzeltilmesi tahakkuk ve tahsilatlarda hukuka uyarlık açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Kurum tarafından uygulanan harç tutarlarının 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen en az ve en çok tutarlarla uyumlu olduğu, ancak aynı Kanun'un 96'ncı maddesi gereği çıkarılan 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile farklılıkların olduğu, Kurum tarafından uygulanan tutarlar ile söz konusu Bakanlar Kurulu Kararının uyumlu olmasının gerektiği, bu nedenle gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili müdürlüğe yazı yazıldığı, gerekli düzeltmelerin yapılarak belediye tarafından uygulanan harçların Bakanlar Kurulu Kararı ile uyumlu hale getirildiği ve uygulanmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun esasına ilişkin herhangi bir itirazda bulunulmamış, harç tutarlarının Bakanlar Kurulu Kararı ile uyumlu hale getirildiği bildirilmiş olduğundan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Hizmet Araçlarının Görevlendirme Yazısı Olmadan Şehir Dışına Çıkması

İdare tarafından edinilen gerek resmi gerekse kiralık araçlar mevzuatın izin verdiği ölçüde sadece kamusal amaç ve idare hizmetleri gayesiyle kullanılmalıdır. Söz konusu kullanımlarda da gerekli görevlendirme izinleri alınmalı, bunlara ilişkin kayıtlar kontrol ve denetim amacıyla arşivlenmelidir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 16'ncı maddesinde devlet memurlarının görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramayacakları, hususi işlerinde kullanamayacakları açıkça ifade edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 16'ıncı maddesinde ise 237 sayılı Kanun'un şümulüne giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin gayrisinde veya şahsî hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler için cezai müeyyide öngörülmüştür.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' in 16'ncı maddesinde "*Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve*

kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar." denilerek kamu malları ve kaynaklarının kullanımında dikkat edilmesi gereken hususlar belirtilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen ihale işlemleri ile binek hizmet araçlarının plaka bazında Hızlı Geçiş Sistemi (HGS) sorgulamasının incelenmesi neticesinde; hizmet alımı ihalesi ile kiralanan bir kısım araçların, görevlendirme yazısı olmadığı halde şehir dışına çıktığı, bunlara ilişkin resmi görev ya da izin belgesinin bulunmadığı görülmüştür.

Söz konusu HGS geçiş bilgilerinden bazıları aşağıdaki tablodaki gibidir:

Tablo 8: Şehir Dışına Çıkan Araçlara İlişkin Detaylı Tablo

Sıra	Plaka	Otoyol	Çıkış İstasyonu	Çıkış Zamanı
1	34A..967	Adana Otoyolu	Çeşme	22.07.2018 06:05
2	34A..967	Mersin Otoyolu	Adana Batı Alın	19.11.2018 21:13
3	34A..048	İstanbul-Ankara Otoyolu	Sapanca	13.07.2018 18:57
4	34A..063	Mahmutbey-Edirne Otoyolu	Edirne	9.05.2018 13:27
5	34A..080	Çeşme-İzmir-Aydın Otoyolu	Alaçatı	18.08.2018 17:41
6	34S.6879	Adana Otoyolu	Gaziantep Batı	20.04.2018 20:21
7	34S.7081	İstanbul-Ankara Otoyolu	Bolu Batı	13.09.2018 13:18
8	34S.7094	Mersin Otoyolu	Adana Batı Alın	10.11.2018 09:32
9	34A..313	İstanbul-Ankara Otoyolu	Batı İzmit	21.03.2018 13:02

www.balioglu.net

Yukarıdaki tabloda araçların şehir dışı kullanımlarına ait detay bilgiler mevcuttur. Görevlendirme yazısı ya da izni olmadan araçların şehir dışı kullanımları "şahsi kullanım" riskini oluşturmaktadır. Söz konusu husus İdare açısından hem iç kontrol riski hem de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmaması sonucunu doğurabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; özetle bahse konu bulguya iştirak edilmiş, sonraki dönemler itibariyle kamu kaynaklarının daha etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi amacıyla konuya ilişkin azami gayretin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olduğundan, bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 18: Mevzuata Aykırı Olarak Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 20'nci maddesinde; "*Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir.*" ifadelerine yer verilmiş, aynı Kanun'un 21'inci maddesinde ise muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Mahalle ve yönetimi*" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı açıklanmıştır. Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında da "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar."* ifadelerine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımları yapabileceği, "ayni yardım ve desteği sağlar" ifadesinden personel görevlendirilmesi yorumunun çıkarılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki Kurum tarafından zaten belediye sınırları içerisindeki bütün muhtarlıkların elektrik, internet, su ve doğalgaz faturaları ödenmekte, ihtiyaç duyulan ayni malzemeler karşılanmaktadır.

08.01.2010 tarih ve 2010/10 sayılı Meclis Kararı ile "*... ilçemizde bulunan Mahalli İdareler ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (a) ve (b) bentlerinde belirtilen konularda uygulamaların yapılmasına ilişkin...*" karar alınmış ve bu karara istinaden belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda personel görevlendirilmiştir. Bahsi geçen 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (a) ve (b) bentlerinde ise aynen;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde

iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

..." ifadelerine yer verilmiştir.

Anayasaya göre kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olduğundan mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Ayrıca mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında değerlendirilmediğinden 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi kapsamında değerlendirilerek buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi doğru bir uygulama değildir.

İdare tarafından belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda personel görevlendirilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gibi İdare giderlerinde de artışa neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle Ataşehir İlçesi sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (a) ve (b) bentleri gereği alınan meclis kararına istinaden görevlendirilen personellerin muhtarlıklardaki görevlerinden alınarak Belediyedeki görevlerine başladıkları bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup muhtarlıklardaki İdare personeli görevlendirme uygulamasına son verildiği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 19: Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdamı Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması

İdare tarafından istihdam edilecek personelden bir kısmının seçimi mevzuatta öngörülen şartlar dâhilinde İdarenin inisiyatifine bırakılmış, bir kısım personelin istihdam zorunluluğu ise kanunlarla güvence altına alınmıştır.

657 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun

(yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır." denilerek, Kurum tarafından istihdam edilmesi gereken engelli personel yükümlülüğü açıklanmıştır.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde ise haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş; kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı, serbest kadro ve pozisyon toplamının binden az olması hâlinde dahi kamu kurum ve kuruluşlarında en az bir hak sahibinin istihdam edileceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin Ek 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kurumların da bu madde kapsamında istihdamla yükümlü olduğu, söz konusu kadro ve pozisyonların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesinin gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede engelli memur istihdam zorunluluğu ile Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken personele ilişkin zorunluluğa uyulmadığı görülmüştür. Söz konusu istihdam eksikliğini gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 9: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo

Engelli Personel Durumu (657/Md.53)					
Personel Türü	Toplam Memur Sayısı	Çalıştırılması Gereken Oran	Çalıştırılması Gereken Engelli Memur Sayısı	Çalışan Engelli Memur Sayısı	Eksik İstihdam
Memur	360	3%	11	2	9
2828 Sosyal Hizmetler Kanunu Ek Madde-1 Kapsamında					
Personel Türü	Personel Sayısı	Çalıştırılması Gereken Oran	Çalıştırılması Gereken Personel Sayısı	Çalışan Personel Sayısı	Eksik İstihdam
Memur+ Sözleşmeli+İşçi	531	‰1	1	0	1

Yukarıdaki tabloda ayrıntıları görüleceği üzere, 657 sayılı Kanun kapsamında çalıştırılması zorunlu olan 11 engelli personelden sadece 2 engelli personel görev yapmakta, 9 engelli memur istihdamı eksik kalmaktadır. 2828 sayılı Kanun kapsamında çalıştırılması gereken 1 personel ise hiç istihdam edilmemiştir. Yasalarla istihdamı zorunlu kılınan personellerin istihdam edilmesi ve eksikliklerin mevzuata uygun hale getirilmesi Kurum işlemlerinin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 657 sayılı DMK'nın 53'üncü maddesi gereğince zorunlu olan %3 oranındaki eksik olan dokuz engelli memur istihdamının ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu gereğince gereken istihdamın uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup yasalarla istihdamı zorunlu kılınan personel sayılarının mevzuata uygun hale getirileceği ifade edildiğinden, bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 20: Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/ Borçların Gönderilmemesi

İdare tarafından yapılan tahsilatlardan bir kısmı kendi gelirlerini, bir kısmı ise diğer kamu kurumlarının gelirlerini oluşturmaktadır. Diğer kamu kurumlarının geliri niteliğindeki tahsilatların tahsilatı müteakip belli usul ve şartlarla ilgili kamu kurumuna aktarılması gerektiği ilgili kanun ve ikincil mevzuatta detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Diğer kurumlar adına yapılan veya sorumlu sıfatıyla tahsil edilen tutarların incelenmesi neticesinde aşağıda belirtilen hususlara rastlanılmıştır.

www.balioglu.net

a) Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili kuruma gönderilmemesi

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı

hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen usule uyulmaması durumunda –tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi- bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme cezası tatbik edileceği ifade edilmiştir.

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2018 yıl sonu itibari ile tahsil edilen 8.267.678,09 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları için defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesabına yatırılmadığı görülmüştür.

b) Vergi kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına gönderilmemesi

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun'un müteakip maddelerinde geçen "mükellef" tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

Yapılan incelemelerde, Kurumun 2018 yıl sonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 11.996.726,51 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunduğu görülmüştür.

c) Sosyal Güvenlik kesintilerinin SGK'ya gönderilmemesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 87'nci maddesinde 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine tabi olanların prim ödeme yükümlüsünün işverenler olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 88'inci maddesinde;

"*4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sigortalıları çalıştıran işveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden bu Kanun gereğince hesaplanacak sigortalı hissesi prim tutarlarını ücretlerinden keserek ve kendisine ait prim tutarlarını da bu tutara ekleyerek en geç Kurumca belirlenecek günün sonuna kadar Kuruma öder.*

...

4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen sigortalıları çalıştıran işverenler, çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden bu Kanun gereğince hesaplanacak prim tutarlarını ücretlerinden keserek ve kendisine ait prim tutarlarını da bu tutara ekleyerek, en geç Kurumca belirlenecek günün sonuna kadar Kuruma öderler..." ifadelerine yer verilmiştir.

İdare tarafından istihdam edilen personelin ücretlerinden kesilen prim tutarı ile bu tutara ilave edilen işveren payının ilgili ayı takip eden ay sonuna kadar Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi gerekmektedir. Aksi halde süresi içinde ve tam olarak ödenmeyen bu prim tutarları için gecikme cezasına maruz kalarak ekstra maliyete katlanılacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde İdarenin 2018 yıl sonu itibari ile Sosyal Güvenlik Kurumuna 904.912,45 TL tutarında ödenmesi gereken prim borcu olduğu görülmüştür.

Bulguda bahsedilen kamu kurumlarına ait tutarların gönderilmemesi, Kurum için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyaı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının 2018 yılının ilk 4 ayında ödendiği ancak ülkenin siyasi, sosyal, ekonomik durumlarından dolayı tahsilatların düştüğü, yapılandırma yasaları ve imar barışı sebebiyle ciddi gelir kaybının oluştuğu,

Muhtasar beyanname ile Gelir İdaresi Başkanlığına ödenmesi gereken tutarların 2018 yılının ilk 4 ayında ödendiği, SGK ve vergi daireleri nezdinde idare adına tahakkuk eden borçların düşümüne yönelik ilgili kurumlarla arsa mahsubuna ilişkin görüşmelerin devam ettiği,

Sosyal Güvenlik kesintilerinin SGK'ya gönderilmesi hususunda bulgu konusuna iştirak edildiği ve 2019 yılının başında söz konusu borçların ödendiği,

İlgili kurumlara yapılacak ödemelerde gecikmeler yaşanmasının sebebinin ekonomik konjonktür ve merkezi idarenin uygulamış olduğu çeşitli tasarruf ve yapılandırma tedbirleri olduğu, bunun idarede nakit yetersizliğine sebebiyet verdiği,

Personel giderleri, cari giderler ve yürütülmesi zorunlu hizmetlere ilişkin giderlerden sonra oluşan nakit yetersizliği nedeni ile sıkıntıların yaşandığı, ekonomik rahatlama ile birlikte eksiksiz ve zamanında ödemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının 2018 yılının ilk dört ayında ödendiği belirtildi ise de sonraki aylara ait ödemeler yapılmamış ve yıl sonu itibari ile 8.267.678,09 TL tutarındaki pay Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları için defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesabına yatırılmamıştır. Yine vergi borçlarının muhtasar beyanname ile 2018 yılının ilk dört ayında ödendiği belirtilmiş, sonraki aylara ilişkin borçlar için ise İstanbul Valiliği ile arsa mahsubu görüşmesi yapıldığı belirtilmiştir. Kurumun 2018 yıl sonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 11.996.726,51 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumuna olan prim borçlarının 14.01.2019 tarihli ve 506 sayılı yevmiye no.lu ve 15.02.2019 tarihli ve 2589 sayılı yevmiye no.lu ödeme emri belgeleri ile ödendiği ifade edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından "*personel giderleri, cari giderler ve yürütülmesi gereken zorunlu hizmetlerin vatandaşlara tam ve eksiksiz ulaştırılması amacıyla yapılan ödemeler sonucunda yaşanan nakit yetersizliği nedeniyle ödemelerde gecikmeler yaşanmakta*" şeklinde açıklamada bulunulmuş ise de söz konusu husus diğer kamu kurumlarına ait payların/borçların gönderilmemesine haklı bir gerekçe olamayacağı gibi İdarenin hukuki sorumluluğunu da ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca, bulguda belirtildiği üzere zamanında ve tam ödenmeyen bu tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyaı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacaktır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 21: Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısmının İdareye Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen ve sorumlular tarafından mükellef olanlardan tahsil edildikten sonra belediyelere aktarılması gereken bir vergi türüdür.

Söz konusu Kanun'un 34'üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminin vergiye tabi olduğu; 35'inci maddesinde elektrik ve havagazını tüketenlerin söz konusu vergi açısından mükellef oldukları, elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları belirtilmiş; 39'uncu maddesinde ise bu kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 36'ncı maddesinde elektrik ve havagazı tüketim vergisi istisnalarına yer verilmiş, 37'inci maddesinde verginin matrahı; elektrik enerjisinin satış bedeli olarak belirlenmiş, 38'inci maddesinde ise elektriğin tüketildiği yerin ve işin özelliğine göre %1 veya %5 oranında vergi hesaplanacağı ifade edilmiştir.

İdare gelir hesaplarının incelenmesi esnasında yetkilendirilmiş görevli dağıtım Şirketinden 2018 yılında ilçe dâhilinde serbest tüketicilere elektrik enerjisi tedarik eden şirketlerin listesi ve tedarik miktarları alınmış, İdareye yatırılan elektrik ve havagazı vergileri ile karşılaştırma yapılmıştır. Yapılan incelemelerde ilçe sınırlarında toplam tedarik miktarı 14.506.175,70 kwh ve toplam müşteri sayısı 164 olan 4 adet şirketin bu kapsamda İdareye herhangi bir ödemede bulunmadıkları görülmüştür. (İlgili tablo Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderilmiştir.)

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında Kanun'da aksine hüküm bulunmadıkça 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun uygulanacağı belirtilmiş, "Vergi Usul Kanununun uygulanması" başlıklı 102'nci maddesinde ise aynen;

"213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere;

1. Belediye Gelir Şube Müdürü, Gelir Şube Müdürü olmayan yerlerde Belediye Hesap

www.balioglu.net

İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü olmayan yerlerde Muhasebeci, Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisini haizdir.

2. Vergi Usul Kanununda mahallin en büyük malmemuruna verilmiş görev ve yetkiler, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılır." hükümlerine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere verginin sahibi olan belediyelerin söz konusu beyannamelerin gerçeğe uygun verilip verilmediğini, %1 ve %5 oranında vergi uygulanan kişi ve kurumlar ile istisna kapsamında değerlendirilen yerlerin gerçekten bu mahiyette olup olmadığını bilme ve değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda belediyelerin uygulaması gereken prosedür ve yönlendirici adımlar da tam, açık ve müstakil olarak düzenlenmemiş, söz konusu beyannamelerin denetiminin nasıl yapılacağı belediyeler açısından muallakta kalmıştır.

Söz konusu husus sadece elektrik tedarik eden firmaların beyanlarının esas alınmasına; vergi nispetinin, gerçek tedarik miktarının, muafiyet hükümlerinin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığının tam olarak denetlenememesine sebebiyet vermektedir. Hatta elektrik satışı yapıp belediyeye beyanname vermeyen tedarikçi olup olmadığı bile belediyeler tarafından bilinememektedir. Söz konusu hususun İdare gelirleri açısından önemli bir risk oluşturduğu tartışmasızdır. Bu nedenle ilgili bakanlıklar ile diğer kurum, kuruluş ve şirketlerle irtibata geçilerek söz konusu riski asgari düzeye indirecek çalışmaların yapılması, gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2464 sayılı Kanun'un 35, 39 ve 102'nci maddelerine yer verilerek 2014-2015-2016 yıllarında tahsil edilen elektrik tüketim vergisi paylarının mukayese edildiği, satış fiyatlarında yıllar itibariyle artış olmasına rağmen paylarda anlamsız azalışların olduğunun tespit edildiği, söz konusu hususun tespiti amacıyla ilgili firmadan bilgi talep edildiği, bu talebe karşılık firma tarafından dava açıldığı, Vergi Mahkemesi tarafından belediyelerin bilgi ve belge isteme yetkisi bulunmadığından bahisle kesilen özel usulsüzlük cezasında yasal uyarlılık bulunmadığına karar verildiği,

Diğer belediyelerde de benzer azalışların söz konusu olabileceği, bu hususun tespit edilmesi amacıyla Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığına yazı yazıldığı, ilgili bilgilerin temin edilerek gereğinin yapılmasının talep edildiği, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından

www.balioglu.net

başkanlık kayıtlarında elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlara ait bilgi bulunmadığının belirtildiği, bu suretle idareye destek verilmediği,

İdare tarafından gerekli hassasiyetlerin gösterilerek alacağın tam ödenip ödenmediği konusunda çeşitli işlemlerin yapıldığı, ancak sonuca ulaşılamadığı, bu nedenle söz konusu husus hakkında belediyelere vergi inceleme yetkisi verilmesi ya da Gelir İdaresi Başkanlığında söz konusu hususun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususun esasına ilişkin itirazda bulunulmamış, hatta Kurum tarafından da yapılan incelemelerde Kuruma gelen payların yıllar itibariyle azaldığı tasdik edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar detaylı inceleme yapılmak istenilmişse de ilgili firmalardan bilgi ve belge alınamamıştır.

Verginin sahibi olan belediyeler bulguda ve kamu idaresi cevabında da detaylı bir surette açıklandığı üzere söz konusu vergiye ilişkin beyannamelerin gerçeğe uygun verilip verilmediğini bilme ve değerlendirme imkânına sahip değillerdir. Bu gibi durumlarda belediyelerin uygulaması gereken prosedür ve yönlendirici adımlar da tam, açık ve müstakil olarak düzenlenmemiş, söz konusu beyannamelerin denetiminin nasıl yapılacağı belediyeler açısından muallakta kalmıştır. Söz konusu husus İdare gelirleri açısından önemli bir risk oluşturmaktadır. Bu nedenle ilgili bakanlıklar ile diğer kurum, kuruluş ve şirketlerle irtibata geçilerek söz konusu riski asgari düzeye indirecek çalışmaların yapılması, gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulması önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 22: Emeklilik Nedeni ile Sözleşmesi Feshedilen İşçilere İhbar Tazminatı Ödenmesi

İşverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumlulukları 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında düzenlenmektedir. Mezkûr Kanun'un "Süreli fesih" başlıklı 17'nci maddesinde;

"*Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir."* denildikten sonra iş sözleşmesinin süresine göre bildirim sürelerine yer verilmiştir.

Aynı maddede bildirim şartına uymayan tarafın bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminat (ihbar tazminatı) ödemek zorunda olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdarede görev yapan kadrolu işçiler emekli olabilme hakkına ulaştıklarında genel olarak çalıştırılmamakta ve sözleşmeleri feshedilmektedir. Bu şekilde yapılan fesihlerde, İdare tarafından 4857 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde belirtilen bildirim sürelerine uyulmamakta ve emekliliği gelen işçilere bu sürelere ilişkin ücret, ihbar tazminatı olarak ödenerek sözleşmeler feshedilmektedir.

İş sözleşmelerinin feshedilmesinde aslolan gerekli bildirimlerin yapılması ve Kanun'da belirtilen bildirim sürelerinin beklenmesidir. İhbar tazminatı ödenerek sözleşmenin feshedilmesi ise istisnai olarak uygulanması gereken ve normal uygulamaya riayet edilemediği takdirde işçinin mağduriyetinin telafisine yönelik bir tazminat ödemesidir.

İdareye ait personel kayıtları ve gider evraklarının incelenmesi neticesinde; 2018 yılında, emekliliği gelen 5 kadrolu işçiye bu kapsamda 330.445,40 TL tutarında ihbar tazminatı ödendiği görülmüştür. Emeklilik dolayısı ile çalıştırılmayacak işçilere, sözleşmelerinin feshinden önce bildirimde bulunulması ile söz konusu tutarların ödenmesinin önüne geçilebilecek ve bu sayede İdarenin menfaati korunmuş olacaktır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle, İşçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumlulukların 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlendiği, mezkûr Kanun'un "Sürekli fesih" başlıklı 17'nci maddesinde iş sözleşmesinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerektiğinin belirtildiği ve bildirim sürelerine yer verildiği,

İlgili sendika ile imzalanan toplu iş sözleşmesinin 30'uncu maddesinde 10 yıldan fazla çalışması bulunan işçilerin bildirimden itibaren 20 hafta sonunda iş sözleşmelerinin sonlanmış sayılacağının belirtildiği ifade edilmiş,

2019 yılı Mart ayında emekli olan bir işçinin aylık maliyetinin 15.108,22 TL olduğu, 5 aylık süreçte 75.541,10 TL ücret maliyetinin oluşacağı, aynı işçi için ihbar tutarının 74.334,40 TL olduğu ve böylece 1.206,70 TL Kurumun menfaat elde ettiği, bundan kaynaklı olarak ihbar tazminatı ödendiği ve kurumun menfaatinin korunduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmemiş ve işi 10 yıldan fazla süren bir işçinin 20 haftalık bildirim süresi örnek verilerek açıklama yapılmaya çalışılmıştır. Buna göre, 2019 Mart ayında emekli olan bir işçinin 5 aylık (20 haftalık bildirim süresi) ücreti 75.541,10 TL iken aynı işçinin 5 aylık (20 haftalık bildirim süresi) ihbar tazminatının ise 74.334,40 TL olduğu ve bu yüzden ihbar tazminatı ödemenin 1.206,70 TL tutarında İdare menfaatine olduğu ifade edilmiştir. Ancak örnekte de görüleceği üzere bir işçiye 5 ay boyunca

hiç çalışmamasına rağmen 74.334,40 TL tutarında ihbar tazminatı verilir iken, bildirim süresine uyulması durumunda 5 aylık süre zarfında işçinin emeğinden faydalanıldığı halde İdareye maliyeti 75.541,10 TL olacaktır. Yani bir başka deyişle 1.206,70 TL fark bedel ile bir işçinin 5 ay çalışması sağlanmaktadır. Bu yüzden, işçinin emeğinden faydalanılmadan beş aylık ücretinin peşinen ihbar tazminatı olarak ödenmesi, bildirim süresine uyularak beş ay işçinin emeğinden faydalanılarak sözleşmenin feshedilmesine nazaran İdare için menfaat değil, aksine zarardır. Bu yüzden, emeklilik nedeni ile çalıştırılmayacak işçilere sözleşme fesihlerinden önce bildirimde bulunulması İdarenin yararına olacaktır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Amacı Dışında Kullanılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmiştir. Yine aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde;

"*12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartiyle :*

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." denilerek, fonda toplanan paraların İdare tarafından nasıl kullanılacağı sarih bir şekilde açıklanmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak

www.balioglu.net

şartıyla % 10'u ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı; kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2018 yılı içerisinde gecekondu fonu hesabından 9.399.000,00 TL'nin İdarenin cari banka hesaplarına aktarıldığı, 1.516.207,47 TL'nin ise Atapark Konutları aidat ödemeleri için kullanıldığı, bu suretle gecekondu fonundan toplamda 10.915.207,47 TL tutarlık amaç dışı kullanım gerçekleştirildiği görülmüştür. Bu şekilde yapılan harcamalar 775 sayılı Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amacın sağlanamamasına ve kanun koyucunun münhasıran belli amaç doğrultusunda kullanılmasını öngördüğü kaynakların başka amaçlarda kullanılmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'na göre Gecekondu Önleme Bölgesi kapsamında projelendirilen konutlara ait gerçekleştirilen aidat vb. giderlerde yasaya aykırı herhangi bir durum bulunmadığı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesinde; *"(2) 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır."* hükmüne yer verildiği, dolayısıyla ilgili fon hesabından cari hesaba aktarımda herhangi bir yasal engel bulunmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında İdarenin cari banka hesaplarına aktarılan 9.399.000,00 TL tutarı için herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

1.516.207,47 TL'lik tutarın ise Gecekondu Önleme Bölgesi kapsamında projelendirilen konutlara ait gerçekleştirilen aidat vb. giderler için harcandığı, bu harcamanın yasaya aykırı herhangi bir durum içermediği ifade edilmiştir. Ne var ki bulguda da belirtildiği üzere 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı izni alınmak şartı ile gecekondu fonundan yapılabilecek harcamalar tek tek sayılmıştır. Söz konusu maddede gecekondu önleme bölgesi kapsamında projelendirilen konutlara ait aidat vb. genel giderlerin fon hesabından karşılanmasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kaldı ki, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının iznine ait herhangi bir belgeye de kamu idaresi cevabında yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda açıklanan sebepler doğrultusunda bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: Avukatlık Vekâlet Ücretinin Dağıtımında Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarlar İçin Gerekli Takibin Yapılmaması

Kurum lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretinin dağıtımı esnasında %5'lik kısmın gelir kaydı hatalı yapılmış, ayrıca dağıtımı yapılmayan artık tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda gelir kaydı yapılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Avukatlık Ücretinin Dağıtımı"* başlıklı 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Kanun'un kıyas yolu ile uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 659 sayılı KHK'nın "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr KHK'nın 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlenmiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"...

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekalet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

...

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir." denilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise; *"Emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretleri tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Her ne kadar KHK'de %5'lik tutarın doğrudan bütçeye gelir kaydedileceğine ilişkin bir hüküm bulunmasa da Maliye bakanlığı tarafından çıkartılan ilgili Yönetmelik'te söz konusu tutarın doğrudan bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir Bu nedenle aşağıdaki tablo Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

Tablo 10: Belediye Tarafından Yapılan Avukatlık Vekâlet Ücreti Dağıtımı

Yıllar	N-3 (TL) (A)	N-2 (TL) (B)	N-1 (TL) (C)	Olması Gereken Açılış Kaydı (TL) (D)=(A+B+C)	Yılı İçinde Yapılan Alacak Kaydı (TL) (E)	Olması Gereken Toplam Alacak Tutarı (TL) (F)=(D+E)	Bütçeye Gelir Kaydı Hariç Borç Toplamı (TL) (G)	Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gereken %5 (TL) (H)=(E x %5)	Olması Gereken Toplam Borç Bakiyesi (TL) (I)=(G+H)	3. Bütçe Yılı Sonunda Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutar (TL) (J)	Olması Gereken Devreden Bakiye (TL) (K)=(F-I-J)
2013	-	39.619,12	60.832,62	100.451,74	110.694,90	211.146,64	65.981,92	0,00	65.981,92	0,00	145.164,72
2014	39.619,12	60.832,62	44.712,98	145.164,72	114.058,94	259.223,66	93.954,13	0,00	93.954,13	0,00	165.269,53
2015	60.832,62	44.712,98	59.723,93	165.269,53	69.289,57	234.559,10	108.285,34	0,00	108.285,34	0,00	126.273,76
2016	44.712,98	59.723,93	21.836,85	126.273,76	273.311,53	399.585,29	141.208,60	0,00	141.208,60	0,00	258.376,69
2017	59.723,93	21.836,85	176.815,91	258.376,69	107.586,00	365.962,69	128.132,05	11.891,53	140.023,58	0,00	225.939,11
2018	21.836,85	176.815,91	27.286,35	225.939,11	214.613,41	440.552,52	181.867,92	0,00	181.867,92	0,00	258.684,60

Tablo 11: Olması Gereken Avukatlık Vekâlet Ücreti Dağıtımı

Yıllar	N-3 (TL) (A)	N-2 (TL) (B)	N-1 (TL) (C)	Olması Gereken Açılış Kaydı (TL) D=(A+B+C)	Yılı İçinde Yapılan Alacak Kaydı (TL) (E)	Olması Gereken Toplam Alacak Tutarı (TL) F=(D+E)	Bütçeye Gelir Kaydı Hariç Borç Toplamı (TL) (G)	Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gereken %5 (TL) H=(E x%5)	Olması Gereken Toplam Borç Bakiyesi (TL) (I)=(G+H)	3. Bütçe Yılı Sonunda Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutar (TL) (J)	Olması Gereken Devreden Bakiye (TL) (K)=(F-I-J)
2013	-	39.619,12	60.832,62	100.451,74	110.694,90	211.146,64	65.981,92	5.534,75	71.516,67	0,00	139.629,98
2014	39.619,12	60.832,62	39.178,24	139.629,98	114.058,94	253.688,92	93.954,13	5.702,95	99.657,08	39.619,12	114.412,72
2015	60.832,62	39.178,24	14.401,86	114.412,72	69.289,57	183.702,29	108.285,34	3.464,48	111.749,82	18.372,37	53.580,10
2016	39.178,24	14.401,86	0,00	53.580,10	273.311,53	326.891,63	141.208,60	13.665,58	154.874,18	39.178,24	132.839,22
2017	14.401,86	0,00	118.437,35	132.839,22	107.586,00	240.425,22	128.132,05	5.379,30	133.511,35	0,00	106.913,87
2018	0,00	106.913,86	0,00	106.913,86	214.613,41	321.527,27	181.867,92	10.730,67	192.598,59	0,00	128.928,68

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, İdare tarafından sadece 2017 yılında dağıtımı yapılmayan %5'lik tutarın gelir kaydı yapılmış; ayrıca dağıtımı yapılmayan artık tutarların da üçüncü bütçe yılı sonu olan 2014, 2015 ve 2016 yıllarında gelir kaydı yapılmamıştır.

2013 yılında yapılan kayıtlar esas alınmak üzere o tarihte 31.12.2018 tarihine kadar yapılan avukatlık vekâlet ücreti dağıtımları incelendiğinde; 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılları için dağıtımı yapılmayarak bütçeye gelir kaydedilmesi gereken (%5'ler) tutarın 44.477,72 TL olduğu, ancak aynı dönemler için İdare tarafından bütçeye gelir kaydedilen tutarın ise 11.891,53 TL olduğu, aradaki fark olan 32.586,19 TL'nin gelir kaydedilmesi gerekir iken herhangi bir kaydın yapılmadığı görülmüştür.

Ayrıca, emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılmayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gerekirken bununla ilgili herhangi bir takibin yapılmadığı, bu suretle 2014 yılında 39.619,12 TL, 2015 yılında 18.372,37 TL ve 2016 yılında 39.178,24 TL olmak üzere toplamda 97.169,73 TL tutarında gelir kaydının yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Buna göre, ilgili yılı içinde gelir kaydedilmesi gereken tutarların toplamı olan 32.586,19 TL ile üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gereken 97.169,73 TL olmak üzere toplamda 129.755,92 TL tutarında gelir kaydının yapılmadığı açıktır. Söz konusu takip işlemlerinin mevzuata uygun gerçekleştirilmemesi ve bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların takibinin yapılmaması sonucunda İdare mali tablolarında 333- Emanetler Hesabı ile 600-Gelirler Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

Kamu idaresi cevabında; özetle bahse konu bulguya iştirak edilmiş, İdarece söz konusu %5'lik gelir kayıtlarından 2013-2018 yıllarına ait olan 116.821,69-TL, 2017 yılına ait olan 11.891,53 TL ile 2018 yılına ait olan 12.934,23 TL'nin gelir olarak kaydedildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bulguya iştirak edilmiş olup düzeltme kayıtları yapıldığından bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda:

Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin, ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

www.balioglu.net

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine

verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarını ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere, ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayrıştırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarını toplama-ayrıştırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayrıştırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayrıştırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanlı özel işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura

www.balioglu.net

karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*." belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira, taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre olabilecektir.

www.balioglu.net

Kurumun 2018 mali yılı işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. Kuruma ait imtiyazın belirtilen şekilde devrinin kamu menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

Netice olarak; ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan Kurum imtiyazının/hakkının ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi kamu yararına olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Cumhurbaşkanlığı tarafından başlatılan sıfır atık projesi ile ilgili olarak yönetmelik taslağında sıfır atık yönetim sistemi kapsamında biriktirilen atıkların özelliklerine göre bakanlıktan çevre lisansı almış olan atık işleme tesislerine veya ilgili mahalli idare tarafından kurulan toplama sistemine verilebileceğinin belirtildiği,

Dolayısıyla AVM, satış noktası, üniversite, hastane gibi kendi imkânlarıyla sıfır atık yönetim sistemini kuran yerlerin geri dönüşebilen atıklarını belediyenin anlaşmalı olduğu lisanslı firma dışında herhangi bir firmaya verilmesinin önünün açıldığı, bu surette tonaj ve maddi değeri yüksek olan temiz ambalajların sistemden çıkmasıyla ihale sürecine katılımın olumsuz yönde etkileneceği,

Maliyet analizi çalışmaları yapılırken yukarıda bahsedilen sebepten dolayı toplanan atık miktarı ve buna bağlı araç, ekipman, personel sayılarının öngörülemediği, gelir getirici bir faaliyet olmayacağı, sürdürülebilirlik ve verimlilik açısından sağlıklı bir çalışma yapılamayacağı düşünüldüğünden ihale çalışmalarına esas olmak üzere sıfır atık yönetmeliğinin öngörülen yayınlanma tarihi ve Sayıştay raporları doğrultusunda Kurumun ihaleye çıkması ile ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığından yazı ile görüş istendiği, bu görüş doğrultusunda ihale sürecine devam edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında görüşe açıldığı ifade edilen "Sıfır Atık Yönetmelik Taslağı" henüz taslak aşamasında olup yayımlanarak yürürlüğe girmemiştir. Kaldı ki, Taslağın mevcut hali ile yürürlüğe girip girmeyeceği bile belli değilken henüz var olmayan olgular üzerinden çıkarımda bulunarak belediyelerin sadece konutlarda oluşan ambalaj atıklarını toplayabileceği ve bunun da ihale sürecinde bir takım sıkıntılara yol açacağını iddia etmek doğru bir yaklaşım değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyenin yetki ve imtiyazı olarak belirlenmiştir. Söz konusu madde hükmünde yer alan katı atık tanımı içerisine ambalaj atıkları da girdiğinden Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği uyarınca ilçe belediyelerine tevdi edilen görevlerin 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, büyükşehir

belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanunun 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları açıkça ifade edilmiştir. Buna göre belediyenin söz konusu hizmetleri ya bizzat kendisinin yapması ya da 2886 sayılı Kanun uyarınca çevre lisansı almış firmalara yaptırması zorunludur.

Ambalaj atıklarının toplanması işinin hizmet alımı suretiyle belediye eliyle yaptırılması veya 2886 sayılı Kanun uyarınca çevre lisansı almış firmalara yaptırması idarenin takdir yetkisinde bulunmaktadır. Buna göre idare iki yöntemden birini seçerek kendisine tevdi edilen görevi yerine getirmelidir.

Kamu idaresi cevabında Sayıştay Raporu ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görüşleri doğrultusunda ihale sürecinin başlatılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

www.balioglu.net

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar "bina vergisine" tabidir ve bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler ödemektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda söz konusu vergiye ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmış, Kanun'un birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde aynen;

"Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir" ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının (eskiden BKK) kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği

düzenlenmiştir.

Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak muhtelif tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları ile 1999-2006 yılları için, 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 2007 ve müteakip yıllar için yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirinin olmaması gerektiği belirtilmiş, mükelleflerin daha sonradan yukarıda belirtilen türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

Aynı şekilde mezkûr Tebliğ'de Sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde, bunlara ait meskene indirimli vergi oranının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirime konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni Bulunduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümünde; indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı açıklanmıştır.

İdareye ilişkin gelir kayıtlarının incelenmesi sonucunda; "hiç geliri olmamak" veya

"Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının yukarıda bahsedilen şartları sağlayamadığı görülmüştür. Buna rağmen İdare tarafından diğer kurum ve kuruluşlardan yeterli bilgi alınarak etkin bir inceleme yapılmadığından söz konusu husus tespit edilememiş, gerekli yaptırımlar uygulanamamıştır.

İnceleme kapsamında ilk olarak İdareden "emeklilik" ve "hiç geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilere ait T.C. kimlik numaraları ve diğer detaylı bilgiler alınmış, söz konusu bilgiler Gelir İdaresi Başkanlığından alınan bilgiler ile karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda mezkûr vergi indiriminden faydalanmasına rağmen son 5 yıl içinde ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde gelir elde eden kişiler tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin yıllar itibariyle toplam sayılara aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 12: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen GİB Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Gelir Elde Eden Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	182
2	2015	169
3	2016	149
4	2017	152
5	2018	143

www.balioglu.net

Bununla birlikte vergi indirimden faydalanan kişiler ile SGK kayıtları karşılaştırılmış bazı kişilerin çeşitli kapsamlarda aktif sigortalı olmasına rağmen bu indirimden faydalandığı görülmüştür.

Tablo 13: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen SGK Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Aktif Sigortalı Olan Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	1.819
2	2015	1.705
3	2016	1.532
4	2017	1.272
5	2018	1.108

Yukarıda yer alan tablolardan da görüleceği üzere indirimli emlak vergisi hakkı olmayan veya bu hakkını daha sonradan kaybeden bazı kişiler söz konusu hususu İdareye bildirmemiş, İdare de bu durumlar için gerekli ve yeterli kontrol mekanizmalarını çalıştırmamıştır. Hatta SGK ve GİB kayıtlarının beraber ele alınması neticesinde bazı kişilerin

ilgili yıllarda hem SGK'da aktif sigortalı olduğu hem de ücret dışı elde edilen gelirleri sebebiyle GİB'e beyanname verdikleri görülmüştür.

Tablo 14: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen Hem SGK Hem GİB Kaydı Bulunan Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	30
2	2015	31
3	2016	20
4	2017	24
5	2018	18

İndirimli vergiden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Bu kapsamda gerek Sosyal Güvenlik Kurumu gerekse de vergi daireleri ile resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi, veri paylaşımı konusunda protokoller yapılması verginin güvenliği açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde Kanun'un 33'üncü maddesinde yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirimi verilmesinin zorunlu olduğu ve bildirimin belediyeye verileceğinin belirtildiği, 11 ve 21'inci maddelerinde de vergi değerini tadil eden sebeplerle bildirim verilmesi gereken hallerde mükelleflerce verilen bildirim üzerine ilgili belediyece verginin tarh ve tahakkuk ettirileceğinin hüküm altına alındığı,

Daire brüt metrekare değerinin İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ile teyit edildiği, kimlik bilgilerinin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü kimlik paylaşım sistemi üzerinden alındığı, ancak sadece ilçe sınırlarında ikamet eden kişilerin ikamet veri bilgileri için yetki verildiği, bu nedenle ilçe ikamet bilgileri ilçe dışında olan mükelleflerin kayıtlarına ulaşılamadığı, bunun da teyit işlemlerine mani olduğu, ayrıca borcun takibi ve icra takibi açısından da işlemlerin aksadığı,

Tapu ve Kadastro bilgi sisteminden tapu kayıtlarının sorgulanabilir olduğu,

Geliri olmadığını beyan edip muafiyet talep edenler ile şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarını beyan edenlerin çalışıp çalışmadığına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sorgulama yapılabilirken 3 yıldır bu sistemin kapatıldığı,

İdareye yetki verilmesi için SGK'dan yetki talep edildiği, ancak cevap verilmediği, talebin tekrarlandığı,

Vergi dairesi kayıtlarının incelenmesi için Gelir İdaresi Başkanlığından yetki ve sorgulama şifresi alınarak gerekli sorgulamaların yapıldığı, ancak mükellefin kendi adına olan vergi dairesi kayıtlarına ulaşımın sağlandığı, herhangi bir şirket ortaklığı veya yöneticiliği bulunup bulunmadığı sorgusunun yapılamadığı, bunun da giderilmesi gerektiği,

2018 Ocak ayından itibaren yaklaşık 2200 mükellef üzerinden yapılan incelemelerde 447 mükellefin muafiyetinin kaldırılarak 1.215.532,91 TL emlak vergisinin tahsil ve tahakkuk ettirildiği, SGK kaydı, şirket ortaklığı ve yöneticiliği olup olmadığı hususları dışındaki hususlar üzerinden çalışmaların devam ettirildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu İdaresi cevabında indirimli emlak vergisi oranından yararlanan mükellefler hakkında kurum tarafından yerine getirilen incelemeler ve bu incelemeler sırasında karşılaşılan sıkıntılara yer verilmiş, 2018 yılında yapılan inceleme sonucunda tespit edilen hatalı uygulama ve ek tahakkuklar bildirilmiştir.

www.balioglu.net

Bulguda detaylı bir surette gösterildiği üzere gerek Gelir İdaresi Başkanlığı gerekse de Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan bilgiler ve kurum veri tabanından elde edilen verilerin karşılaştırmasında indirimli emlak vergisi oranından yaralanan önemli sayıda mükellefin risk taşıdığı görülmüştür. Bu nedenle söz konusu husus hakkında hassasiyet gösterilmesi, ilgili kurum ve kuruluşlarla irtibatın arttırılması ve gerekli veri alış verişi için yazışmaların gerçekleştirilmesi verginin güvenliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir

BULGU 27: Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Hangi kurum tarafından yapıldığına bakılmaksızın kamulaştırma işlemleri, emlak vergisi açısından vergi dairesi konumunda bulunan belediyelere bildirilmeli, belediyelerde vergi alacağının takibi açısından gerekli önlemleri almalıdırlar.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'uncu maddesinde kamulaştırmadan dolayı yapılan tescil ve terkin işlemleri sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisinin aranmayacağı, ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği

hüküm altına alınmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 37'nci maddesinde ise "Vergi dairesi" tabirinin belediyeleri ifade ettiği belirtilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde;

"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur. Emlak vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedeli, kamulaştırmanın yapıldığı yıla ait vergi değeri yerine geçer ve bu değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılır." denilerek ek emlak vergisine ilişkin düzenleme yapılmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"*Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dâhil) emlâk vergisi bildirimi verilmesi zorunludur… Emlâkın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir.*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre ise bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesinin (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.) vergi değerini tadil edeceği ifade edilmiştir. 1319 sayılı Kanun'un "Ödeme süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş emlak vergisinin ödenmesinden devreden devralan müteselsilen sorumlu tutulacağı; devralanın mükellefe rücu hakkının saklı kalacağı; tapu dairelerinin devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildireceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, belediye sınırları içerisinde yapılan kamulaştırma işlemlerinin Ataşehir Tapu Müdürlüğü tarafından İdareye bildirilmediği, İdare tarafından da söz konusu hususa ilişkin takip işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesinden, beyana dayalı bir vergi olan emlak vergisini güvence altına almak amacı ile tapu idaresinin kamulaştırma, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirmesi; vergi güvenlik önlemi olan bu bildirimin İdare tarafından da takip edilmesinin gerektiği rahatlıkla anlaşılmaktadır. Bu takip neticesinde de emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil süreçleri daha sağlıklı bir biçimde yürütülecektir.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda bahsedilen hususlarla ilgili olarak kurum dışında yapılan kamulaştırma, devir gibi mülkiyet değişimlerinin Belediyeye bildirilmesi için Tapu Müdürlüğünden talepte bulunulduğu, ancak Tapu Müdürlüğünden verilen yazıda uygulamada bulunan tüzük ve yönetmelikte böyle bir bildirim yapılmasına yönelik herhangi bir madde olmadığı ve uygulamada böyle bir işlem yapılmadığının bildirildiği, Düzenlilik Denetim Raporuna istinaden Tapu Müdürlüğünden bahse konu durum ile alakalı bilgi ve belge talebinde bulunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2942 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde kamulaştırma işleminin tapu dairesi tarafından ilgili vergi dairesine bildirileceği hüküm altına alınmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 37'nci maddesinde ise "Vergi dairesi" tabirinin belediyeleri ifade ettiği belirtilmiştir. Bu durumda, tapu dairesinin kamulaştırma işlemini vergi dairesi konumundaki ilgili belediyeye bildirmesi kanunen zorunlu tutulmuştur.

Gerek tapu dairesi gerekse de kamulaştırma işlemlerini yoğun olarak yapan kamu kurumları (Büyükşehir Belediye Başkanlığına, Karayolları Genel Müdürlüğüne, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne vb.) ile koordinasyon sağlanarak sistemli ve zamanlı bilgi paylaşımı neticesinde emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil süreçlerinin daha sağlıklı biçimde yürütülmesi kamunun yararına olacaktır.

www.balioglu.net

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 28: Kanun'da Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Mevzuata Aykırı Olarak Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

Sadece kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet için bu hizmetler karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un İkinci Kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun'un 85'inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre

ve Şehircilik Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik'te Kanun'da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı bir şekilde anlatılmış, Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise Yönetmelik'te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 97'inci maddesinde aynen;

"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir." hükmüne yer verilerek belediyeler tarafından hangi hizmetler için hangi şartlarda ücret tarifesi belirlenebileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun ve bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun'da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

İdareye ait gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için belediye meclislerince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de belediye tarafından tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklere aşağıda başlıklar halinde yer verilecektir.

a) İnşaat Ruhsat Ücretleri (Teknik Eleman Ücreti)

2464 sayılı Kanun'un Ek 1 ila Ek 6'ncı maddelerinde bina inşaat harcı düzenlenmiş,

belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle mezkûr harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatiyesi için yapılacak başvuruda dilekçe ekine mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatiyesinin verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

www.balioglu.net

İdare tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti alındığı, söz konusu ücretin harç gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmasını kapsamaktadır.

Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır.

b) Proje Suret Tasdik Ücreti

Tarife cetvelleri üzerinde yapılan inceleme sonucunda; İdare tarafından verilen proje suretleri için "proje suret tasdik ücreti" adı altında binanın kullanım amacına ve bağımsız birimlerin alanına göre değişen miktarlarda ücret talep edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79'uncu maddesinde belediyelerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretlerinin Kayıt ve Suret Harcına tabi olduğu belirtilmiş, Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde de gayrimenkullerle ilgili harita, plan, proje ve kroki suretlerinin verilmesinin bu harca tabi olduğu teyit edilmiştir.

Söz konusu harç sayfa tipi suretlerde sayfa adedine, alan esaslı plan, proje gibi suretlerde metrekare esasına göre hesaplanmaktadır.

Hali hazırda belediyede bulunan ve tekrar inceleme ve teknik analize ihtiyaç duymadan ilgilinin isteği doğrultusunda bir suretinin temin edilerek karşı tarafa verilmesi hizmeti bu harca esas teşkil etmektedir. Söz konusu hizmet için harç dışında ayrıca ücret tarifesi belirlenmesi ve kanunen harç konusu yapılan bir hizmetin bu bağlamdan koparılması mevzuata uygun değildir.

***c)* İskân Ücretleri (Teknik Eleman Ücreti ve İskân Ücreti)**

www.balioglu.net

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak Yapı Kullanma İzni Harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak teknik eleman ücreti ve iskân ücreti adı altında ücretlerin de talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu ücret her bağımsız birim için yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda tahsil edilmektedir.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'inci maddesinde Yapı Kullanma İzni Harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından

mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem Yapı Kullanma İzni Harcının alınması hem de inceleme yapan teknik elemanlar için ayrıca ücret talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Aynı şekilde iskân ücreti adı altında iskân harcının konusuna giren hizmetler için ücret talep edilmesi de doğru bir yaklaşım değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

d) Ruhsat Ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekare bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

www.balioglu.net

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı" ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

"Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te işyeri açılması için bazen "ruhsat" bazen "izin" ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda 2464 sayılı Kanun'da yer alan İşyeri Açma İzni Harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç

manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde işyerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12'nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

İdareye ait gelir ve ruhsat kayıtları ile tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; işyeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alındığı, söz konusu bedelin işyerinin niteliğine göre değişen miktarlarda tarife cetvellerinde belirlendiği görülmüştür. Söz konusu ücretler ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda işyeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan kontrol, muayene, ruhsat gibi hizmetler için iş yeri izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün değildir.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Bu nedenle gerek yukarıda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere

benzeyen ve ilgililerden zorla tahsil edilen diğer ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 97'nci maddesine yer verilerek ilgili ücretlerin Kurum Meclisi tarafından onaylanan harç ve tarife cetvelinde bulunduğu, aynı cetvelde ücret tarifesinde karşılığı olmayan ücretler için İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının ücret tarifesinin geçerli olacağının belirtildiği, söz konusu Kurumun ücret tarifesi incelendiğinde yapı ruhsat belgesi alınmasına ilişkin ücretler kısmında teknik eleman ücretinin mevcut olduğu, bu nedenle teknik eleman ücretinin harç ve ücret tarifesinde olması gerektiğinin düşünüldüğü, 2020 mali yılı döneminde teknik eleman ücretinin tarifedeki yerinin yeniden değerlendirileceği,

2018 yılı harç ve ücret tarife cetvelinde kayıt ve suret harcının bulunmadığının görüldüğü, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79'uncu maddesi uyarınca kayıt ve suret harcının alınmasının gerektiğinin düşünüldüğü, aynı kanunun 85'inci maddesine göre çıkarılan Yönetmelikte de kayıt sureti harcından bahsedildiği, 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda söz konusu harç için tarifenin belirlediğini, kayıt ve suret harcının sisteme girilmesi ve eksikliğin giderilmesi için Mali Hizmetler Müdürlüğüne yazı yazıldığı, ilgili Müdürlük tarafından sistem üzerinden düzeltmenin yapıldığı, böylece kayıt suret harcı uygulamasının ilgili Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararı ile uyumlu hale getirildiği,

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesine göre işyeri açılması durumunda işyeri açma izin harcına tabi olunduğu ve bu paranın tahsil edildiği, aynı Kanun'un 97'nci maddesinde ücrete tabi işlerin belirtildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemenin meclisin yetki ve görevi olduğunun hüküm altına alındığı, İdare tarafından verilen hizmetler karşılığı alınan söz konusu ücretlerin belediye meclisinin bu ücretlere ilişkin kararları ile uygulandığı,

İşyeri açma ruhsatı verilmesi için belediye birimlerince İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e uyumun sağlanıp sağlanmadığının tespitine yönelik olarak inceleme ve tetkik hizmeti verildiği, kişilerin talebine bağlı olarak verilen söz konusu hizmetten yararlananlardan ruhsat ücreti adı altında ücret alındığı, verilen inceleme hizmetinin karşılığı olarak alınan söz konusu ücret ile mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı,

www.balioglu.net

Söz konusu gelirlerin belediyeler için günün şartlarında çok önemli bir yer kapsadığı, sadece Ataşehir Belediyesine özgü bir durum olmadığı, diğer belediyelerde de söz konusu ücretlerin tahsil edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında kayıt ve suret harcının alınmadığı ve bunun düzeltildiği belirtilmişse de bulguda mezkûr harcın alınmaması değil kayıt ve suret harcının kapsamında olması gereken proje suret tasdikleri için ayrıca ücret kalemi belirlenmesi ve bunun harç miktarlarından farklı olarak uygulanması konu edilmiştir. Bulguda detaylı bir surette anlatıldığı üzere proje suretlerinin tasdik edilmesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen Kayıt ve suret harcına tabidir. Bu nedenle söz konusu hizmet için ayrıca ücret tarifesi belirlenmesi mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresi tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve diğer belediyelerin uygulamalarına atıfta bulunulmuş ise de, denetime tabi ve hata yapma ihtimali olan diğer kurumların yaptığı uygulamanın tamamen mevzuata uygun olduğu savı üzerinden değerlendirmede bulunmak doğru bir yaklaşım değildir.

www.balioglu.net

Gerek 2464 gerekse de 3194 sayılı Kanun'da yapı ruhsatının ve yapı kullanma izin belgesinin neyi ifade ettiği, söz konusu belgelerin verilmesi için ilgili idareler tarafından hangi hizmetlerin sunulacağı ve kontrollerin yapılacağı açıkça belirtilmiş, söz konusu hizmetlerin sunulması karşılığında belediye tarafından harç bedeli alınacağı tereddüte mahal vermeyecek katiyette hükme bağlanmıştır. Söz konusu hizmetlerin içerisinde yer alan ve teknik elemanlar tarafından yerine getirilen hizmetler için harç dışında ayrıca çeşitli adlar altında ücret belirlenmesi bulguda da belirtildiği üzere mevzuatı aykırıdır.

Kamu idaresi tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e uyumun sağlanıp sağlanmadığının tespitine yönelik olarak inceleme ve tetkik hizmeti verildiği, kişilerin talebine bağlı olarak verilen söz konusu hizmetten yararlananlardan ruhsat ücreti adı altında ücret alındığı ve mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı belirtilmiştir. Söz konusu cevabın kabulü mümkün değildir. Zira bulguda eleştiri konusu yapılan husus tam olarak mezkûr hizmet karşılığında işyeri açma izni harcı dışında bahsedilen ücretin alınmasıdır.

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesinde işyeri açma izni harcı düzenlenmiş işyerinin açılmasının bu harca tabi olduğu belirtilmiştir. 3572 sayılı Kanun ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği zaman belediye

tarafından sunulacak hizmetler ve nelerin kontrol edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla işyeri açma izni harcı zaten açılacak işyerinin mezkûr Kanun ve Yönetmelik'e uygun olup olmadığının incelenmesi hizmeti karşılığında alınmaktadır. Söz konusu hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi bulgunun konusunu oluşturmuştur.

Her ne kadar Kamu idaresi cevabında ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı belirtilmişse de yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin Kurum tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -şayet ilgililerin talebi varsa- zorunlu olmamak şartıyla ücret talep edilebilir. Söz konusu hizmetlerin harç konusu olmamasına da dikkat etmek gerekir. Zira harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Bu nedenle gerek bulguda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere benzeyen ve ilgililerden zorla tahsil edilen diğer ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: Kuruma Ait Kültür Merkezinde Yer Alan Nikâh Salonunun Ücretsiz Kullandırılması

İdareye ait Cemal Süreya Etkinlik Merkezinde çok amaçlı salon, sergi salonu ve nikâh salonu olmak üzere 3 adet salon bulunmaktadır. Bu salonların kullanımları için belediye meclis kararı ile tarifeler belirlenir iken, nikâh salonunun nikâh dışı etkinliklerde kullanımı için tarife belirlenmemiştir.

Söz konusu salon kayıtları ile İdare gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde; yukarıda bahsi geçen salonun bazı dernek ve topluluklara konser, tiyatro ve gösteri tarzı etkinlikler için ücretsiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve

hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un diğer fıkralarında birinci fıkra hükmünün istisna ve muafiyetleri tek tek sayılmış, altıncı fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak; kanunlarda haklarında muafiyet hükmü bulunmayan, Cumhurbaşkanı tarafından da muafiyet tanınmayan kişi ve kurumlara İdareye ait bir salonun ne amaçla olursa olsun ücretsiz veya indirimli tarife üzerinden kullandırılması mümkün değildir.

Kaldı ki yerinde yapılan denetimlerde ücret tarifesi belirlenmeyen nikâh salonunun, ücretli kullandırılan çok amaçlı salondan daha nitelikli olduğu görülmüştür. İdareye ait her bir salon için ayrım yapılmaksızın tarife belirlenmesi ve ücretsiz kullanımın önüne geçilmesi gerekirken, bu kurala uymadan yapılan ücretsiz kullanımlar mevzuata uygun olmamasının yanı sıra İdare açısından gelir kaybına neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle Cemal Süreya Etkinlik Merkezinde bulunan çok amaçlı salon ve sergi salonu tarifesinin ilgili müdürlük tarafından belirlendiği, nikâh salonunda nikâh dışı etkinliklerin ücretlendirilmesinin 2019 Mali Yılı Ücret tarifesine eklendiği, 2019 yılı itibariyle tarifenin dışında herhangi bir dernek ve topluluğa konser, tiyatro ve gösteri tarzı etkinlikler için ücretsiz salon tahsisi yapılmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında nikâh salonunun nikâh dışı etkinliklerde kullanımının ücretlendirilerek 2019 yılı ücret tarifesine eklendiği ifade edildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde izlenecektir.

BULGU 30: Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

Gerek kamu gerekse de özel sektörde çalışan ve işçi statüsünde bulunan kişilerin özlük, izin ve diğer hakları ve yükümlülükleri 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Söz konusu Kanun'un;

"*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*" başlıklı 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,

"*Yıllık ücretli iznin uygulanması*" başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,

"*Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti*" başlıklı 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,

"*İzinlere ilişkin düzenlemeler*" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise yıllık ücretli izinlere ilişkin detaylı bilgilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen maddelerine göre işçilerin yıllık ücretli izin hakkından feragat etmesine cevaz verilmemekte, işverenin de işçilere sürekli bir şekilde yıllık izin vermesi zorunlu tutulmaktadır. Aksi bir uygulamada, hem işçi yıllık dinlenme sürelerini gerçekleştirmeyerek Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amaçtan uzaklaşılmakta hem de işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüştüğünden Kurum açısından mali yük getirmektedir.

www.balioglu.net

Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi, işçilerin izin kullanmaktan kaçınarak feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerinin buna izin vermemesi, Anayasal bir hak olan izni, işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi, kurum bütçesine mali açıdan yüksek tutarlı bir yük getirmektedir.

Kurum personel kayıtlarının incelenmesi neticesinde; İdare bünyesinde 75 adet kadrolu işçinin görev yaptığı, bu işçilerden yıllık izinleri 100 - 199 gün arasında olan 23 işçinin; 200 - 299 gün arasında olan 6 işçinin; 300 - 499 gün arasında olan 9 işçinin olduğu görülmüştür.

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçeceği gibi 4857 sayılı Kanun'un işçilerin dinlendirilmesi ile ilgili hükümleri ile ulaşmak istenilen amacın gerçekleşmesine de katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle bundan sonraki dönemlerde kadrolu işçilerin ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması yönündeki önerilerin dikkate alınacağı, bulguya ilişkin gerekli düzeltmenin gerçekleştirilmesine yönelik İdare bünyesinde yıllık izin kurulu oluşturulduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere İdare için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilebilmesi ve ücretli yıllık izin uygulaması ile ulaşılmak istenen amacın gerçekleşebilmesi için işçilerin ücretli yıllık izinlerinin kullandırılması önem arz etmektedir. Bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 31: Kurumun Görev ve Sorumluluk Alanı Dışında Harcamada Bulunması

İdarenin görev, yetki ve sorumlukları, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkileri, gelir ve giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda maddenin başına *"*Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla*"* ifadesi eklenerek bu görev ve sorumluluğun sınırsız olmadığı, yapılacak iş ve işlemlerde, mahallî müşterek nitelikte olma şartının sağlanması gerektiği, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsayacağı açıkça belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir.

..."

Hükmüne yer verilerek diğer kurum ve kuruluşların bir kısım işlerinin belediyeler tarafından ifa edilebileceği, ancak bu işlemler için "belediye meclis kararı" ve "görev ve sorumluluk alanlarına giren konu" şartlarının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, görev ve sorumluluk alanı dışında olmasına rağmen Tunceli Pülümür Belediyesine ait bir kısım yapım işlerinin Belediye tarafından üstlenildiği görülmüştür.

İdare tarafından gerçekleştirilen "Tunceli İli Pülümür Belediyesinin Kanalizasyon ve İçme Suyu Altyapı Hizmetlerinin Yapım İşi" 854.058,57 TL bedelle ihale edilmiştir. Söz konusu iş için meclis kararı alınmış ve bu kararda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi dayanak olarak gösterilmiştir. Hâlbuki yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu maddenin dayanak olarak alınabilmesi için yapılacak işin *"belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren"* konulardan olması, görev ve sorumluluk alanına giren konuların mahalli, müşterek ihtiyaçlar ile sınırlandırılması, mahalli, müşterek ihtiyaçların ise sorumluluk ve yetki alanı olan belediye sınırlarında uygulanması gerekmektedir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde "*su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak*" ifadelerine yer verilerek, İstanbul'daki su ve kanalizasyon hizmetleri İSKİ'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu nedenle, ilçe belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetleri ile alakalı herhangi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

İdare tarafından Tunceli ilinde yapım işine ilişkin imalatlar yapılması, bu imalatlar için bütçeden ödemede bulunulması mümkün değildir. Buna göre, mahalli ve müşterek nitelikte olmayan ve görev, sorumluluk ve yetki alanı dışında bulunan işler için kamu idarelerine ait yapım işlerinin İdarece üstlenilmesi, bunlar için harcamada bulunulması 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (a) bendi ve aynı Kanun'un "Belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendine yer verilerek su ve kanalizasyon gibi kentsel altyapı hizmetlerinin belediyelerin görev alanında kaldığı, 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun İstanbul için geçerli olduğu, bu nedenle şayet Ataşehir Belediye Başkanlığı tarafından Ataşehir ilçesinde su ve kanalizasyon ile ilgili hizmette bulunulursa görev ve yetki alanı dışına çıkılacak olduğu, ancak Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi gereği söz konusu görevler belediyeler için geçerli olduğundan İstanbul dışında söz konusu hizmetleri ifa

www.balioglu.net

etmenin görev ve yetki alanı içinde olduğu, kardeş belediye kapsamında Belediye Meclis Kararı'na göre Tunceli ili Pülümür Belediye Başkanlığı görev alanındaki kanalizasyon ve içme suyu hatlarının bir kısmının inşasının görev, yetki ve sorumluluk kapsamında bulunduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında belirtilen ve İSKİ'nin sadece İstanbul'da görevli olduğu ve bu yüzden İstanbul ili dışında İdarenin su ve kanalizasyon hizmetinin görev ve sorumluluk kapsamında olduğu ifadesi makul bir sebep değildir. İdarenin kendi ilçe sınırları dâhilinde görev tanımı içerisinde olmayan bir hizmeti, sınırları dışında bir ilçede yapabilmesi sağlıklı bir yorum olmayacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendine göre meclis kararı ile yurt içindeki belediyeler ile kardeş kent ilişkisi kurulabilmekte, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilebilmekte; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar verilebilmektedir. Bu hükme göre kardeş kente herhangi bir iş yapılabilmesi için kültür, sanat ve spor gibi alanlar dâhilinde olması gerekmektedir. Hal böyle iken "*Tunceli İli Pülümür Belediyesinin Kanalizasyon ve İçme Suyu Altyapı Hizmetlerinin Yapım İşi*" kardeş kente yapılan iş kapsamında değerlendirilemez; zira bulgu konusu su ve kanalizasyon hizmeti kültür, sanat ve spor alanları dâhilinde değildir. Zaten, Malatya Arguvan Belediyesine yapılan 3.189.710,00 TL + KDV tutarındaki "*Arguvan Kültür Merkezi Yapım İşi*" kültür ve sanat kapsamında değerlendirildiğinden kardeş kent kapsamında yapılması bulgu konusu edilmemiştir.

Gerek bulguda gerekse de yukarıda bahsedilenler çerçevesinde, Tunceli ili Pülümür Belediyesine yapılan su ve kanalizasyon yapım işi İdarenin görev ve sorumluluk alanı dışında olduğu için 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği gibi söz konusu iş kültür, sanat ve spor gibi alanların dışında kaldığı için mezkûr Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde bahsedilen kardeş kente yapılabilecek hizmetler kapsamında da değerlendirilemez.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir

BULGU 32: Maaş ve Ücret Hesaplamalarında Gelir Vergisi ve Sigorta Prim Matrahında Hatalar Yapılması

İşçi ücret ile memur maaş hesaplamalarında gelir vergisi matrahının, sözleşmeli

www.balioglu.net

personel ücret hesaplamalarında ise sosyal güvenlik prim matrahının tespitinde İdare tarafından çeşitli hatalar yapılmaktadır. Söz konusu hususlara ilişkin detaylı açıklamaya aşağıda yer verilmiştir.

a) Gelir Vergisi Matrahının Hatalı Hesaplanması

Gerçek kişilerin gelir vergisi mevzuu 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'un "*Müteferrik İstisnalar*" başlıklı Altıncı bölümün "*Ücretlerde*" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (8) numaralı bendinde hizmet erbabına işverenlerce yemek verilmek suretiyle sağlanan menfaatlerin gelir vergisi yönünden istisna olduğu ancak hizmet erbabına yemek bedeli olarak nakden yapılan ödemeler ile bu amaçla sağlanan menfaatlerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği ve ücret olarak vergilendirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan İşveren Uygulama Tebliği'nin "7.1.1- Yemek Paraları (Yardımları)" bölümünde *"Sigortalılara yemek parası adı altında yapılan ödemelerin, işyerinde veya müştemilatında işveren tarafından yemek verilmemesi şartıyla, fiilen çalışılan gün sayısı dikkate alınarak 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücretin % 6 sının, yemek verilecek gün sayısı ile çarpılması sonucunda bulunacak miktarı, prime esas kazançların tespitinde dikkate alınmayacak, dolayısıyla bu tutardan prim kesilmeyecektir."* denilmiştir.

İşçi ücretleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; işçilere verilen yemek yardımlarında sigorta priminden istisna tutulan tutarın mevzuata aykırı olarak gelir vergisi matrahından da istisna tutulduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere yemek yardımlarının bir kısmı sigorta primine esas kazançlardan istisna tutulmuştur, ancak bu istisna tutarının aynı şekilde gelir vergisi matrahına da uygulanması mümkün değildir. Zira yukarıda da belirtildiği gibi nakdi olarak verilen yemek yardımlarının hiçbir şekilde gelir vergisinden istisna edilemeyeceği ve ücret olarak vergilendirilmesi gerektiği 193 sayılı Kanun'da tereddüte mahal vermeyecek katiyette açıkça belirtilmiştir.

Bununla birlikte memur maaşlarının ve sözleşmeli personel ücretlerinin incelenmesi neticesinde söz konusu personelden kesilen sendika aidatlarının bir kısmının gelir vergisi matrahından istisna tutulmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Gelir vergisi, gelirin gerçek ve safi tutarı üzerinden alınmaktadır. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 63'üncü maddesinde ücretin safi tutarının belirlenmesi için yapılabilecek indirimler sayılmıştır. Buna göre, çalışanlar tarafından ilgili kanunlarına göre sendikalara ödenen aidatlar indirim konusu yapılabilmektedir. Ancak, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinden kaynaklanan ve personel maaşlarından kesilen ek sendika aidatları gelir vergisi matrahından indirilmemekte, bu suretle matrah olması gerekenden daha fazla hesaplanmaktadır.

b) Sigorta Primine Esas Kazançlar Matrahının Hatalı Belirlenmesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Sigortalı sayılanlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların sigortalı sayılacağı belirtilmiş, aynı Kanun'un *"Prime esas kazançlar"* başlıklı 80'inci maddesinde;

" …

b) Ayni yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazanca tabi tutulmaz.

c) (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile ayni yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazanca tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz."

Hükmüne yer verilerek, bu kapsamda çalışanların prime esas kazançlarından istisna tutulabilecek ödemeler sayılmıştır. Bir başka ifadeyle yapılacak tüm ödemeler kapsama dâhil edilmiş, istisnai olan haller tek tek sayılmıştır. Bu nedenle istisna olarak bizzat belirtilmeyen herhangi bir ödemenin –ismi ne olursa olsun- prime esas kazanca dâhil edilmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer alan istisnalar arasında sosyal denge tazminat ödemelerine yer

www.balioglu.net

verilmemektedir. Kaldı ki, sosyal denge tazminatı verilmesine dayanak oluşturan 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde de bu ödemeler üzerinden sigorta primi kesintisi yapılmayacağına dair herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Buna göre, sözleşmeli personele ödenen sosyal denge tazminatının sigorta primine esas kazançlara dâhil edilmesi ve bu tutarlardan sigorta primi kesilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde söz konusu personele ödenen sosyal denge tazminat tutarının, sigorta primine esas kazançlar matrahına dâhil edilmediği, bu suretle mezkûr matrahın olması gerekenden daha düşük hesaplandığı görülmüştür.

Buna göre, gerek işçilerin ücret gerek memurların maaş hesaplamalarında gelir vergisi matrahına dâhil edilmesi gereken unsurların tam olarak tespit edilmesi; sözleşmeli personel için yapılan ödemelerde prime esas kazanç matrahından istisna edilmeyen unsurlar için istisna hükmü uygulanmaması, yapılacak hesaplama ve ödemelerin mevzuata uygun olması açısından önemlidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle işçilere verilen yemek yardımlarının gelir vergisi matrahından istisna tutulmasına ilişkin gerekli düzeltmenin yapıldığı, sendika aidatlarının gelir vergisi matrahından istisna tutulmayan kısmı için uygulamanın düzeltildiği, sözleşmeli personele ödenen sosyal denge tazminatının sigorta primine esas kazançlara dahil edilmeye ve bu tutarlardan da sigorta primi kesilmeye başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında maaş ve ücret hesaplamalarında gelir vergisi ve sigorta primi matrahlarında yapılan hatalara iştirak edilmiş ve düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiş olduğundan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde izlenecektir.

BULGU 33: Mevzuata Aykırı Olarak Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Araç Temin Edilmesi

İdare tarafından ihtiyaç duyulan araçlar çeşitli usuller kullanılarak temin edilmektedir. İdare tarafından kullanılan usullerden bir tanesi de çeşitli hizmet alım ihaleleri kapsamına araç ihtiyacının dercedilerek karşılanmasıdır.

Bu kapsamda İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından 2014/126962 ihale kayıt numaralı "*2015-2016-2017 Yılları İçin Belediyemiz Bünyesinde Çalıştırılmak Üzere Personel Hizmeti Alımı*" işinde 78 farklı unvanda 1.100 personel çalıştırılması ve 14 araç kiralama

hizmeti birlikte ihale edilmiştir. Uygulama sırasında yapılan iş artışları neticesinde, ihalenin 2017 yılının Aralık ayına ait son hakedişinde kiralanan araç sayısının 25 adete çıktığı görülmüştür.

20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 127'nci maddesiyle, 375 sayılı KHK'ya Geçici 24'üncü madde eklenmiş ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılan kişilerin, mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesinin yolu açılmıştır. Bu düzenleme kamuoyunda kısaca "taşerona kadro" olarak bilinmektedir. 375 sayılı KHK'nın Geçici 24'üncü maddesi kapsamındaki idareler veya idarenin şirketleri için de kıyasen uygulanması öngörülen geçici 23'üncü maddenin on beşinci fıkrasında;

"…S*ürekli işçi kadrolarına geçirileceklerin çalıştırılmalarına esas hizmet alım sözleşmelerinin süresinin geçiş işleminin yapılmasından önce sona ermesi halinde, bunlardan personel çalıştırılmasına dayalı olanlar ile personel çalıştırılmasına dayalı olan kısımlarının süresi başka bir işleme gerek kalmaksızın mevcut sözleşme koşullarına uygun olarak geçiş işlemi yapılıncaya kadar ilgili mevzuatı uyarınca uzamış sayılır. Ancak, mevcut yüklenici ile sözleşmeye devam edilememesi halinde, geçiş işlemine kadarki süreye ilişkin ihtiyaç, parasal limit sınırlamasına tabi olmaksızın 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesine göre doğrudan temin suretiyle karşılanır…*"denilerek, geçiş işlemi tamamlanıncaya kadar ihtiyaçların nasıl karşılanacağı detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Buna göre, yüklenici ile sözleşmeye devam edilememesi durumunda personel çalıştırılmasına ilişkin kısmın doğrudan temin ile karşılanması mümkündür.

Ancak, İdare tarafından 2014/126962 ihale kayıt numaralı işe ait sözleşmenin sona ermesinden sonra, personel çalıştırılmasına dayalı olan kısımların yanında 25 adet araç ihtiyacının da doğrudan temin usulü ile karşılandığı tespit edilmiştir.

Taşeron personellerin, belediye şirketinde işçi statüsüne geçirildiği 01.04.2018 tarihinden sonra bulgu konusu 25 araç ihtiyacı ilk olarak yedi gün doğrudan temin ile karşılanmış; sonrasında 2018/183650 ihale kayıt numaralı "Araç Kiralama Hizmet Alımı" ihalesi ile 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralanmıştır.

İdare tarafından önceden öngörülemeyen durumların ortaya çıkmasına istinaden kullanılabilecek bir usul olan pazarlık usulünün (21/b) yukarıda bahsedilen ihtiyaç için

www.balioglu.net

kullanılması gerçekçi ve doğru bir yaklaşım değildir. Zira taşeron düzenlemesi ilk olarak 20.11.2017 tarihinde duyurulmuştur, bundan dolayı da ihtiyaçların karşılanması noktasında planlama için yeterli bir süre zarfı bulunmaktadır. Söz konusu sürenin kullanılmayıp "önceden öngörülemez olay" kapsamında "araç ihalesinin" temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesi Kamu İhale Kanunu'na uygun değildir.

Bununla birlikte, aralarında doğal bir bağlantı olmayan personel çalıştırılması ile araç kiralaması işlerinin bir arada ihale edilmesi bizatihi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar neticesinde, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması için ihale mevzuatının temel ilkelerine paralel olarak, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan işlerin bir arada ihale edilmemesi ve ihtiyaçların temel ihale usulleri (açık ihale usulü ve belirli istekliler arasında ihale usulü) ile karşılanması, doğrudan temin ve pazarlık usulüne ise sadece mevzuatta belirtilen durumlarda başvurulması hukuka uyarlık ve İdare menfaatleri açısından önemlidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda yer verilmiş olan tespitin konu ile ilgili mevzuat hükümlerinin hatalı yorumlaması neticesinde elde edildiği,

2014/126962 ihale kayıt numaralı işte 14 araç ve 1100 personel olarak hizmet alımı yapıldığı, 4734 sayılı Kanun'da personel hizmet alımı ile araç kiralama hizmetinin aynı ihale kapsamında alınamayacağına ilişkin hüküm bulunmadığı, zaten çalışan personellerden 174'ünün şoför olduğu, Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda genellikle iş makinelerine yönelik iş artışına gidilerek 2017 yılının sonu itibariyle 25 araçlık hakediş girişi yapıldığı,

375 sayılı KHK'nın Geçici 23 ve Geçici 24'üncü maddelerinin uygulanmasına dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 48'inci maddesine yer verilerek 31 Aralık 2017 tarihinde sözleşmesi biten yüklenici firmanın geçiş süreci olan 90 gün için hizmet alım işine devam etmeyeceğinin anlaşılması üzerine söz konusu geçiş süreci için ilgili mevzuat gereği doğrudan temin yöntemi ile başka bir firmayla sözleşme yapıldığı, bu süre zarfında Kurumun ihtiyacı doğrultusunda aynı teknik şartname ile devam edildiği,

02.04.2018 tarihi itibariyle ihalelerdeki personel kısmının belediye şirketlerine geçişlerinin sağlandığı, araç kısmı için Kurumun ihtiyacı doğrultusunda kısa süre içerisinde araç azalımı olmasının belediye hizmetlerini aksatacağından çoğunluğu iş makinesi olmak üzere 25 araç için hizmet alımı yöntemine gidildiği ye Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda

doğrudan temin yöntemi ile 7 günlük kiralama hizmeti yapıldığı,

KHK gereği personel çalıştırılmasına dayalı ihalenin 01.04.2018 tarihi itibariyle sona ermiş olduğundan aynı ihale kapsamındaki araç kiralama hizmet alımının Kurumun zaruri ihtiyaçları doğrultusunda Kamu İhale Kanunu'nun 21/b maddesi uyarınca 105 günlük olarak pazarlık usulü ile yapıldığı, söz konusu ihalenin kesin kabulünün 31.07.2018 tarihinde yapıldığı ve sonuçlandırıldığı,

696 sayılı KHK kapsamında geçiş işlemleri biten ve şartları taşıyan şoför personelin sınav ve ilanının 06.03.2018 tarihinde yapıldığı, bu nedenle ihaleye çıkılacak ilan süreleri kalmadığından pazarlık usulü ile ihale gerçekleştirildiği ye 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki temel ilkelere riayet edildiği, söz konusu çalışan personelin geçişi tamamlanmadan araç ihalesine çıkılmasının doğru olmayacağı, kullanılacak araç ve sayıların netleşmesinin beklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar personelin sınav ve ilanının 06.03.2018 tarihinde yapıldığından ihaleye çıkacak ilan süreleri kalmadığından dolayı pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı belirtilmiş olsa da taşeron düzenlenmesi ilk olarak 20.11.2017 tarihinde duyurulmuş ve sürece ilişkin takvim açıklanmıştır. Hak sahiplerinin topluca işçi statüsüne geçirilmesi için son gün de 02.04.2018 olarak belirlenmiştir. Bu süreler dikkate alındığında ihtiyacın öngörülebilir ve planlanabilir olduğu, temel ihale usulleri ile ihtiyacın giderilebileceği aşikârdır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için doğrudan temin ve pazarlık usulüne sadece mevzuatta belirtilen durumlarda başvurulması hukuka uyarlık ve İdare menfaatleri açısından önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 34: Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması veya Hiç Yapılmaması

İşverenler, işle ilgili her konuda çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülükleri 6331 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 4'üncü maddesi ile İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 6'ncı

www.balioglu.net

maddesinde işverenlerin genel yükümlülükleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Yine aynı Kanun'un "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" başlıklı 6'ncı maddesinde işverenin çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personelini görevlendireceği; çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde ise, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde çalışanların sağlık ve güvenliğine ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. İlgili maddede yüklenici, bütün giderleri kendisine ait olmak üzere, sözleşme konusu işin yürütülmesi sırasında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca alınması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 29'uncu maddesinde ise aynen;

"*Yüklenici, tüm giderleri kendisine ait olmak üzere çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede; çalışanların iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve zorunlu olması halinde diğer sağlık personeli tarafından sunulan hizmetlerden yararlanması, çalışanların sağlık gözetiminin yapılması, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hâle getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınması zorunlu tedbirler yüklenicinin sorumluluğundadır*." denilerek yapım işlerinde yüklenicilerin sorumluluklarına dair ifadelere yer verilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin incelenmesi neticesinde; muhtelif yapım işlerinde, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere istihdam edilen işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının işin başlama tarihinden daha ileri tarihlerde görevlendirmelerinin yapıldığı, bazı işlere ilişkin ise personel görevlendirmesinin hiç yapılmadığı görülmüştür.

Bu durumdaki ihalelerden bazılarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 15: İş Sağlığı ve Güvenliği Görevlendirmelerine İlişkin Tablo

İKN	İşin Adı	İşe Başlama Tarihi	İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme	İş Yeri Hekimi Görevlendirme
2015/20596	2015-2017 Yılları Arasında Ataşehir İlçesinde Asfalt Yapımı ve Atatürk Mahallesinde Tretuvar Düzenleme İşi	14.06.2016	26.02.2019	26.02.2019
2017/203033	2017-2019 Yılları Ataşehir İlçesi Genelinde Yol Düzenlemeleri ile Bakım Onarımlarının Yapılması	6.07.2017	12.07.2017	10.08.2017
2017/690052	2018 Yılı Hizmet Binalarımız ve Tesislerimizin Bakım Onarımlarının Yapılması İşi	2.02.2018	9.04.2018	9.04.2018
2018/203768	Ataşehir Meriç Caddesi ve Ercüment Batanay Caddesi Peyzaj Düzenleme, Kent Mobilyaları Yapımı İşi	6.08.2018	-	-
2018/598036	Eski Üsküdar Yolu Caddesi Üzerindeki Havuz İçine Dikey Bahçe Yapımı İşi	20.12.2018	-	-
2018/136915	Mimar Sinan Mahalle Muhtarlığı İşi	24.04.2018	17.05.2018	17.05.2018

www.balioglu.net

Yapım işlerinde İdare ve yüklenicilerin, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yükümlülüklerini yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmeleri, işin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak görevlendirmelerin zamanında yapılması işyerlerinde sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesini sağlayacağı gibi ileride İdare açısından doğması muhtemel risklerin de önlenmesine katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" başlıklı 6'ncı, "Sağlık gözetimi" başlıklı 15'inci maddesinin 3 numaralı alt bendi ve "Yürürlük" başlıklı 38'inci maddesinin (a) bendinin bir numaralı alt bendine yer verilmiş, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35 ve Yapım İşlerine ait Tip Sözleşme'nin 29'uncu maddesinde çalışanlar ile ilgili sağlık ve güvenliğe ait yüklenici tarafından gerçekleştirilecek yükümlülüklerin belirtildiği, ancak bunlar ile ilgili belgelerin sözleşme imzalandıktan sonra idareye sunulması gibi bir şekil şartı getirilmediği,

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na göre yürürlük tarihi 01.07.2020 olan sorumlulukların takibi için tip sözleşmelerde açıkça belirtilmeyen hususlarda yeni yapılacak ihalelerde şartnamelere özel bir madde konulacağı, bununla işlemlerin takibi için gerekli evrakların idareye sunulmasının isteneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerine ilişkin belgelerin sözleşme imzalandıktan sonra idareye sunulmasının zorunlu olmadığı, ayrıca kamu kurumları için 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlük tarihinin 01/07/2020 olduğu ifade edilmiştir.

6331 sayılı Kanun'un "Yürürlük" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasında *"Bu Kanun'un 6 ve 7'nci maddeleri 4857 sayılı İş Kanununun mülga 81 inci maddesi kapsamında çalışanlar hariç kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için 1/7/2020 tarihinde ... yürürlüğe girer."* ifadesinde bahsedilen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışan memurlar için kamu kurumlarına ait hizmet binalarında iş güvenliği uzmanı ve iş yeri hekimi görevlendirilmesidir. Bir başka deyişle mezkur maddede kamu kurumlarının yapım işi ihalelerindeki görevlendirmeler kast edilmemektedir.

Bulguda da açıkça belirtildiği üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale edilen yapım işlerinde, yükleniciler iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlüdür. İdarenin de bu aşamada işin Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği ve sözleşmesine uygun olarak yerine getirilmesi açısından iş sağlığı ve güvenliği hizmeti mevzuatına göre iş güvenliği uzmanı ile iş yeri hekimi görevlendirmelerinin yapılması hususunda sorumluluğu mevcuttur. Zira bu görevlendirmelerin yapılmaması halinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde bahsi geçen iş sağlığı ve güveliği yükümlülüklerinin yerine getirilmesinden söz edilemeyecektir.

Kamu idaresi cevabında gerekli tedbirlerin alınacağı belirtildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 35: Konaklama, Seyahat ve İaşe Kapsamında Olmayan Harcamaların Doğrudan Temin Usulü ile Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Doğrudan temin usulü ise bir ihale usulü olmayıp, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen özel ve istisnai hallerde kullanılabilen bir alım yöntemidir. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak

www.balioglu.net

konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların doğrudan temin usulü ile yapılmasına imkân tanınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ncı maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde "*Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri*" belediye giderleri arasında sayılmıştır. Belediye bütçesinde yer alan temsil, ağırlama ve tören giderlerinin nasıl yapılacağına ilişkin usul ve esaslar "Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi"nde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu Yönerge'nin 4'üncü maddesinde "Temsil Giderleri", 5'inci maddesinde ise "Ağırlama Giderleri"nin neler olduğu sayılmıştır.

Görüldüğü üzere 4734 sayılı Kanun'da temsil ve ağırlamaya ilişkin tüm giderler doğrudan temin kapsamında sayılmamış, bu giderlerden sadece konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin olanlar kapsama dâhil edilmiştir. Nitekim söz konusu giderler ihale yapılabilecek kadar süre bulunmayan, hızlı ve olaya özgü anında yerine getirilmesi gereken alımlardır.

Kurumun 2018 yılı içerisinde doğrudan temin ile yaptığı temsil ve ağırlama harcamaları aşağıdaki gibidir:

www.balioglu.net

Tablo 16: Temsil ve Ağırlama Giderlerine İlişkin Tablo

İşin Adı	Alım Türü	KDV Hariç Tutar
Ağırlama ve İkram Malzemesi	Mal	1.376.006,50
Memleket Havaları Sivas Etkinliği	Hizmet	264.000,00
Anneler Günü Resepsiyonu	Hizmet	125.000,00
Öğretmenler Günü Organizasyonu	Hizmet	270.000,00

Kurum tarafından yapılan yukarıdaki harcamalar incelendiğinde hiçbirisinin seyahat, konaklama ve iaşeye ilişkin olmadığı rahatlıkla anlaşılmaktadır. Temsil ve ağırlama kapsamında olmayan, bu kapsamda olduğu bir an için düşünülse bile konaklama, seyahat ve iaşe kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan işlerin doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmemesi, bu tarz harcamalarda rekabetin sağlandığı temel ihale usullerinin uygulanması mevzuata uygunluk ve kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin (o) bendi gereğince temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmanın belediye başkanının görev ve yetkileri arasında gösterildiği, 60'ncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin belediyenin giderleri arasında sayıldığı, "Hemşehri Hukuku" başlıklı

13'üncü maddesinde ise belediyelerin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemlerin alınacağının belirtildiği,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlara da yer verildiği, söz konusu harcamaların 03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri başlıklı bütçe tertibinden karşılanmak üzere parasal limit dışında kalarak gerçekleştirilebildiğinin belirtildiği,

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Analitik Bütçe Rehberinin 03.6.2.01 Tanıtma, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri başlıklı bölümüne yer verilerek bu kapsamda hangi tür harcamalar yapılabileceğinin bu bölümde yer aldığı,

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 3'üncü maddesinde temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarına ilişkin tayinin belediye başkanına bırakıldığı, bu giderlerin yapılmasını gerektiren tören veya toplantıya belediye başkanının katılması şartının aranmadığı ifade edilmiş, mezkur Yönerge'deki "Temsil Giderleri" ve "Ağırlama Giderleri" başlıklarına ayrı ayrı yer verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca örnek Sayıştay kararlarına yer verilerek;

Sayıştay Temyiz Kurulunun K.27414 T.01.11.2004 sayılı Kararı'nda belediye personeline bayram hediyesi olarak çikolata alınması hususunun konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirinde geleneklere örf ve adedin gerektirdiği ağırlama giderleri kapsamında mütalaa edildiğinden tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verildiği,

Sayıştay 1. Daire K. 6872 T. 27.04.2000 sayılı Kararı'nda tıp kongresine katılan doktorlara yemek verilmiş olmasında temsil ağırlama harcamalarında- başkanın takdir yetkisi de düşünülerek – mevzuata aykırı bir husus bulunmadığına karar verildiği,

Sayıştay 6. Daire K. 10293 T. 12.07. 2001 sayılı Kararı'nda Öğretmenler Gününde öğretmenlere dağıtılmak üzere 300 adet çanta alınması ve bedelinin belediye bütçesinden

www.balioglu.net

ödenmiş olmasında, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesinin 3'üncü ve 9'uncu maddelerindeki hükümler uyarınca mevzuata aykırı bir husus bulunmadığına karar verildiği ifade edilmiştir.

İncelemeye konu olan 2018 yılı İkram Malzemesi Alımı, Memleket Havaları Sivas Etkinliği, Anneler Günü Resepsiyonu ve Öğretmenler Günü Organizasyonları işlerinin temsil giderleri kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13'üncü maddesine dayanılarak gerçekleştirilen yemek organizasyonları ile Belediye Başkanının konumu itibariyle gelen misafirlere yapılan iaşe alımları olarak değerlendirildiği, bahsi geçen Yönerge'nin 3'üncü maddesi gereğince temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirinde olduğu, toplantılara belediye başkanının katılmasının zorunlu olmadığı, 2018 Yılı İkram Malzemesi Alımı işinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendi usulüne göre yapılmasının mevzuata uygun olduğu, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 37'nci maddesi uyarınca temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri ile ilgili bulunması gereken harcama evraklarının tamamının mevcut dosyaların içerinde yer aldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa benzer olaylardaki Sayıştay Temyiz Kurulu'nun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararlarına yer verilmiş olsa da bulguda bu hususların kamu zararı oluşturduğuna ilişkin bir yorum yapılmamıştır. Söz konusu harcamaların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen "temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar" kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği, alım usulünün hatalı olduğu belirtilmiştir. Zira mezkûr maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin gerekçesinde;

"*…kapsam ve miktarı çoğunlukla ulusal ve uluslararası teamüllere göre belirlenen ve yaklaşık maliyetinin önceden tespiti çoğunlukla mümkün olmadığı gibi diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin mal ve hizmet alımlarının da doğrudan temin yöntemiyle yapılması sağlanmaktadır.*"

İfadelerine yer verilerek yaklaşık maliyetin önceden tespitinin çoğunlukla mümkün olmadığı gibi diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak alımlara vurgu yapılmıştır. Bulgu konusu alımlardan olan Ağırlama ve

İkram Malzemesi alımları bittabi önceden öngörülebilen, yaklaşık maliyet tespiti yapılabilen ve temel ihale usulleri ile alımı yapılabilecek bir ihtiyaçtır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 3'üncü maddesinde *"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir."* denilse de söz konusu yetki sınırsız ve kuralsız bir takdir yetkisi değildir. Gerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde gerekse de Yönerge'nin ilgili maddelerinde nelerin bu kapsamda alınacağı sayılarak bu yetki sınırlandırılmıştır.

Bulguda ve yukarıda belirtilen nedenlerle, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamındaki konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin olmayan alımlarda temel ihale usullerinin uygulanması önem arz etmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ					
2018 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		2018 YILI	PASİF HESAPLAR		2018 YILI
I	**DÖNEN VARLIKLAR**	**114.823.851,69**	**III**	**KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	**308.566.870,76**
10	**Hazır Değerler**	**14.222.397,46**	**30**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**28.652.656,21**
100	Kasa Hesabı	0,00	300	Banka Kredileri Hesabı	25.130.656,21
101	Alınan Çekler Hesabı	0,00	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
102	Banka Hesabı	11.371.263,78	304	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	309	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	3.522.000,00
104	Proje Özel Hesabı	0,00	**31**	**Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
105	Döviz Hesabı	0,00	310	Carı Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	**32**	**Faaliyet Borçları**	**191.633.515,63**
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	98.500,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	191.633.515,63
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	2.752.633,68	322	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
11	**Menkul Kıymet Ve Varlıklar**	**179.350,00**	**33**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**50.058.287,67**
117	Menkul Varlıklar Hesabı	179.350,00	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	15.526.923,18

www.balioglu.net

118	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	333	Emanetler Hesabı	34.531.364,49
12	**Faaliyet Alacakları**	**89.334.019,70**	**34**	**Alınan Avanslar**	**0,00**
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1.432.665,01	340	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	80.968.778,48	349	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	5.809.968,25	**36**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**23.340.770,99**
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	53.205,06	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	11.996.726,51
127	Diğer Faaliyet Alacakları	1.069.402,90	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	904.912,45
13	**Kurum Alacakları**	**3.133.702,62**	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	10.439.132,03
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0,00	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,00
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	3.133.702,62	368	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	0,00
14	**Diğer Alacaklar**	**2.159.783,85**	**37**	**Borç Ve Gider Karşılıkları**	**4.829.360,00**
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	2.159.783,85	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	4.829.360,00
15	**Stoklar**	**4.406.513,58**	379	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	4.406.513,58	**38**	**Gelecek Aylara Ait Giderler**	**10.052.280,26**
153	Ticari Mallar Hesabı	0,00	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00

www.balioglu.net

157	Diğer Stoklar Hesabı	0,00	381	Gider Tahakkukları Hesabı	10.052.280,26
16	**Ön Ödemeler**	**1.388.084,48**	**39**	**Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	0,00	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00
161	Personel Avansları Hesabı	0,00	397	Sayım Fazlaları Hesabı	0,00
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	1.388.084,48	399	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
164	Akreditifler Hesabı	0,00	**IV**	**Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**64.986.925,34**
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı	0,00	**40**	**Uzun Vadeli İç Mali Borçlar**	**51.723.524,30**
166	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve Akreditifler	0,00	400	Banka Kredileri Hesabı	51.723.524,30
167	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans ve Akredifleri Hesabı	0,00	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
18	**Gelecek Aylara Ait Varlıklar**	**0,00**	404	Tahviller Hesabı	0,00
180	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0,00	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
19	**Diğer Dönen Varlıklar**	**0,00**	**41**	**Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	**43**	**Diğer Borçlar**	**0,00**
197	Sayım Noksanları Hesabı	0,00	430	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0,00
II	**Duran Varlıklar**	**712.736.847,54**	438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	0,00
21	**Menkul Kıymet ve Varlıklar**	**0,00**	**44**	**Alınan Avanslar**	**0,00**

www.balioglu.net

217	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	440	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	449	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
22	**Faaliyet Varlıkları**	**14.010.707,03**	**47**	**Borç Ve Gider Karşılıkları**	**1.503.341,67**
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	5.168.124,79	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.503.341,67
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	3.405.156,12	479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	5.437.426,12	**48**	**Gelecek Yıllara Ait Gelirler**	**11.760.059,37**
23	**Kurum Alacakları**	**0,00**	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,00
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0,00	481	Gider Tahakkukları Hesabı	11.760.059,37
24	**Mali Duran Varlıklar**	**15.730.453,74**	**49**	**Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	10.480.453,74	499	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	5.250.000,00	**V**	**Özkaynaklar**	**454.006.903,13**
25	**Maddi Duran Varlıklar**	**682.990.225,57**	**50**	**Net Değer Hesabi**	**370.333.872,27**
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	95.633.562,94	500	Net Değer Hesabı	370.333.872,27
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	294.750.047,02		Yeniden Değerleme	**0,00**
252	Binalar Hesabı	196.132.185,31		Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,00
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	8.513.089,37	**57**	**Geçmiş Yıllar Faaliyet**	**126.036.069,00**

www.balioglu.net

254	Taşıtlar Hesabı	9.726.772,61	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	126.036.069,00
255	Demirbaşlar Hesabı	36.923.017,11	**58**	**Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları**	**0,00**
256	Hizmet ve İmtiyaz Varlıkları Hesabı	0,00	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	64.960.231,35	**59**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**42.363.038,14**
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	106.271.782,56	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00
259	Yatırım Avansları Hesabı	0,00	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu	42.363.038,14
26	**Maddi Olmayan Duran**	**0,00**			
260	Haklar Hesabı	212.400,00			
264	Özel Maliyetler Hesabı	0,00			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	212.400,00			
28	**Gelecek Yıllara Ait**	**0,00**			
280	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00			
29	**Diğer Çeşitli Duran Varlıkları**	**5.461,20**			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran	5.544.959,40			
297	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	5.539.498,20			
	Aktif Toplam	**827.560.699,23**		**Pasif Toplam**	**827.560.699,23**

www.balioglu.net

	Nazım Hesaplar	**319.132.958,48**	**IX**	**Nazım Hesaplar**	**319.132.958,48**
90	**Ödenek Hesapları**	**0,00**	**90**	**Ödenek Hesapları**	**0,00**
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00
905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00	905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00
906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı	0,00	906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı	0,00
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı	0,00	907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı	0,00
91	**Nakit Dışı Teminatlar**	**35.685.396,37**	**91**	**Nakit Dışı Teminatlar**	**35.685.396,37**
910	Teminat Mektupları Hesabı	26.685.396,37	910	Teminat Mektupları Hesabı	0,00
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0,00	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	26.685.396,37
912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00	912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00
913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00	913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00
914	Verilen Teminat Mektupları Hesabı	9.000.000,00	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	9.000.000,00
92	**Taahhüt Hesapları**	**116.043.021,10**	**92**	**Taahhüt Hesapları**	**116.043.021,10**
920	Gider Taahhütleri Hesabı	116.043.021,10	920	Gider Taahhütleri Hesabı	0,00
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0,00	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	116.043.021,10
99	**Diğer Nazım Hesaplar**	**167.404.541,01**	**99**	**Diğer Nazım Hesaplar**	**167.404.541,01**
990	Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri	164.912.359,46	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	167.404.541,01

www.balioglu.net

993	Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri	2.492.181,55			
	TOPLAM	**319.132.958,48**		**TOPLAM**	**319.132.958,48**
	AKTİF GENEL TOPLAM	**1.146.693.657,71**		**PASİF GENEL TOPLAM**	**1.146.693.657,71**

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GİDERİN TÜRÜ	2016 YILI	2017 YILI	2018 YILI
	I	II	III	IV	V				
630	1					Personel Giderleri	44.993.102,13	49.714.137,19	54.313.882,85
630	2					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primleri Giderleri	5.879.462,89	7.038.551,34	7.667.670,51
630	3					Mal ve Hizmet Alım Giderleri	220.850.800,00	256.462.989,31	266.999.195,09
630	4					Faiz Giderleri	10.969.585,72	11.512.765,28	16.365.550,28
630	5					Cari Transferler	4.820.055,28	4.386.885,86	4.572.981,49
630	7					Sermaye Transferleri	0,00	0,00	200.000,00
630	11					Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	0,00	278.295,69
630	12					Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	4.540.631,20	12.201.018,13	24.171.196,13
630	13					Amortisman Giderleri	11.633.332,65	13.782.123,52	11.362.060,69
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	22.382.394,88	21.620.175,48	31.107.987,44
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	58.493.019,38	29.234,46	0,00
630	25					Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	529.820,00	252.392,33
630	30					Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	0,00	65.136,00
630	99					Diğer giderler	0,00	99,22	57.940,89
						TOPLAM	**384.562.384,13**	**377.277.799,79**	**417.414.289,39**

www.balioglu.net

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GELİRİN TÜRÜ	2016 YILI	2017 YILI	2018 YILI
	I	II	III	IV	V				
600	1					Vergi Gelirleri	142.405.001,27	162.200.696,75	185.120.329,04
600	3					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.205.787,28	20.187.152,44	27.894.228,38
600	4					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.146.487,65	3.312.005,43	190.929,90
600	5					Diğer Gelirler	135.892.750,07	146.505.232,48	141.029.795,56
600	11					Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	85.700.051,04	120.714.756,33	20.599.466,03
600	25					Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	0,00	0,00	216.502,34
						TOPLAM	**387.350.077,31**	**452.919.843,43**	**375.051.251,25**
							2016 YILI	**2017 YILI**	**2018 YILI**
						GİDERLER TOPLAMI	**384.562.384,13**	**377.277.799,79**	**417.414.289,39**
						GELİRLER TOPLAMI	**387.350.077,31**	**452.919.843,43**	**375.051.251,25**
						FAALİYET SONUCU	**2.787.693,18**	**75.642.043,64**	**-42.363.038,14**

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
"Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ni Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Kalması,	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Satılmak Üzere Belediyeye Devredilen Taşınmazların Satış İşlemlerinden Doğan Payların Takibine İlişkin Herhangi Bir İşlemin Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
775 sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulan Fon Hesabına Aktarılması Gereken Payların Amacına Uygun Şekilde Kullanılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus devam etmekte olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 23'te konuya yer verilmiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları ve Buna Bağlı Gelir Kaybı Oluşması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Mukabili	2015	Tam Olarak Yerine	Kurum tarafından düzeltici işlem

www.balioglu.net

Kullandırılması		Getirildi	tesis edildi.
Mülkiyeti Hazineye Ait Olan taşınmazın, Belediye Tarafından İstanbul Valiliği Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İl Müdürlüğüne Tahsis Edilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kiralanması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus devam etmekte olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 12'de konuya yer verilmiştir.
İç Denetim Biriminin, Kanunla Kendisine Verilen Görevleri Yerine Getirmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Tebligat Kanunundaki Usullerin İzlenmemesi Nedeniyle Tebliğ Edilemeyen Alacaklara İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılamaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **151**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **151**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **152**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **152**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **152**

6. **DENETİM BULGULARI** **153**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İlgililik Kriterine Göre Değerlendirilmesi 156
Tablo 2: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlama Kriterine Göre Değerlendirilmesi 157
Tablo 3: Geçerlilik/ İkna Edicilik Kriterini Sağlamayan Göstergeler 160

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Durum Analizi Değerlendirmesinin Rehbere Uygun Olarak Yapılmaması

2. Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

3. Bazı Performans Göstergelerinin Hedefle İlgili Olmaması

4. Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin İyi Tanımlanmamış Olması

5. Faaliyet Raporunda Yer Alan Bazı Göstergeler İçin Belirtilen Sapma Nedenlerinin Geçerlilik/ İkna Edicilik Kriterini Sağlamaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Ataşehir 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.

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

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Ataşehir Belediyesi'nin performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Ataşehir Belediyesi tarafından 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporu hazırlanmıştır. Ancak söz konusu belgelerin ve uygulamaların mevzuat hükümlerini bazı konularda tam olarak karşılamadığı görülmüştür. Söz konusu hususlara özet olarak "Genel Değerlendirme" bölümünde, detaylı olarak da denetim bulgularında yer verilmiştir.

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, Ataşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Ataşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 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.

Ataşehir Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planını hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini yerine getirmiş olmasına rağmen, Stratejik Planda yer alması gereken "tüm amaç ve hedefleri

www.balioglu.net

içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu"na yer vermediğinden "sunum" kriterini kısmen yerine getirmiştir. Ayrıca Stratejik Planda yer alan amaçların gerçekleştirilebilmesi için belirlenen hedeflerin ölçülebilir olmadığı, ancak ölçülemeyen hedefler için ölçülebilir performans göstergelerinin belirlendiği görülmüştür.

İdare tarafından 2018 yılı Performans Programı yasal süreler içinde hazırlanmış olup "zamanlılık" kriteri, söz konusu Programa İdarenin internet sitesinde yer verilmesi ile de "mevcudiyet" kriteri yerine getirilmiştir. Performans Programı şekil ve içerik açısından mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlanmış ve "sunum" kriteri yerine getirilmiştir. Performans Programında yer alan bazı performans göstergeleri ile performans hedefleri arasında "ilgililik" bağının kurulmadığı ve bazı performans hedeflerinin "ölçülebilir" nitelikte olmadığı görülmüştür.

İdarenin verilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması süreçlerinden oluşan veri kayıt sistemine sahip olduğu ancak mevcut sistemin hatalarını azaltıcı veya önleyici kurum içi kontroller konusunda bazı eksikliklerin varlığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından 2018 yılı Faaliyet Raporunun hazırlandığı, Faaliyet Raporunun şekil ve içerik açısından ilgili mevzuatta öngörülen kriterleri taşıdığı görülmüş ancak Faaliyet Raporunda yer alan bazı göstergeler için belirtilen sapma nedenlerinin geçerlilik/ ikna edicilik kriterini sağlamadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Durum Analizi Değerlendirmesinin Rehbere Uygun Olarak Yapılmaması

2015-2019 yılı stratejik planın mevcut durum analizinde yer verilen hususlar Rehber'e uygun olarak hazırlanmamıştır.

Kamu İdareleri için Stratejik planlama Kılavuzu'nun "Durum Analizi" başlıklı bölümünde; *"Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun "neredeyiz?" sorusuna cevap verir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri*

değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.

Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Kuruluşun faaliyet gösterdiği alanlarda ülkemizde ve dünyadaki genel eğilimler tartışılır." ifadelerine verilirken, durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmelerin yapılacağı belirtilmiştir:

- Tarihi gelişim
- Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
- Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi
- Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
- Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi)

Değerlendirmelerinin, durum analizi değerlendirmesinde yapılması gerekmektedir. Ayrıca mezkûr bölümde, söz konusu değerlendirmelerin nasıl yapılacağına ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

İdarenin 2015-2019 Stratejik Planında tarihi gelişim, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi değerlendirmelerine yer verilmemiştir. İdarenin, mevcut durum analizini Kılavuz'a uygun olarak hazırlaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bahse konu bulgu ile alakalı olarak 20.12.2018 tarih ve 2018-136577 sayılı Başkanlık Olurlu 'Stratejik Plan Durum Analizi Çalışmaları' ile 2020-

www.balioglu.net

2024 Stratejik Plan çalışması başlatılmış olup, rehbere uygun olarak yeni stratejik planda 'Durum Analizine' yer verilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri için Stratejik planlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı 6'ncı bölümünde; "*Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet/projelere yer verilmemelidir. Halihazırda yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir*." ifadelerine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Stratejik planlarda maliyetlendirme bölümüne yer verilerek stratejik planlar ile bütçeler arasındaki bağlantı güçlendirilmek istenmektedir. Bu amaçla Kılavuz'da, her bir stratejik hedefin gerçekleştirilmesine yönelik proje ve faaliyetlerin maliyetlerinin toplanmasıyla o hedefe ait toplam maliyet tahminin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yine Kılavuz'da aynı bölümde, stratejik planda tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren *"Tablo-4: Maliyet Tablosu"* ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren *"Tablo-5: Kaynak Tablosu"*na yer verilerek maliyetlendirmenin nasıl olması gerektiği örneklendirilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, stratejik planlarda "maliyetlendirme" bölümüne yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik Planında; belirlenen amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlendirmeye kılavuz çerçevesinde, stratejik planda yer verilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Bazı Performans Göstergelerinin Hedefle İlgili Olmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde gösterge, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirme için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmıştır. Yine söz konusu Rehber'de performans hedeflerinin belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olacağı; performans göstergelerinin de performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilmesi gerektiği ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre göstergenin, performans hedefi ile olması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin Performans Programının incelenmesi neticesinde, bazı performans göstergelerinin hedefle ilgili olmadığı görülmüştür. Bunlardan bazılarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 1: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İlgililik Kriterine Göre Değerlendirilmesi

Performans Hedefi ve Göstergesi	Değerlendirme
Stratejik Hedef 2.1: "Kültür Kenti" Kimliğinin Oluşumuna Katkı Sağlamak	
Performans Hedefi 2.1: "Kültür Kenti" Kimliğinin Oluşumuna Katkı Sağlamak	
Performans Göstergesi: Kapalı Pazar Alanı Tamamlanma Oranı	İlgili değildir.
Stratejik Hedef 4.2: Bireysel Gelişimi Destekleyen Hizmet Odaklı Çalışma Anlayışını Yaygınlaştırmak	
Performans Hedefi 4.2: Bireysel Gelişimi Destekleyen Hizmet Odaklı Çalışma Anlayışını Yaygınlaştırmak	
Performans Göstergesi: Çalışan Başına Ayrılan Spor Süresi	İlgili değildir.
Performans Göstergesi: Bütçe Uyum Oran	İlgili değildir.
Stratejik Hedef 5.1: Çevre Duyarlılığını Destekleyen Programlar Geliştirmek Ve Uygulamak	
Performans Hedefi: Çevre Duyarlılığını Destekleyen Programlar Geliştirmek Ve Uygulamak	
Performans Göstergesi: Yarı Kapalı Pazar Alanının Tamamlanma Oranı	İlgili değildir.

Stratejik Hedef 5.4: Projelendirme Ve Uygulama Süreçlerini Verimli Yönetmek	
Performans Hedefi 5.4: Projelendirme Ve Uygulama Süreçlerini Verimli Yönetmek	
Performans Göstergesi: Yapılan Başvuru Oranı	İlgili değildir.

Performans Programı hazırlanırken göstergelerin hedeflerle ilgili olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans programında belirtilen göstergelerin hedeflerle ilgili olması hususunda gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edildiğinden, tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 4: Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin İyi Tanımlanmamış Olması

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Performans Programlarının Hazırlanması" başlıklı 4'üncü maddesinde performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu belirtilmiştir. Buna göre idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdırlar. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğuracaktır. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için İdarenin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemesi elzemdir.

2018 yılı Performans Programının incelenmesi neticesinde, iyi tanımlanma kriterini sağlamayan performans göstergeleri tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda iyi tanımlanma kriterini sağlamayan bazı performans gösterilerine yer verilmiştir:

Tablo 2: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlama Kriterine Göre Değerlendirilmesi

Performans Hedefi ve Göstergesi	Değerlendirme
Stratejik Hedef 2.1: "Kültür Kenti" Kimliğinin Oluşumuna Katkı Sağlamak	
Performans Hedefi 2.1: "Kültür Kenti" Kimliğinin Oluşumuna Katkı Sağlamak	

Performans Göstergesi: Kültür Merkezi Tamamlanma Oranı	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 4.2: Bireysel Gelişimi Destekleyen Hizmet Odaklı Çalışma Anlayışını Yaygınlaştırmak	
Performans Hedefi 4.2: Bireysel Gelişimi Destekleyen Hizmet Odaklı Çalışma Anlayışını Yaygınlaştırmak	
Performans Göstergesi: Eğitime katılım oranı	İyi tanımlanmamıştır.
Performans Göstergesi: Eğitim sayısı	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 4.5: Paydaşlarla İletişimi Ve İşbirliğini Güçlendirmek	
Performans Hedefi 4.5: Paydaşlarla İletişimi Ve İşbirliğini Güçlendirmek	
Performans Göstergesi: İşe Yerleştirilen Vatandaş Oranı	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 5.7: Dönüşüm Odaklı Planlama Yapmak	
Performans Hedefi 5.7: Dönüşüm Odaklı Planlama Yapmak	
Performans Göstergesi: Mülkiyet Sorununun Çözümlenmesi	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 5.4: Projelendirme ve Uygulama Süreçlerini Verimli Yönetmek	
Performans Hedefi 5.4: Projelendirme ve Uygulama Süreçlerini Verimli Yönetmek	
Performans Göstergesi: İş Sürekliliği Oranı	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 5.5: Tedarik Sürecini Etkinleştirmek	
Performans Hedefi 5.5: Tedarik Sürecini Etkinleştirmek	
Performans Göstergesi: Hizmet Talep Araçlarının Zamanında Karşılanma Oranı	İyi tanımlanmamıştır.
Stratejik Hedef 5.9: Yaşanabilir Altyapı Ve Üstyapıyı Geliştirmek	
Performans Hedefi 5.9: Yaşanabilir Altyapı Ve Üstyapıyı Geliştirmek	
Performans Göstergesi: Asfalt Miktarı	İyi tanımlanmamıştır.
Performans Göstergesi: Bakım Onarım Taleplerinin Karşılanma Oranı	İyi tanımlanmamıştır.

www.balioglu.net

Performans Programı hazırlanırken göstergelerinin açık ve anlaşılır şekilde tanımlanmış olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik Planı hazırlanırken Performans göstergelerinin açık ve anlaşılır şekilde tanımlanmış olmasına dikkat edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından verilen cevapta bulgu konusu hususa dikkat edileceği belirtildiğinden, tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde takip edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Yer Alan Bazı Göstergeler İçin Belirtilen Sapma Nedenlerinin Geçerlilik/ İkna Edicilik Kriterini Sağlamaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesinde; *"İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir."* denilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise; *"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." ifadelerine yer verilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdarenin faaliyet raporunda performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği anlaşılmaktadır.

Performans göstergelerinin değerlendirilmesinde kullanılan geçerlilik/ ikna edicilik kriteri ise, planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olmasıdır.

www.balioglu.net

Faaliyet raporunun incelenmesi neticesinde, bazı sapmaları açıklayan nedenlerin geçerli ve ikna edici olmadığı görülmüştür. Söz konusu tespite ilişkin örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3: Geçerlilik/ İkna Edicilik Kriterini Sağlamayan Göstergeler

Gösterge	Hedeflenen	Gerçekleşen	Sapmaya Yönelik Açıklama
Ataşehir Kültür Merkezinin Tamamlanma Oranı	%60	0	İhalesi yapılamamıştır.
Yapılan Belediye Hizmet Merkezi Tamamlanma Oranı	%45	0	İhalesi yapılamamıştır.
Sahipsiz Hayvanlar için Kurulan Su İstasyonu Sayısı	150,00 Adet	0	Yeterli talep oluşmadığından yapılmadı.
Tamamlanan Sağlık Tesisi Oranı - Örnek Mahallesi Tamamlanması	%50	0	İhalesi yapılamamıştır.
Trafik Bilinçlendirme Programına Yönelik Erişilen Okul Sayısı	4,00 Adet	0	Talep olmadığından faaliyet gerçekleşmemiştir.
Dağıtılan Bilgi Kitapçığı Sayısı	70.000,00 Adet	0	Yeterli talep oluşmadığından yapılmadı.
Eğitim Desteği Sunulan Öğrenci Sayısı	33.000,00 Adet	1.824,00 Adet	2018 yılında 1.824 vatandaşımız kıyafet yardımından yararlanmıştır.

www.balioglu.net

Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki süreçlerde hazırlanacak olan yıllık Faaliyet Raporlarında harcama birimlerine gönderilecek olan İç Genelge ile göstergelerdeki sapma nedenlerinin Geçerlilik/İkna edicilik kriterlerini uygun olması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiştir. Söz konusu tespitin devam edip etmediği gelecek denetimlerde takip edilecektir.

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