T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL AVCILAR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

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

İSTANBUL AVCILAR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **186**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL AVCILAR 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 GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 11
8. EKLER 181

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: Yaklaşık maliyete göre çok düşük fiyat teklifi verilen ve gerçekleşme yüzdesi çok düşük olan iş kalemleri hakkında detaylı tablo 16
Tablo 5: Yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verilen ve gerçekleşme yüzdesi çok yüksek olan iş kalemleri 20
Tablo 6: Akaryakıt sarfiyatına ilişkin karşılaştırma tablosu 33
Tablo 7: Araçların yaklaşık maliyete esas maliyetlerinin değişen verimliliğe göre kıyaslanması 33
Tablo 8: Araç görevlendirmelerine ilişkin örnek tablo 54
Tablo 9: Görev kâğıdı olmadan kullanılan aracın akaryakıt aldığı iller ve tarihler 54
Tablo 10: Dernek, vakıf ve diğer kişiler için yapılan araç görevlendirmelerine ilişkin örnek tablo 55
Tablo 11: Kalkış ve varış yeri ilçe dışı olan görevlendirmelere ilişkin örnek tablo 57
Tablo 12: Kirada olmayan araçların akaryakıt aldığı tarihlere ilişkin tablo 67
Tablo 13: Kiralık araçlar listesinde bulunmayıp idareden akaryakıt temin eden araçlar 69
Tablo 14: Belediye adına tescilli olup belediyenin envanterinde bulunmayan taşıtlar 76
Tablo 15: Kiraya verilen park alanlarının mevcut kullanım durumlarına ilişkin tablo 81
Tablo 16: Kiralanan yabancı menşeli araçlar tablosu 84
Tablo 17: Karşılıksız çıkan çeklere ilişkin detaylı tablo 89
Tablo 18: Ödenmiş olmasına rağmen teslim edilmeyen çeklere ilişkin bilgiler 90
Tablo 19: Ecrimisil karşılığı kullandırılan yerler listesi 100
Tablo 20: Kiralanan alanın dışına taşılması suretiyle işgal edilen taşınmazlar 103
Tablo 21:Çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılmayan işyerlerine ilişkin liste 109
Tablo 22: Çeşitli ihalelerde benzer iş tanımları 113
Tablo 23: İştirak teminatı yatırılması şartı getirilen ihaleler 124
Tablo 24: 2018 Yılında ödenen sosyal denge tazminatı ile ödenebilecek tavan tutar karşılaştırması 130
Tablo 25: Belediye tarafından yapılan avukatlık vekâlet ücreti dağıtımı 138
Tablo 26: Olması gereken avukatlık vekâlet ücreti dağıtımı 138
Tablo 27: Yakıt dahil olarak kiralanan araçlar listesi 145

www.balioglu.net

Tablo 28: 2018 yılı içerisinde SMS protokolleri kapsamında gerçekleşen tahakkuk ve ödemelere ilişkin tablo 155
Tablo 29: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen GİB kayıtlarına göre yıllar itibariyle gelir elde eden kişi sayısı 158
Tablo 30: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen SGK kayıtlarına göre yıllar itibariyle aktif sigortalı olan kişi sayısı 159
Tablo 31: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen hem SGK hem GİB kaydı bulunan kişi sayısı 159
Tablo 32: Diğer kamu kurumlarına gönderilmeyen paylar 174

www.balioglu.net

KISALTMALAR

ATM	Otomatik Para Ödeme Makinesi (Automatic Teller Machine)
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KDV	Katma Değer Vergisi
KWH	Kilowatt saat
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMS	Kısa Mesaj Servisi (Short Message Service)
TİF	Taşınır İşlem Fişi
Yİ-ÜFE	Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Park ve Bahçelerin Bakım Onarım İşinde Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

2. Çöp Toplama İhalesindeki Uygulama Hataları

3. Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Faaliyetlerde Kullandırılması

4. Kiralık Araçlara Akaryakıt Temin Edilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

5. Otomatik Para Ödeme Makinesi (ATM) Konulmak Üzere Kiraya Verilen Yerlerin İhalesinde İdare Aleyhine Hükümlerin ve Uygulamaların Bulunması

6. Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtların Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Almaması

7. Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Kiraya Verilmesi Suretiyle Yalnızca Özel Kişilere Kullandırılması

8. Taşıt Kiralama İhalelerinde Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

9. Karşılığı Olmadığı Halde İleri Tarihli Çek Verilmesi ve Çeklerin Bir Kredi Aracı Olarak Kullanılması

10. İhale Öncesi Yapılması Gereken İşlemlerin Yerine Getirilmemesi Sonucunda İdarenin Mali Külfete Katlanması

11. Kurumun Hüküm ve Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişilere Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

12. Kurumun Bazı Kiracılarının Kiraladıkları Alanın Dışına Taşmaları Suretiyle İşgalci Hale Gelmeleri ve Haklarında İlgili Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmaması

13. İş Deneyim Belgesindeki Yazılı Tutarın Ayrıştırılmadan Kabul Edilmesi Sonucunda İhaleden Elenmesi Gereken Firmanın Üzerine İhalenin Bırakılması

14. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

15. Bazı İhalelerde Benzer İş Tanımının Rekabeti Azaltıcı, İhaleye Katılımı Engelleyici Olacak Nitelikte Dar Olarak Tespit Edilmesi

www.balioglu.net

16. Ambalaj Atıklarının Toplanmasına İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Bir Şekilde Verilmesi

17. Mevzuatta Yer Almayan İkinci Bir Teminatın İhaleye Katılım Şartı Olarak İstenmesi

18. Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

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

20. Bazı Araç Kiralama İhalelerinde Yüklenicinin Teknik Şartnameye Aykırı Davranmasına Rağmen Gerekli Yaptırımın Uygulanmaması

21. Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere Aykırı Olarak Araç İhalelerinin Yakıt Dâhil Yapılması

22. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Bilgi İçermesi

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

24. Sözleşmeli Personele Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

25. Doğrudan Taşıtların Depolarına Konulan Akaryakıt Alımlarında Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmesi

26. Kısa Mesaj Hizmetinin İhale Yapılmaksızın Alınması

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

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

29. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan Yol Katılıma Payı Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması

30. Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/ Borçların Gönderilmemesi

www.balioglu.net

31. Maktu Vergi ve Harç İşlemlerinde Kanun'da belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

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

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 konuda 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:

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 4 adet birim belirlenmiş, ayrıca bir birim olmamakla birlikte iç denetçi de başkana bağlı olarak çalışmaktadır. Doğrudan başkana bağlı olarak çalışan birimler; özel kalem müdürlüğü, teftiş kurulu müdürlüğü, mali hizmetler müdürlüğü ve hukuk işleri müdürlüğüdür. Başkana bağlı 3 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

www.balioglu.net

Sağlık İşleri Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Arşiv Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Belediye Orkestra Müdürlüğü ve Ulaşım Hizmetleri 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 504 personelin 369'u memur, 37'si işçi ve 98'i ise sözleşmeli personel 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:

Bathonea Yapı AŞ (%100)

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip olduğu ortaklık yoktur.

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmeleri aşağıdadır:

Avcılar Belediyesi Sosyal Tesis İşletmesi

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.

www.balioglu.net

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

Tablo 1: 2018 yılı bütçe ödenekleri tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenek	Ek Ödenek	Aktarma Suretiyle Eksiltilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	50.292.000,00	8.000,00	3.416.594,40	1.658.395,73	52.058.198,67	47.180.987,97	4.877.210,70	0
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	6.469.000,00	0	275.163,29	65.000,00	6.679.163,29	5.750.727,07	928.436,22	0
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	194.726.500,00	0	22.181.563,14	10.539.580,69	206.368.482,45	183.900.178,72	22.468.303,73	0
Faiz Giderleri	9.300.000,00	0	4.601.567,22	0	13.901.567,22	13.124.078,18	777.489,04	0
Cari Transferler	12.951.000,00	0	1.717.958,78	663.000,00	14.005.958,78	13.439.179,17	566.779,61	0
Sermaye Giderleri	19.011.500,00	0	2.775.000,00	5.614.870,41	16.171.629,59	9.587.497,06	6.584.132,53	0
Sermaye Transferleri	815.000,00	0	0	0	815.000,00	813.718,08	1.281,92	0
Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0
Yedek Ödenekler	16.435.000,00	0	0	16.435.000,00	0	0	0	0

Tablo 2: Bütçe gider tahmin ve gerçekleşen tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı%
830	01	Personel Giderleri	50.292.000,00	0,00	47.180.987,98	93,81
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	6.469.000,00	0,00	5.750.727,07	88,90
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	194.726.500,00	0,00	183.900.178,72	94,44
830	04	Faiz Giderleri	9.300.000,00	0,00	13.124.078,18	141,12
830	05	Cari transferler	12.951.000,00	0,00	13.439.179,17	103,77
830	06	Sermaye Giderleri	19.011.500,00	0,00	9.587.497,06	50,43
900	09	Yedek Ödenekler	16.435.000,00	0,00	0,00	0,00
		TOPLAM	**309.185.000,00**	**0,00**	**272.982.648,18**	**88,29**

Tablo 3: Bütçe gelir tahmin ve gerçekleşen tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı%
800	01	Vergi Gelirleri	135.310.000,00	96.490.808,90	71,31
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.750.000,00	13.155.421,19	30,77
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	1.900.000,00	342.000,00	18,00
800	05	Diğer Gelirler	129.045.000,00	145.906.425,86	113,07
800	06	Sermaye Gelirleri	1.000.000,00	2.051.453,38	205,15
		Red ve İadeler (-)	-5.000,00	0,00	0,00
		TOPLAM	**310.000.000,00**	**257.946.109,33**	**83,21**

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.

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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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, Avcılar 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.

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 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.

Üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmekte ve planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmaktadır.

Kamu idaresinde iç kontrol birimi mevcut olup fiilen görev yapan 1 iç denetçi bulunmaktadır. Ancak, İç denetim birimi tarafından iç kontrol sistemine ilişkin yapılmış denetim çalışması bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Avcılar Belediyesi'nin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Park ve Bahçelerin Bakım Onarım İşinde Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

Avcılar Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından 2016/81029 ihale kayıt numaralı *"Avcılar İlçe Sınırları Dahilinde Bulunan Park Bahçe Yeşil Alan Kamuya Açık Diğer Yeşil Alanların ve Süs Havuzlarının Her Türlü Bakım Onarım Hizmet İşi"* 18.04.2016 tarihinde ihale edilmiş, 29.04.2016 tarihinde 19.246.667,00 TL bedelle sözleşmesi imzalanmıştır. 696 sayılı KHK sebebiyle 31.03.2018 tarihinde söz konusu işin sözleşmesi feshedilmiştir. Mezkûr işe ilişkin ihale dosyası ve hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde çeşitli hatalı uygulamalara rastlanmış, söz konusu hususlara detaylı bir şekilde aşağıdaki maddelerde yer verilmiştir:

A) Aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'inci maddesi;

"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.

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre, hizmet işinin hizmet sunucusu, mal alımının mal tedarikçisi ve yapım işinin de yapı müteahhidine yaptırılması öngörülmüş, bu durumun tek istisnası olarak da bu işler arasında kabul edilebilir doğal bağlantı olması hali kabul edilmiştir. Aksi durumda, yani tüm bu iş kalemlerinin tek bir ihale ile tek bir yüklenici tarafından üstlenilmesi rekabeti engelleyecek ve ihalede oluşacak fiyatların yükselmesine

www.balioglu.net

sebebiyet verecektir.

Hangi işlerin aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olduğu mevzuat hükümlerinde açıkça belirtilmemekle birlikte sadece ihale edilecek işlerin birbirinin ayrılmaz parçası niteliğinde olduğu hallerde söz konusu işlerin birlikte ihale edilmesi kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede mezkûr ihale ile idarenin personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, araç ve iş makinesi kiralama hizmet alımı, mal alımı ve yapım işlerini birlikte ihale ettiği, söz konusu işlerin birbirlerinden ayrılabilir nitelikte olduğu ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmadığı tespit edilmiştir. Zira personel çalışmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personelin müdürlüğün kendi iş ve işlemleri için çalıştırıldığı, yapım işleri ile ilgili işlerin yüklenicinin kendi personelleri eliyle gördürüldüğü, araç ve iş makinesi kiralanması işinin de asıl işten ayrılabilir nitelikte olduğu görülmüştür.

Görüldüğü üzere, işin personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, yapım işi, araç ve iş makinesi kiralama hizmet alımı ile mal alım kısımları arasında doğal bir bağlantı bulunmamakta, tüm bu iş kalemleri ayrı ayrı ihale edilebilir nitelikte bulunmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin birbirleri ile doğal bağlantısı bulunmayan tüm işleri tek bir ihale kapsamına alarak ihaleye çıkması 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesine aykırı olduğu gibi rekabetçi bir ortamın oluşmasına da engel olmaktadır. Zira, piyasada genel olarak özelleşme bulunmakta her bir şirket kendi alanı ile ilgili işleri gerçekleştirmektedir. Tek bir firmanın bünyesinde bulunması güç olan personel çalıştırılması, mal alımı, araç kiralama ve yapım işinin birlikte satın alınmak istenmesi bu işler için ayrı ayrı teklif verebilecek şirketleri istekli olmaktan alıkoymaktadır. Nitekim ihale kapsamında 16 firma doküman satın almış veya EKAP üzerinden elektronik imzalı olarak indirmiş, ancak söz konusu firmalardan yalnızca ikisi teklif mektubu sunmuş. Bu iki firmadan ise birinin teklif mektubu geçerli kabul edilmemiş, ihale tek bir istekli ile sonuçlandırılmıştır.

B) Yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerine öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışlarına gidilmesi, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerine ait imalatların ise hiç yapılmaması veya çok az yapılması

Mezkûr iş birim fiyatlı olarak 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilmiş ve yüklenici her bir iş kalemi için ayrı ayrı fiyatlar teklif etmiştir.

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." denilmektedir.

Aynı Kanun'un *"Aşırı düşük teklifler"* başlıklı 38'inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu İdarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Aşırı düşük teklif sorgulaması sadece toplam teklif bedeli üzerinden yapılmakta, iş kalemi bazında tekliflerin sorgulanması ve teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle isteklilerden bir kısmı bazı iş kalemlerine çok yüksek, bazı iş kalemlerine ise çok düşük teklifler verebilmekte, buna rağmen toplam teklif bedeli diğer isteklilerden daha düşük olduğu için ihaleyi kazanabilmektedirler.

www.balioglu.net

Esasen iş kalemi bazında düşük veya yüksek teklif verilmesi nihai sonucu değiştirecek nitelikte bir husus değildir. Zira öngörülen tüm işler gerçekleştirildiğinde diğer isteklilerin tekliflerine göre daha az ödemede bulunulmuş ve kamu menfaati yine sağlanmış olacaktır.

Ne var ki sözleşmenin uygulama aşamasında bazı iş kalemlerinin yaptırılıp bazılarından vazgeçilmesi veya azaltılması bu dengeyi bozacak, suiistimalin önünü açacaktır. Zira kar oranı oldukça yüksek teklif edilen iş kalemlerinin yapılıp, kar oranı düşük olanlardan vazgeçilmesi yüklenici lehine idare aleyhine durumların ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu nedenle idareler tarafından ihale öncesi ihtiyaçlar tam ve doğru olarak belirlenmeli, ihalede öngörülen işlerin miktarları önemli bir sebep olmadıkça değiştirilmemeli, bu suretle yükleniciler tarafından yapılması muhtemel suiistimallerin önüne geçilmelidir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti" başlıklı 8'inci maddesinde; *"İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla, idare*

tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir." denilmektedir

Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin *"İş programı"* başlıklı 28'inci maddesinde ise; iş programının nasıl hazırlanacağı ve idare tarafından nasıl onaylanacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Buna göre; İdare tarafından yaklaşık maliyet belirlenirken iş kalemleri ve yaptırılacak iş miktarlarının doğru tespit edilmesi ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin sağlanması açısından önemlidir. Bununla birlikte idarelerin iş programının hazırlanması ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin bazı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat teklif ettiği durumlarda, işin bütününü göz önüne alınarak iş programının, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ile ihtiyacın uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

İhale dosyası ve hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde; birim fiyat teklif cetvelinde Yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerinde uygulama aşamasında önemli oranlarda iş artışları yapılarak iş programında bu iş kalemlerine öncelik verildiği, buna karşın yüklenici tarafından düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerine ilişkin imalatların ya hiç yapılmadığı ya da çok az yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu işle alakalı imalat miktarları incelendiğinde; ihale kapsamında toplam 404 farklı iş kalemi bulunduğu, 404 iş kaleminden toplam 107 tanesinin gerçekleşme yüzdesinin %0 olduğu, 33 tanesinin ise %10'un altında kaldığı tespit edilmiştir. Görüldüğü üzere, İdare ihale öncesinde yapmayı planladığı 404 iş kaleminin yaklaşık %26'sının yapılmasından vazgeçmiştir. İşin ihale öncesinde planlanan kısmının %26'sının hiç yapılmamış olması, %8,1'lik kısmının (%10'un altında gerçekleşme yüzdesi bulunan işler) ise çok az yapılmış olmasına rağmen sözleşmenin yürürlüğünün sürdüğü 23 aylık süre sonunda toplamda 18.194.759,46 TL'lik iş yapılmış, 32 aylık sözleşme bedeli olan 19.246.667,00 TL'lik tutar yapılmayan işlere rağmen neredeyse 23 aylık sürede tamamlanmıştır. Bu da özellikle yüklenicinin yaklaşık maliyete göre çok yüksek fiyat teklifi verdiği iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışlarına gidilerek yüklenici lehine bir durum oluşturulmasından kaynaklanmıştır.

Gerçekleşme yüzdesi %10 oranının altında olan iş kalemlerine ilişkin yaklaşık maliyet

ve yüklenicinin birim fiyat teklifi incelendiğinde, yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların yaklaşık maliyetin çok altında kaldığı, öyle ki bazı iş kalemleri için 0,01 TL, bazıları için 0,1 TL, bazıları için ise 1 TL gibi hayatın olağan akışı ile uyumsuz fiyat teklifleri verildiği görülmektedir. Bununla birlikte yaklaşık maliyete göre aşırı düşük fiyat teklifi verilen iş kalemleri incelendiğinde; söz konusu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetin önemli bir kısmını oluşturduğu ve ciddi maliyetler gerektiren işler olduğu görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda gerçekleşme yüzdesi %10 ve altında olan 140 iş kaleminden bazılarına ilişkin ihale ve uygulama aşamasındaki detaylı bilgilere örnek mahiyetinde yer verilmiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

Tablo 4: Yaklaşık maliyete göre çok düşük fiyat teklifi verilen ve gerçekleşme yüzdesi çok düşük olan iş kalemleri hakkında detaylı tablo

Sıra No	Poz No	İşin Tanımı	Birimi	Sözleşme Miktarı (A)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (B) (TL)	İhale Üzerine Bırakılan Yüklenicinin Teklif Birim Fiyatı (C) (TL)	Gerçekleşen Toplam İmalat Miktarı (D)	Sözleşme Miktarına Göre İşin Gerçekleşme Yüzdesi (E)	Yüklenicinin Teklifinin Yaklaşık Maliyete Göre Durumu (F)	Toplam Yaklaşık Maliyet (G) (TL)	Yüklenici Toplam Teklif Fiyat (H)=(AxC) (TL)
1	126	Cyclamen Persıcum (Sklemen) Renkli 13'lük Saksılı	adet	75.000	6,52	0,10	2.496,00	3,33%	64,2 Kat Daha Ucuz	489.000,00	7.500,00
2	48	Bitkisel Toprağın Temini (Nakliyesi Dahil)	m^3	10.000	29,22	1,00	440,00	4,40%	28,22 Kat Daha Ucuz	292.200,00	10.000,00
3	120	Taxus Baccata "Pyramidalis" (Piramit Formlu Porsuk) 3,00-3,50 Mt.S.İthal	adet	60	4.851,94	50,00	-	0,00%	96,04 Kat Daha Ucuz	291.116,40	3.000,00
4	119	Magnolia Grandiflora (Büyük Çiçekli Manolya)	adet	60	4.558,91	50,00	-	0,00%	90,18 Kat Daha Ucuz	273.534,60	3.000,00
5	124	Picea Pungens "Hoopsii Pyramidalis " (Aşılı Piramid Formlu Mavi Ladin) 2,50-3,00 Mt.S.	adet	50	4.654,59	50,00	-	0,00%	92,09 Kat Daha Ucuz	232.729,50	2.500,00
6	123	Ilex Aquifolium "Variegata" (Alacalı Çoban	adet	60	3.583,34	50,00	-	0,00%	70,67 Kat Daha Ucuz	215.000,40	3.000,00
7	198	Pvc Esaslı Ahşap Görünümlü Zemin Kaplama Yapılması	m^2	750	242,30	1,00	-	0,00%	241,3 Kat Daha Ucuz	181.725,00	750,00
8	118	Quercus Ilex Nellie R. Stevens (Meşe) Tijli 20-25 S	adet	50	3.291,10	50,00	-	0,00%	64,82 Kat Daha Ucuz	164.555,00	2.500,00
9	117	Quercus Ilex (Pırnal Meşesi) Tijli 20-25 S İthal	adet	50	3.257,22	50,00	-	0,00%	64,14 Kat Daha Ucuz	162.861,00	2.500,00
10	52	Fidan Diplerinin 30 Cm Çapında Çapalanması	adet	300.000	0,53	0,01	3.967,00	1,32%	52 Kat Daha Ucuz	159.000,00	3.000,00
11	277	5 X5 Mm Cam Mozaik Havuz Kaplaması Ve Montajı	m^2	900	167,45	1,00	-	0,00%	166,45 Kat Daha Ucuz	150.705,00	900,00
12	247	Ahşap Yüzeylerin Vernikli Ahşap Koruyucu İle Verniklenmesi	m^2	10.000	13,54	2,00	559,35	5,59%	5,77 Kat Daha Ucuz	135.400,00	20.000,00
13	194	Kompozit Çöp Kutusu (Teknik Şartnamesinde Belirtilen Özelliklerde)	adet	200	618,19	5,00	7,00	3,50%	122,64 Kat Daha Ucuz	123.638,00	1.000,00

www.balioglu.net

14	146	Lale Soğanı (10-11 Kalibre)	adet	150.000	0,76	0,10	10.000,00	6,67%	6,6 Kat Daha Ucuz	114.000,00	15.000,00
15	63	El İle Kaldırımlarda 100 X 100 X 60 Cm. Fidan (Ağaç) Çukuru Açılması Ve Topraklı Dikimi	adet	2.000	48,63	1,00	169,00	8,45%	47,63 Kat Daha Ucuz	97.260,00	2.000,00
16	145	Nergis Soğanı (10-11 Kalibre)	adet	60.000	1,30	0,10	-	0,00%	12 Kat Daha Ucuz	78.000,00	6.000,00
17	42	Çim Ve Çiçeklik Sahaların Tanzimi	dekar	50	1.483,56	1,00	3,14	6,28%	1.482,56 Kat Daha Ucuz	74.178,00	50,00
18	125	Abies Nordmanniana (Doğu Karadeniz Göknarı) 2,50-3,00 Mt.S.	adet	60	1.090,79	50,00	-	0,00%	20,82 Kat Daha Ucuz	65.447,40	3.000,00
19	115	Nerium Oleander (Zakkum) Kırmızı Çiçekli 2 Mt. Tijli	adet	50	1.194,05	560,00	-	0,00%	1,13 Kat Daha Ucuz	59.702,50	28.000,00
20	260	Spor Sahalarına Akrilik Kaplama Yapılması	m^2	1.200	43,13	1,00	-	0,00%	42,13 Kat Daha Ucuz	51.756,00	1.200,00
TOPLAM										**3.411.808,80**	**114.900,00**

Yukarıdaki tabloda örnek mahiyetinde seçilerek yer verilen 20 iş kalemi için idarenin 3.411.808,80 TL yaklaşık maliyet belirlediği, söz konusu iş kalemlerinin yapılması için ise yüklenici tarafından yalnızca 114.900,00 TL fiyat teklifinde bulunulduğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle; yüklenici, tabloda yer alan 20 iş kalemini idarenin belirlemiş olduğu yaklaşık maliyetin 28,70 kat daha ucuzuna yapmayı taahhüt etmiştir. Bu düşük fiyat teklifleri sayesinde ihale kazanılmış, ancak, tablodan da görüleceği üzere söz konusu iş kalemleri ya hiç yapılmamış ya da çok az yapılmıştır.

İdarenin söz konusu iş kalemlerini yükleniciye yaptırmamasının işin gereği itibariyle mi olduğu yoksa yüklenicinin neredeyse bedelsiz olarak fiyat teklifinde bulunması nedeniyle zarar etmesinin önüne geçilmek istenmesinden mi ileri geldiği anlaşılamamaktadır. Ancak her iki ihtimalde de İdarenin kusuru olduğu çok açıktır.

Eğer söz konusu iş kalemlerinin yapılmasından işin gereği sebebiyle vazgeçildi ise bunun ihale öncesinde saptanması, yaklaşık maliyetin buna göre belirlenmesi ve ihaleye bu duruma göre çıkılması gerekirdi. Zira tüm istekliler fiyat tekliflerini dokümanda belirtilen miktarlara göre tespit etmektedir. Yukarıda belirtilen iş kalemlerinin hiç yapılmayacağı ihale öncesinde istekliler tarafından bilinse idi fiyat tekliflerini ne yönde oluşturacakları bilinememektedir.

www.balioglu.net

İkinci ihtimalde yani İdare tarafından yüklenicinin olası zarar etme ihtimali ortadan kaldırılmak istendi ise söz konusu uygulamanın da hatalı olduğu aşikârdır. Zira yüklenicinin basiretli bir tacir gibi davranarak fiyat tekliflerini buna göre oluşturması gerekmektedir. Teklif edilen bedellerin olumlu ve olumsuz her türlü sonuçları yükleniciyi ilgilendirmektedir. Söz konusu işlerin yüklenicinin teklif ettiği çok düşük fiyatlardan yaptırılmaması kamunun bir nevi zararına da sebep olmuştur.

Yukarıdaki tabloda yer alan gerçekleşme yüzdesi çok düşük olan iş kalemleri incelendiğinde ortaya çarpıcı sonuçlar çıkmaktadır. Örneğin;

- 126 poz numaralı Cyclamen Persicum (Sklemen) Renkli 13'lük Saksılı iş kalemi için idare tarafından ihale öncesinde 75.000 adet alım öngörülmüş, toplam yaklaşık maliyet ise yine idare tarafından 489.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Yüklenici ise söz konusu işin tamamı için 7.500,00 TL fiyat teklif ederek, 75.000 adet sklemenin teminini bu fiyattan yapacağını taahhüt etmiştir. Ancak, idare sözleşme süresi boyunca söz konusu iş kaleminden yalnızca 2.496 adet temin ederek işin gerçekleşme oranının %3,33

olmasına sebep olmuştur.

- 48 poz numaralı Bitkisel Toprağın Temini (Nakliyesi Dâhil) iş kalemi için İdare tarafından ihale öncesinde 10.000 m3 alım öngörülmüş, toplam yaklaşık maliyet ise 292.200,00 TL olarak belirlenmiştir. Yüklenici 10.000 m3 bitkisel toprağın temini işini 10.000,00 TL bedelle yapmayı taahhüt etmesine rağmen idare sözleşme süresi boyunca yalnızca 440 m3 bitkisel toprak temin edilerek işin yalnızca %4,4'ünün gerçekleşmesine sebep olunmuştur.

- 120 poz numaralı Taxus Baccata "Pyramidalis" (Piramit Formlu Porsuk) 3,00-3,50 Mt.S.İthal iş kalemi için idare tarafından ihale öncesinde 60 adet alım öngörülmüş, toplam yaklaşık maliyet ise 291.116,40 TL olarak belirlenmiştir. Yüklenici 60 adet piramit formlu porsuğu yalnızca 3.000,00 TL bedelle temin etmeyi taahhüt etmesine rağmen idare sözleşme süresince hiç talepte bulunmayarak işin gerçekleşme yüzdesinin %0 olmasına sebebiyet vermiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen iş kalemleri örnek mahiyetinde seçilmiş olup, benzer hususta örnek sayısını çoğaltmak mümkündür. Tablodan ve örneklerden de anlaşılacağı üzere yüklenici yaklaşık maliyet içerisinde önemli paya sahip iş kalemleri için çok düşük fiyat teklifi vererek kendisine bir fiyat avantajı sağlamıştır. Buna karşın diğer bazı iş kalemlerinde, yüksek teklifler yaparak ihale için vermiş olduğu toplam fiyat teklifinin yaklaşık maliyetin çok altında kalmasını engelleyerek aşırı düşük sorgulama işlemi kapsamına girmemiştir.

İhale dosyası ve hakedişler üzerinde yapılan incelemelerde; yüklenicinin 69 farklı iş kalemi için yaklaşık maliyetin üzerinde fiyat teklif ettiği, söz konusu 69 iş kaleminden 24'üne ait gerçekleşme yüzdesinin 32 aylık sözleşme süresinin henüz 23'üncü ayında olunmasına rağmen çok yüksek olduğu tespit edilmiştir. Yaklaşık maliyete göre oldukça yüksek teklif edilen iş kalemleri ve gerçekleşme yüzdelerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 5: Yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verilen ve gerçekleşme yüzdesi çok yüksek olan iş kalemleri

Poz No	İşin Tanımı	Birimi	Sözleşme Miktarı	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (TL)	Yüklenicinin Teklif Birim Fiyatı	Gerçekleşen Toplam İmalat Miktarı	Sözleşme Miktarına Göre İşin Gerçekleşme Durumu	Yaklaşık Maliyete Göre İhale Üzerinde Bırakılan Yüklenicinin Teklif Durumu
383	Gömme Normal Anahtar	adet	10,00	4,61	25,00	18,00	% 180	5,42 Kat Daha Yüksek Fiyat
385	Gömme Topraklı Priz	adet	10,00	5,18	25,00	138,00	% 1380	4,83 Kat Daha Yüksek Fiyat
302	Yumuşak Polietilen Basınçlı Boru Ø 40, 6.7 Mm. 10 Atm. (Bağlantı Parçaları Ve Boru Montaj Bedeli Dahil)	metre	300,00	3,25	14,00	750,00	% 250	4,31 Kat Daha Yüksek Fiyat
288	Sprey Tip Pop-Up Spring	adet	150,00	10,85	45,00	555,00	% 370	4,15 Kat Daha Yüksek Fiyat
301	Yumuşak Polietilen Basınçlı Boru Ø 32, 5.4 Mm. 10 Atm (Bağlantı Parçaları Ve Boru Montaj Bedeli Dahil)	metre	300,00	2,47	10,00	550,00	% 183	4,05 Kat Daha Yüksek Fiyat
375	Kurşunsuz Pvc İzoleli Kabloyla Besleme Hattı 3*2.5 Mm2 Nym	metre	100,00	4,46	15,00	5.376,00	% 5376	3,36 Kat Daha Yüksek Fiyat
376	Kurşunsuz Pvc İzoleli Kabloyla Besleme Hattı 3*1.5 Mm2 Nym	metre	100,00	3,94	13,00	2.900,00	% 2900	3,30 Kat Daha Yüksek Fiyat
404	Yelek	adet	141,00	8,70	20,00	450,00	% 319	2,30 Kat Daha Yüksek Fiyat
97	Buxus Rotundifolia (Top Şimşir) (H = 60-80 Cm , Saksılı)	adet	50,00	69,63	160,00	100,00	% 200	2,30 Kat Daha Yüksek Fiyat
403	İş Elbisesi Yazlık (Pantolon Tişört)	takım	141,00	65,20	140,00	575,00	% 408	2,15 Kat Daha Yüksek Fiyat
318	Kablin Manşon Ø32x32	adet	90,00	4,74	10,00	675,00	% 750	2,11 Kat Daha Yüksek Fiyat
91	Euonymus Euonymus Japonıca "Gold" (Alacalı Gold Taflan) (H = 30-40 Cm)	adet	300,00	7,17	15,00	3.190,00	% 1063	2,09 Kat Daha Yüksek Fiyat
309	Küresel Vana (Pirinç,Perbunan Contalı) 32 A Mm.	adet	10,00	34,04	70,00	71,00	% 710	2,06 Kat Daha Yüksek Fiyat
289	Rotor Tip Pop-Up Spring	adet	60,00	37,34	75,00	520,00	% 867	2,01 Kat Daha Yüksek Fiyat

Yukarıdaki tabloda yer alan iş kalemleri incelendiğinde yüklenicinin yaklaşık maliyetin üzerinde birim fiyat teklifi verdiği, dolasıyla ciddi oranda kâr ettiği düşünülen iş kalemlerinde meydana gelen gerçekleşmenin ihale öncesinde öngörülen sözleşme miktarlarının çok üzerinde olduğu görülmektedir. Örneğin;

- 375 poz numaralı Kurşunsuz Pvc İzoleli Kabloyla Besleme Hattı 3*2.5 Mm2 Nym iş kalemi için idare tarafından ihale öncesinde 100 metre alım öngörülmüş, her bir metre için yaklaşık maliyet 4,46 TL olarak belirlenmiştir. Ancak yüklenici söz konusu iş kalemi için 15,00 TL birim fiyat teklif etmiştir. Yaklaşık maliyetin üzerinde, ciddi oranda kârlı olarak verilen birim fiyat teklifine rağmen söz konusu iş kalemi için ihale öncesinde öngörülen miktar çok yüksek oranda aşılarak 5.376 metre olarak gerçekleşme sağlanmıştır. Sadece söz konusu iş kalemi için meydana gelen gerçekleşme oranı ile yüklenicinin yaklaşık maliyet üzerinde vermiş olduğu birim fiyat teklifi düşünüldüğünde yaklaşık 56.000,00 TL'lik yaklaşık maliyet üzerinde bir kâr transferinin İdareden yükleniciye doğru gerçekleştiği görülmektedir.

- 371 poz numaralı 1kv Yeraltı Kablo Kolon ve Besleme Hattı 4*4 Mm2 Nyry (Ts Iec 60502-1) iş kalemi için idare tarafından ihale öncesinde 5.000 metrelik alım öngörülmüş, her bir metre için yaklaşık maliyet 10,18 TL olarak belirlenmiştir. Ancak, yüklenici söz konusu iş kalemi için 20,00 TL birim fiyat teklif etmiştir. Yaklaşık maliyetin üzerinde, ciddi oranda kârlı olarak verilen birim fiyat teklifine rağmen söz konusu iş kalemi için ihale öncesinde öngörülen miktar önemli ölçüde artırılarak 10.249 metrelik gerçekleşme sağlanmıştır. Sadece söz konusu iş kalemi için meydana gelen gerçekleşme oranı ile yüklenicinin yaklaşık maliyet üzerinde vermiş olduğu birim fiyat teklifi düşünüldüğünde yaklaşık 100.000,00 TL'lik yaklaşık maliyet üzerinde bir kâr transferinin İdareden yükleniciye doğru gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda yer verilen iş kalemleri örnek mahiyetinde seçilmiş olup, benzer hususta örnek sayısını çoğaltmak mümkündür.

Bulguda yer alan mevzuat hükümleri, yapılan açıklamalar ve tablolar birlikte değerlendirildiğinde iki farklı durum ortaya çıkmaktadır:

Birinci durum, yaklaşık maliyetin hatalı belirlendiği, idarenin yapmış olduğu yaklaşık maliyet hesaplamasının hayatın olağan akışına uymayacak kadar hatalı hesaplandığı

www.balioglu.net

durumudur. Ancak denetim ekibince yapılan incelemede yaklaşık maliyetin, yaklaşık maliyet ile fiyat teklifleri arasında büyük farklılıklara yol açacak kadar hatalı hesaplandığına ilişkin herhangi bir bulguya rastlanılmamıştır. Esasında hayatın olağan akışına uygun olmayan husus yüklenicinin birçok iş kalemine 0,01 TL, 0,1 TL ve 1 TL gibi yaklaşık maliyetin çok altında fiyat tekliflerinde bulunmasıdır.

İkinci durum ise yüklenici firmanın yapılmayan veya çok düşük gerçekleşme oranı ile yapılan iş kalemlerini zaten yapmayacağını veya çok az yapacağını bilerek, bu şekilde teklifini hazırlayıp, ihale teklif rakamını kendi lehine düşürmesidir. Bu durumda, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırı hareket edildiği gibi, bu durumda gerçek bir ihaleden bahsetmek de pek mümkün olmayacaktır. Zira hangi iş kalemlerinin yaptırılıp hangi iş kalemlerinin yaptırılmayacağını bilen bir istekli, ihaleye katılım ne kadar yüksek düzeyde olursa olsun her halükarda avantajlı duruma geçecektir. Böyle bir ihalenin ise Kanun'un taşıdığı kamu yararı amacından uzak olacağı çok açıktır.

Yaklaşık maliyete göre aşırı düşük teklif veren yüklenicinin Türk Ticaret Kanunu'na göre bir tacir olduğu düşünüldüğünde, kanunen basiretli bir tacir gibi davranması gerekmektedir. Basiretli bir tacir zarar etme riskini göze alarak bazı iş kalemlerine hayatın olağan akışına uymayan fiyat tekliflerinde bulunuyor ise bu noktada İdarenin yapması gereken ihtiyaçlarını öncelikli olarak söz konusu fiyatlardan karşılayarak kaynaklarını iyi kullanmasıdır. Ancak idare, ihale öncesi yapmayı öngördüğü iş kalemlerinin birçoğunun yapımından vazgeçmiş, bu iş kalemlerinin de genel olarak yüklenicinin zarar etmesi muhtemel iş kalemlerinden olduğu tespit edilmiştir. Burada söz konusu iş kalemlerinin yapımından idari gerekçelerle mi yoksa yüklenicinin zarar etmesinin önüne geçilmek istendiğinden mi vazgeçildiğinin anlaşılması mümkün değildir.

İdare, yapacağı ihalelerde sözleşme ve eki şartnameleri hazırlayan taraf olarak kural koyucu durumdadır. Aynı zamanda, yapılacak işleri ve hangi işlerin nerelere yapılacağını da ihale öncesinde belirleyen ve buna göre ihaleye çıkan taraftır. Ayrıca yaklaşık maliyet belirlemesi ile de yapılacak işin belirlenen maliyetlerin üzerinde yapılmasının engellenmesi amaçlanmaktadır. İdare hem kural koyarken hem de yapılacak işleri ve yaklaşık maliyeti belirlerken azami özen göstermeli, belli kişi veya kişileri avantajlı duruma geçirecek uygulamalardan uzak durarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı sağlamalıdır. Alınan tüm önlemlere rağmen istekliler tarafından bazı iş kalemleri için yaklaşık maliyete göre çok düşük tutarlı teklifler verilmek suretiyle bir fiyat avantajı oluşturularak

www.balioglu.net

ihale alınıyorsa, iş programı kötü niyeti ortadan kaldıracak, ihale öncesinde öngörülen işlerin yapılmasını sağlayacak şekilde oluşturularak uygulatılmalıdır. Buna aykırı yapılacak bir uygulama 4734 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturacağı gibi 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ilgililer hakkında cezai yaptırımı da gerektirebilecektir.

C) 5510 sayılı Kanun'un Geçici 68'inci maddesi uyarınca 2018 yılı içinde yüklenicinin yararlanmış olduğu asgari ücret destek tutarlarının yükleniciden mahsup edilmemesi

6661 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 68'inci maddede;

"4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Düzenlemeye göre fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısı belirlenmiş ve haftalık çalışma saatinin tamamı idarede kullanılıyorsa Hazine tarafından karşılanan tutarlar hakedişten kesilecektir. Yapılan düzenleme hakedişlerin, yüklenicinin yararlanmış olduğu destek tutarı kadar eksik ödenmesini öngörmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2017 tarihine kadar yüklenicinin yararlanmış olduğu destek tutarlarının hakedişten kesildiği, ancak 2018 yılı Ocak, Şubat ve Mart aylarında yüklenicinin hakedişlerinden yararlanmış olduğu destek tutarlarına ilişkin herhangi bir kesinti yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yüklenicinin söz konusu dönemde yararlanmış olduğu toplam destek tutarı 24.408,90 TL olup, bu tutarın yükleniciden tahsil edilmemesi mevzuata uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi ile ilgili olarak;

Park ve Bahçeler Müdürlüğünün birçok mesleki disiplini kapsadığı, yoğun nüfusu olan bölgede zamanında, kaliteli, verimli hizmet sunulmasının en büyük kamu yararı olduğu, oluşacak tahribatların giderilmesi ve iyileştirmelerin yapılabilmesinin hizmet için gereken bütün bileşenlerin bir arada temin edilebilmesi ile mümkün olabileceği,

Kamu ihale Kurulunun 19.02.2007 tarih ve 2007/UH.Z-608 sayılı, 13.04.2016 tarih ve 2016/UH.II-1046 sayılı, 19.10.2016 tarih ve 2016/UH.II-2588 sayılı kararlarında mal alımı, yapım işi ve hizmet alımlarının aralarında doğal bağlantı bulunduğundan veya hizmet işinin tamamlayıcı parçaları olduğu ve bir bütün olarak yapılması gereken işler olduğundan birlikte ihale edilmelerinde herhangi bir aykırılık tespit edilmediği,

Park ve bahçelerin bakım ve onarım işlerinde işlerin ayrı ayrı ihale edilmesinin sahada uyumsuz ve koordinesiz çalışmayı doğurarak verimi düşüreceği, bu nedenle işlerin bir arada ihale edilmesinin gerektiği,

- Yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerine öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışına gidilmesi, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerine ait imalatların ise hiç yapılmaması veya çok az yapılması ile ilgili olarak verilen cevapta;

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesi ile "Aşırı Düşük Teklifler" başlıklı 38'inci maddesine yer verilerek aşırı düşük teklif sorgulamasının sadece toplam bedel üzerinden yapılabildiği, iş kalemi bazında tekliflerin sorgulanmasının mümkün görülmediği, işin yaklaşık maliyeti ile teklif edilen toplam bedelin karşılaştırılması sonucunda %23,02 oranında ihale tenzilatının olduğu ve buna göre teklifin kabul edildiği,

Canlı materyal olan yeşil dokunun devamlılığının sağlıklı olarak sürdürülebilmesi için mevsim ve iklim koşullarına hizmet sunulduğu, doğal koşulların seyrine göre normalin altında veya üstünde sonuçların oluşabildiği, bitkisel hastalık ve zararlıların verdiği tahribatların aylara, yıllara, mevsim koşullarına göre azalıp artabildiği, bunun da imalatları değiştirebildiği,

Gerek Avcılar Belediyesi gerekse de İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan budama işlemleri sonucunda oluşan budama artıklarının toplama alanında biriktirilmesi sonucunda bunların nakledilmesinin görsel kirlilik, bitkisel hastalık, koku ve yangın tehlikesi oluşturması açısından öncelik arz ettiği,

www.balioglu.net

Hizmet işlerinin ihtiyaç ve talepler doğrultusunda gerçekleştirildiği, idare birim amirlerinin 3 kez değiştiği, bu hususun planlama ve uygulamada değişikliklere sebebiyet verdiği, tahakkuka bağlanan ödemelerin gecikmesinin bazı imalatların uygulanmasında aksaklıklara sebebiyet verdiği, çok düşük fiyat verilen imalat kalemlerinin iş akışı esnasında sürekli yapıldığı ancak fazlaca doküman ve ölçüme sebebiyet verdiği için yüklenici tarafından hakediş düzenlemelerinde dikkate alınmadığı,

Kesin ve uygulama projesine bağlı olmadan hazırlanan keşif ve imalat miktarları ile ihaleye çıkılan hizmet alımı işlerinin çıkan ihtiyaçlar dâhilinde süresinden önce tamamlanmasının mümkün olabildiği, herhangi bir keşif artışı yapılmaksızın hizmet işinin KHK yürürlüğe girmesi ile sonlandırıldığı,

Pozların uygulama metrajlarındaki artış ve azalışların teknik gerekçeler ve kamu yararı gözetilerek yapıldığı, yok olacak yeşil doku ve peyzaj uygulamalarının yeniden yapılmasının daha maliyetli olacağı, beklenmeyen durumlarda gerekli önlemlerin alınarak ihtiyaçların azami ölçüde süratle karşılanması çabasının gösterildiği,

Talep oluşturulurken, önceki yılların kullanımlarının dikkate alındığı, ancak sözleşme döneminde ihtiyaçlarda meydana gelen değişiklikler, her kalemin talepte yer aldığı miktarlarda kullanımını engellediği,

www.balioglu.net

- 5510 sayılı Kanun'un Geçici 68. maddesi uyarınca 2018 yılı içinde yüklenicinin yararlanmış olduğu asgari ücret destek tutarının yükleniciden mahsup edilmesi hususu ile ilgili olarak;

Ocak 2018 tarihinden itibaren 696 sayılı KHK kapsamında kadroya geçiş tarihi ve söz konusu hizmet işinin sonlandırılma tarihi olan 01.04.2018 tarihine kadar olan süreçte geriye dönük sorgulamanın 26.04.2018 tarihine kadar Sosyal Güvenlik Kurumu e-BİLDİRGE takip sayfasından yapıldığı ve sorgulama sayfasından yapılacak kesinti tutarına rastlanılmadığı,

Bu kapsamda kamu zararı oluşturmaması gerekçesi ile belirtilen 3 aylık süre için yapılması gereken 24.408,90 TL'lik destek tutarı kesintisinin, yüklenici alacaklarından mahsup edildiği, kesin hakediş raporunda da düzeltmesinin yapılarak yansıtılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından verilen cevapta:

- Aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi ile ilgili

olarak;

Öncelikle belirtmek gerekir ki Park ve Bahçeler Müdürlüğünün birçok mesleki disiplini bir arada bulunduruyor olması, ilçe nüfusunun kalabalık olması, işin aksamadan yapılması gerekliliği gibi sebepler aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi için yeterli ve geçerli sebep değildir. Bulguya verilen cevaptan hareketle bir belediyenin veya herhangi bir müdürlüğün bütün işlerinde benzer mantık kurularak işlerin birleştirilmesi ve tek bir ihale yapılması sonucuna ulaşılabilir ki, bu durum 4734 sayılı Kanun'un özüne aykırıdır. Bu nedenle söz konusu sebepler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin bertaraf edilerek mevzuata aykırı işlem tesis edilmesinin gerekçesi olarak kabul edilemez.

İdare tarafından söz konusu işlerin birlikte ihale edilmesinin bir diğer sebebi olarak farklı yüklenicilerle muhatap olunmasının sahada uyumsuz ve koordinesiz çalışmayı doğuracağı, bunun da çalışma verimini düşüreceği ifade edilmişse de, bu iddiaya katılmak mümkün değildir. Zira idarenin görevi ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine uygun bir şekilde, hizmet işini hizmet sunucusundan, mal alımını mal tedarikçisinden temin etmek ve yapım işini de yapı müteahhidine yaptırmak suretiyle her bir ihtiyacını kaynağından karşılamaktır. Söz konusu işlerin yüklenicilerinin farklı firmalar olması durumunda da yükleniciler arasında koordinasyonu sağlayarak işlerin aksamadan yürütülmesini sağlamak mevzuat hükümleri uyarınca İdareye yüklenmiş bir görevdir.

Mevzuatla idareye tevdi edilmiş görevlerin "işin yönetilmesinin daha kolay olacağı" savından hareketle yerine getirilmemesi, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırı ihale yapılması suretiyle mevzuata aykırı işlem tesis edilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

Kamu idaresinin cevabında yer verilen 19.02.2007 tarih ve 2007/UH.Z-607 numaralı Karar, Kamu İhale Kurumunun resmi web sitesinde bulunan Kurul kararları arasında bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamu idaresi cevabında örnek mahiyetinde yer verilen Kamu İhale Kurulu kararları incelendiğinde 2016/UH.II-1046 numaralı Karar'da asli iş konusu olan onarım işleri ile bağlantısı bulunan oyun grubu alım kaleminin başvuru konu ihale kapsamında temin edilmesinin mevzuata aykırı olmadığı, 2016/UH.II-2588 numaralı Karar'da ise ihale konusu iş kapsamında yerine getirilecek hizmetlerin niteliğine ilişkin yapılan tespitler neticesinde söz konusu iş kalemleri arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olduğu ve ihale konusu işin yerine getirilmesi esnasında kullanılacak mal ve yapım işi kapsamındaki iş kalemlerinin söz konusu hizmet işinin tamamlayıcı parçaları olduğu ve bir

www.balioglu.net

bütün olarak yapılması gereken işler olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurulu itirazen şikâyet başvurularını değerlendirirken her bir ihaleyi o ihaleye ait sözleşme ve eki şartnameler ile birlikte değerlendirmekte, buna göre karar almaktadır. Yukarıda yer alan kararlardan da görüleceği üzere Kamu İhale Kurulu park ve bahçelerin bakım onarımına ilişkin yapım işleri ile buralarda kullanılacak oyun grupları gibi malların birlikte temininde Kanun'a aykırılık görmemiştir. Zaten park ve bahçelerin bakım ve onarımı yapım işi ile birlikte buralarda kullanılacak oyun grupları ile peyzaj işlerinde kullanılacak çiçek, ağaç vb. ürünlerin birlikte temin edilmesi hususunda bulguda da herhangi bir aykırılık belirtilmemiştir.

Ancak, bulguya konu ihale kapsamında temin edilen mal ve hizmetler bunlarla sınırlı olmayıp, aynı ihale içerisinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, şoförlü ve operatörlü araç kiralama ile iş kıyafetlerinin temin edilmesi işleri de bulunmaktadır. Söz konusu işler ile diğer işler arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmamakta, bu nedenle diğer işlerden ayrı ihaleler kapsamında temin edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Parkların bakım ve onarımına ilişkin yapım işlerinin poz tarifleri incelendiğinde temin edilecek malzemenin montajı için gerekli her türlü işçilik, malzeme, makine, alet, edevat ve nakliye giderlerinin birim fiyata dâhil olduğu görülmektedir. Nitekim, denetim çalışmaları sırasında Park ve Bahçeler Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalışan personellerin bakım ve onarıma ilişkin yapım işleri kapsamında çalıştırılmadığı, müdürlüğün genel iş ve işlemlerinin yürütülmesi işlerinde söz konusu kişilerin istihdam edildiği, bakım ve onarım işlerinde işçilik bedelinin birim fiyata dâhil olması sebebiyle bu işlerde işçiliğin yüklenici tarafından sağlandığı bildirilmiştir. Zaten, aksi durumda, yani personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında müdürlük bünyesinde çalışan personellerin bakım ve onarım işlerinde de çalışması halinde yükleniciye mükerrer ödeme yapılarak kamu zararına sebebiyet verileceği açıktır.

Buna göre; personel çalışmasına dayalı hizmet alımı ile işin diğer kısımları arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmadığı, ihalenin personel kısmının ayrıca ihale edilebilir nitelikte olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

İhale kapsamında kiralanan araçlar için de aynı husus geçerlidir. Zira parkların bakım ve onarımına ilişkin yapım işlerinin poz tariflerinde her türlü nakliye işinin birim fiyata dâhil

olduğu belirtildiğinden bakım ve onarım işlerinde kiralanan araçların kullanılması mümkün bulunmamaktadır. Kiralanan araçlar, ihale kapsamında olmayan Müdürlüğün görev alanındaki diğer işlerin yürütülmesinde kullanıldığından, ihale kapsamındaki diğer işlerle arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevaplar yeterli görülmediğinden söz konusu işlerin 696 sayılı KHK ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülüp yürütülmediği hususunun devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

- Yüksek fiyat teklif edilen iş kalemlerine öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinde yüksek oranlarda iş artışına gidilmesi, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerine ait imalatların ise hiç yapılmaması veya çok az yapılması ile ilgili olarak;

Bulgu konusu edilen husus; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen birim fiyat teklifli mezkûr ihalede, ihale üzerine bırakılan isteklinin bazı iş kalemlerine yaklaşık maliyete göre aşırı yüksek, işin önemli bir bölümü oluşturan iş kalemlerine ise yaklaşık maliyete göre aşırı düşük fiyat teklifi vermek suretiyle toplam fiyat teklifini en düşük seviyeye çekerek ihaleyi alması; imalat aşamasında ise ağırlıklı olarak aşırı yüksek teklif verilen işlerin yapılarak düşük fiyat teklif edilen kısımların yapılmadan veya çok az yapılarak sözleşmenin tamamlanmasıdır.

www.balioglu.net

Bulgunun herhangi bir yerinde yüklenicinin fiyat teklifine aşırı düşük sorgulaması yapılması veya iş kalemi bazında sorgulamaya gidilmesi gerektiği yönünde bir ibare bulunmamaktadır. Bilakis, bunun mümkün olmadığı bulguda da ifade edilmiştir.

Basiretli bir tacir olan yüklenici tarafından iş kalemi bazında düşük veya yüksek teklif verilmesi nihai sonucu değiştirebilecek nitelikte bir husus değildir. Zira öngörülen tüm işler gerçekleştirildiğinde diğer isteklilerin tekliflerine göre daha az ödemede bulunulmuş ve kamu menfaati yine sağlanmış olacaktır.

Ne var ki sözleşmenin uygulama aşamasında bazı iş kalemlerinin yaptırılıp bazılarından vazgeçilmesi veya azaltılması bu dengeyi bozacak, suiistimalin önünü açacaktır. Nitekim bulguda eleştiri konusu yapılan husus da tam olarak budur.

Yüklenicinin toplam sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranla %23,02 oranında tenzilatlı olması bulguda eleştirilen hususu ortadan kaldırmamaktadır. Zira, işlerin tam olarak

yaptırılmaması, bir başka deyişle bazı işlerin sözleşmede öngörülen miktarın çok üzerinde, bazılarının ise bu miktarın çok altında yaptırılması sebebiyle gerçekte bir tenzilattan bahsetmek mümkün olmamaktadır.

İdarenin, söz konusu ihalede yaklaşık maliyetin altında olan teklif bedelini iş kalemi bazında sorgulama görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Ancak, iş programının dengeli olarak hazırlanması ve programın onaylandığı şekliyle uygulanmasının sağlanması İdarenin görevidir. Bu konuda yüklenicinin takdirine bırakılmış herhangi bir husus bulunmamaktadır. Uygulamada yüklenicinin yapacağı işlerin neler olduğu ve bu işlerin hangi mahallerde yapılacağına ilişkin talimatlar İdare tarafından verilmektedir.

Yüklenici tarafından yaklaşık maliyete kıyasla aşırı yüksek fiyat teklifi verilen iş kalemlerine iş programında öncelik verilmesi, yaklaşık maliyete kıyasla aşırı düşük fiyat teklifi verilen iş kalemlerinin ise hiç yapılmaması veya çok az miktarda yapılması bulguda belirtildiği üzere yükleniciye ciddi bir kar transferine sebebiyet vermekte, bu ise İdarenin sözleşmeden kaynaklanan yetkilerini kullanmak suretiyle bulgu konusu edilen hususun oluşmasını engellemek için herhangi bir işlemde bulunmadığını ortaya koymaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta hizmet işlerinin ihtiyaç ve talepler doğrultusunda önceki yıllar verileri esas alınarak gerçekleştirildiği, idare birim amirlerinin 3 kez değiştiği, bu hususun planlama ve uygulamada değişikliklere sebebiyet verdiği, tahakkuka bağlanan ödemelerin gecikmesinin bazı imalatların uygulanmasında aksaklıklara sebebiyet verdiği, çok düşük fiyat verilen imalat kalemlerinin iş akışı esnasında sürekli yapıldığı ancak fazlaca doküman ve ölçüme sebebiyet verdiği için yüklenici tarafından hakediş düzenlemelerinde dikkate alınmadığı yönündeki ifadelerine ise katılmak mümkün değildir.

Zira, Türk idare hukukunda kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi esastır. Bu ilke gereğince, idare tarafından yapılan iş ve işlemler kişilere bağlı olarak yürütülmez. Bu bağlamda idare birim amitlerinin defalarca değişmesinin planlama ve uygulamada değişikliğe yol açmaması esastır. Ayrıca, ihtiyaçlar belirlenirken önceki yıllar verilerinin dikkate alındığı belirtilmişse de ihale öncesi öngörülen imalat miktarı ile gerçekleşen imalat miktarları incelendiğinde yapılan çalışmanın sağlıklı bir temele dayandırılmadığı açıkça görülmektedir.

Bununla birlikte, çok düşük fiyat teklif verilen, ancak hakedişler kapsamına alınmadığından tamamlanma yüzdesi düşük göründüğü iddia edilen iş kalemlerinin iddia edildiği gibi gerçekte yapılıp yapılmadığının gerek muayene kabul komisyonunca gerekse

denetim ekibimizce tespiti mümkün değildir. Hiçbir kanıtlayıcı belgeye dayanmayan, dokümantasyonu yapılmamış ve ilgili komisyonlarınca yerinde tespit edilerek tutanağa bağlanmamış imalatların gerçekte yapıldığı iddiası mesnetsiz ve dayanaktan yoksundur.

Ödemelerde yaşanan aksamanın düşük fiyat teklif edilen bir takım işlerin hiç yapılmaması veya yüksek fiyat teklif edilen işlerin öngörülenden fazla yapılması ile nasıl bir bağı olduğu ise anlaşılamamaktadır.

Ayrıca, yine kamu idaresi cevabında bazı iş kalemlerine ilişkin imalat miktarlarının mevsimsel koşullara göre artabileceği belirtilmiştir. Ancak hangi somut olaydan dolayı hangi iş kaleminde ne kadar artış veya azalış meydana geldiğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge veya doküman sunulmamıştır. Bu bakımdan bu yönde bir savunmanın da haklı görülmesi mümkün değildir.

Yukarıda detaylı bir surette açıklanan sebepler doğrultusunda iş programı oluşturulurken mali olarak idare aleyhine sonuçlar doğuracak hususlardan kaçınılması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

- 5510 sayılı Kanun'un Geçici 68’inci maddesi uyarınca 2018 yılı içinde yüklenicinin yararlanmış olduğu asgari ücret destek tutarının yükleniciden mahsup edilmesi hususu ile ilgili olarak;

Kamu idaresi cevabında; 24.408,90 TL'lik destek tutarı kesintisinin, yüklenici alacaklarından mahsup edildiği, kesin hakediş raporunda da düzeltmesinin yapılarak kesintinin yansıtılacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Çöp Toplama İhalesindeki Uygulama Hataları

Avcılar Belediyesi Temizlik İşleri Müdürlüğü tarafından yapılan 2018/110757 ve 2018/237060 ihale kayıt numaralı benzer mahiyetli katı atıkların toplanması, nakli ile kent temizliği hizmeti için araç kiralanması işlerinde;

A) Yaklaşık maliyete esas verimlilik katsayısının yüksek belirlenmesi sebebiyle yaklaşık maliyetin olması gereken tutardan yüksek belirlendiği,

B) Yeterlik kriteri olarak getirilen kendi malı olma şartı nedeniyle ihaleye katılımın ve rekabetin büyük ölçüde kısıtlandığı,

C) Pazarlık usulü ile yapılan ihaleye davet edilen firmaların gerçekçi rekabet ortamını sağlamaktan uzak olduğu tespit edilmiştir.

A) Yaklaşık maliyete esas verimlilik katsayısının yüksek alınması sebebiyle yaklaşık maliyetin olması gereken tutarın üstünde belirlenmesi

İdare tarafından çöp toplama işinde çalıştırılacak araçların yaklaşık maliyetlerinin belirlenmesi aşamasında Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 12.02.2002 tarihli ve 8 sayılı Kararı'na istinaden belirlenen formül ile hesaplama yapılmakta, idare tarafından belirlenmiş bir verimlilik katsayısı ilgili formüle uygulanarak yaklaşık maliyet tespit edilmektedir.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 12.02.2002 tarihli ve 8 sayılı Kararına istinaden yapılan hesaplamalarda araçların beygir güçlerine göre bir saatlik yakıt tüketim miktarları hesaplanarak yaklaşık maliyet hesabına dâhil edilmektedir. Ancak söz konusu formülasyon, araçların maksimum beygir gücü ile çalışmalarına dayalı olarak ortaya çıkan bir saatlik yakıt tüketimini vermektedir.

www.balioglu.net

Ancak, işin ifası aşamasında araçların günlük çalışma süresi içerisinde sürekli belirlenen en yüksek motor gücü ile çalışması mümkün olmamakta, söz konusu araçlar motor güçlerini her zaman maksimum kapasite ile kullanmamaktadır. Örneğin çöp toplama araçlarının tam dolu iken çöp döküm sahasına gittikleri sırada yaktığı yakıt miktarı ile çöp döküm noktasından boş bir şekilde şantiye alanına dönerken yaktığı yakıt miktarı birbirinden farklıdır. Aynı şekilde, boş bir şekilde çöp toplama mahalline çıkan araçların dolmaya başladıkça çalışma süresi içerisinde tüketeceği yakıt miktarı da farklılık göstermektedir.

Buna göre, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının belirlemiş olduğu formülasyona göre yapılan hesaplama araçların tam dolu kapasitede iken yakacakları akaryakıt miktarını göstereceğinden, araçların işin ifası sırasında tüketeceği gerçek yakıt miktarlarını İdarenin yapacağı analizler ile belirlemesi ve analizlere göre belirleyeceği verimlilik katsayısını Yüksek Fen Kurulunca belirlenen hesaplama yöntemine uygulayarak yaklaşık maliyeti gerçeğe uygun olarak tespit etmesi gerekmektedir.

Nitekim, Kamu İhale Kurulu tarafından 2015/UH.III-2036 numaralı Karar'da; çöp kamyonları üzerinde yapılan denemede mıntıkada çöp araçlarının tükettiği akaryakıt miktarının tespit edildiği ve akaryakıt hesabında 0,57 katsayısı yerine 0,265 katsayısının kullanılmasına karar verildiği, uygulama esnasında kullanılan akaryakıt miktarına

bakıldığında daha gerçekçi sonuçlara ulaşıldığının belirlendiği ve bu tespitlere ilişkin olarak verilerin idarece tutanağa bağlanarak imzalandığı anlaşıldığından, idarece gerçek tespitlere dayanılarak imza altına alınan verimlilik katsayısı uygulamasının mevzuata uygun olduğuna karar verilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından yaklaşık maliyet hesaplanırken Yüksek Fen Kurulu Kararı'nın esas alındığı, ancak verimlilik katsayısı hesabının İdarece yapılmış gerçek ve yerel analiz sonucuna dayandırılmaksızın genel olarak %70 ile %80 arasında belirlendiği, varsayımlar üzerine olması gerekenden yüksek belirlenen verimlilik katsayısı sebebiyle yaklaşık maliyetin de olması gereken tutarın üstünde hesaplandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ihale kapsamında 20 farklı grupta toplam 63 adet araç kiralanması öngörülmüş, bu araç grupları içerisinde ise en fazla araç kiralaması; "En Az 13 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Toplama Kamyonu", "7+/-1 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Toplama Kamyonu", "En Az 15 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Konteyner Yıkamalı Çöp Toplama Kamyonu", "En Az 15 Ton Kapasiteli Damperli Kamyon" ve "Mini Damperli Çöp Toplama Aracı" araç grupları için yapılmıştır.

www.balioglu.net

Denetim ve incelemeler esnasında beş araç grubunun her birinden birer tane olmak üzere toplamda beş araç örneklem yoluyla seçilmiş ve araçların bir vardiya boyunca tükettikleri yakıt miktarının Temizlik İşleri Müdürlüğünce tespit edilmesi istenmiştir. Müdürlükçe yapılan çalışmada seçilen araçlara ilişkin bir vardiya boyunca söz konusu araçların kat ettiği mesafe ile tükettikleri toplam akaryakıt miktarı tespit edilmiş ve tespitler fotoğraflanarak denetim ekibine sunulmuştur.

Araçların bir vardiya boyunca kat ettikleri mesafe ile tükettikleri akaryakıta göre verimlilik hesaplamaları yapıldığında, İdarece belirlenen verimlilik katsayılarından çok daha farklı sonuçların ortaya çıktığı görülmüştür.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere mahallinde yapılan gerçek çalışma koşulları ve kat edilen mesafeye dayalı verimlilik katsayısı hesabı ile idarenin varsayım üzerine belirlemiş olduğu verimlilik katsayısı arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 6: Akaryakıt sarfiyatına ilişkin karşılaştırma tablosu

Araç Plakası	Araç Grubu	Mahallindeki Çalışma Verilerine Dayalı Gerçekleşen Verimlilik	İdare Tarafından Yaklaşık Maliyete Esas Alınan Verimlilik
34 PBU 16	En Az 13 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Toplama Kamyonu	47,67%	80%
34 SE 5648	7+/-1 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Toplama Kamyonu	41,90%	80%
07 AAC 529	En Az 15 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Konteyner Yıkamalı Çöp Toplama Kamyonu	25,69%	75%
07 MUT 19	En Az 15 Ton Kapasiteli Damperli Kamyon	88,58%	70%
34 PDL 77	Mini Damperli Çöp Toplama Aracı	32,11%	75%

Verimlilik katsayısının gerçekçi bir çalışma olmaksızın belirlenmesi yaklaşık maliyetin olması gerekenden daha yüksek belirlenmesine sebebiyet vermiştir. Aşağıdaki tabloda yer alan araç grupları, yaklaşık maliyet hesabının yaklaşık %45'lik kısmını oluşturmaktadır. Buna göre, söz konusu araç gruplarının gerçek verimlilik hesabına göre toplam maliyeti hesaplandığında İdare tarafından belirlenen maliyetin yaklaşık 3 milyon TL daha aşağısında olduğu görülmektedir. Aynı çalışma diğer araç grupları için de yapıldığında, idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyetin olması gereken yaklaşık maliyetten çok daha yüksek belirlendiği görülecektir.

www.balioglu.net

Tablo 7: Araçların yaklaşık maliyete esas maliyetlerinin değişen verimliliğe göre kıyaslanması

Araç Plakası	Araç Grubu	Olması Gereken Verimlilik Katsayısına Göre Toplam Maliyet	İdarenin Hesapladığı Toplam maliyet	Fark
34 PBU 16	En Az 13 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmak Çöp Toplama Kamyonu Çalıştırılması	7.174.470,42	8.780.350,14	1.605.879,72
34 SE 5648	7+/-1 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Toplama Kamyonu Çalıştırılması	3.633.040,32	4.678.299,86	1.045.259,54
07 AAC 529	En Az 15 m3'lük Hidrolik Sıkıştırmalı Konteyner Yıkamalı Çöp Toplama Kamyonu Çalıştırılması	537.550,82	777.727,17	240.176,35
07 MUT 19	En Az 15 Ton Kapasiteli Damperli Kamyon Çalıştırılması	3.307.537,50	2.855.153,20	-452.384,30

34 PDL 77	Mini Damperli Çöp Toplama Aracı Çalıştırılması	1.012.712,00	1.681.211,60	668.499,60
		15.665.311,06	**18.772.741,97**	**3.107.430,91**

Buna göre yaklaşık maliyet yukarıda belirtildiği gibi doğru bir şekilde belirlenmiş olsaydı işin sadece %45'lik kısmını oluşturan 5 araç grubu için bile yaklaşık 3 milyon TL daha düşük bir yaklaşık maliyet tespit edilecekti. İdarece belirlenen yaklaşık maliyetin 42.085.780,59 TL olduğu, yüklenici ile imzalanan sözleşme bedelinin ise 39.999.134,00 TL olduğu düşünüldüğünde, yaklaşık maliyetin doğru bir hesaplama yöntemi ile oluşturulmuş olması halinde yüklenici tarafından yapılan teklifin olması gereken doğru yaklaşık maliyet bedelinden daha yüksek olduğu rahatlıkla görülmektedir.

Bununla birlikte, işin teknik şartnamesinde kiralanacak araçlar için genel itibariyle 2011, 2014 ve 2015 ve üzeri modelde olması şartı getirilmiştir. Söz konusu araçlar için yaklaşık maliyet hesaplamasında sıfır araç bedelleri üzerinden bir hesaplama yapılarak, kiralanacak tüm araçlar için Maliye Bakanlığınca belirlenen faydalı ömrü kadar amortisman hesabı yapılmıştır. Söz konusu araçlar için Bakanlıkça ilan edilen amortisman süreleri 5 ile 7 yıl arasında değişim göstermektedir. Buna göre kiralanan bazı araçlar model yılı itibariyle zaten amortisman ömrü tamamlanmış, bazıları ise tamamlanmak üzeredir. Hal böyle iken yaklaşık maliyet hesabında sıfır araç bedellerinin esas alınıp Bakanlıkça belirlenen süreler itibariyle amortisman gideri hesaplanarak yaklaşık maliyet belirlenmesi olabilecek en yüksek tutarda yaklaşık maliyetin oluşmasına sebep olacaktır. Ancak, yaklaşık maliyet hesabı, ruhu itibariyle olabilecek en düşük toplam maliyetin belirlenerek bu tutar üzerinden rekabet oluşturulmak suretiyle en uygun fiyata hizmetin satın alınmasını sağlaması gerektirmektedir.

Söz konusu işin %48'lik kısmını akaryakıt, geriye kalan %52'lik kısmını ise araç kiralama, amortisman ve diğer giderler oluşturmaktadır. İşin sözleşme süresi 15 ay olmakla birlikte, toplam 63 araçtan bazıları için vardiya yaptırılması öngörülmektedir. Buna göre 15 aylık çalışma süresi içerisinde yapılması öngörülen vardiyalarla birlikte araçların toplam çalışma süresinin 23,5 ay olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle bütün araçlar 15 aylık süre içerisinde 23,5 ay kadar çalıştırılacaktır.

Buna göre sözleşme bedeli olan 39.999.134,00 TL'nin %52'lik kısmı olan 20.799.549,68 TL'sinin araç kiralama, amortisman ve diğer giderlerden ileri geldiği, söz konusu tutarın araçların 15 aylık sözleşme süresi içerisinde vardiyalarla birlikte toplam 23,5 ay çalışması karşılığında ödeneceği açıktır. Yaklaşık maliyet hesabında esas alınan araçların sıfır satın alma bedellerine göre yapılan hesaplamada kiralanan 63 aracın toplam satın alma

www.balioglu.net

bedelinin ise 23.673.758,00 TL olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, aynı araçların 23,5 aylık kiralama bedeli ile satın alma bedeli arasında yaklaşık 3 milyon TL'lik fark bulunmaktadır.

Faydalı ömürleri 5 ile 7 yıl arasında değişen, fiili kullanım ömürleri ise daha fazla olan çöp toplama araçlarının sıfır satın alınma bedeli ile 23,5 aylık (yaklaşık 2 yıllık) kiralama bedeli arasında yaklaşık 3 milyon TL'lik bir fark olması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılıp kullanılmadığı, yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenip belirlenmediği hususlarında önemli bir gösterge niteliğini haizdir.

B) Yeterlik kriteri olarak getirilen kendi malı olma şartı nedeniyle ihaleye katılımın ve rekabetin büyük ölçüde kısıtlanması

Çöp toplama hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla 2018 yılı içerisinde 2018/110757 ve 2018/237060 ihale kayıt numaralarıyla biri pazarlık, diğeri açık ihale usulü ile iki farklı ihale yapılmış, açık ihale usulü ile gerçekleştirilen 2018/237060 ihale kayıt numaralı ihaleye katılım için bazı araçların isteklilerin kendi malı olması yeterlik kriteri olarak belirlenmiştir. Bir diğer ifadeyle belirlenen araçları kendi malı olarak sunamayan isteklilerin ihaleye katılması yasaklanmıştır.

www.balioglu.net

İdare tarafından 2018/237060 ihale kayıt numaralı iş için hazırlanan idari şartnamede kendi malı olma şartının getirilmesinin nedenleri; *"İhale konusu işin niteliği, idarenin ihtiyacı zamanında karşılaması, kullanılacak makine ve ekipmanın işin gerçekleştirilmesindeki önem ve öncelik derecesi, ihale konusu işin halk ve çevre sağlığı ile ilgili olması ve aksatılması halinde telafisi mümkün olmayan zararlara sebep olabilmesi, araçların özellik arz etmesi ve piyasadan temininin kolay olmaması gibi kriterler göz önünde bulundurularak, belirli nitelikteki makine ve ekipman için kendi malı şartı aranması idaremizin takdir yetkisi dahilinde olduğundan söz konusu hizmet alımında kullanılacak makine ve ekipmanlardan yukarıdaki listede belirtilen 9 adet makine ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması şartı aranmıştır."* şeklinde ifade edilmiştir.

Ancak, yapılan ihale ile 2018/110757 ihale kayıt numaralı pazarlık usulüyle gerçekleştirilen aynı mahiyetteki bir önceki ihale karşılaştırıldığında kiralanmak istenen 23 grup aracın 19'unun pazarlık usulü ile yapılan bir önceki ihaledekilerle aynı özelliklerde olduğu, pazarlık usulü ile yapılan ihalede herhangi bir kendi malı olma şartı bulunmadığı, buna rağmen işlerin aksamadan yürütüldüğü görülmektedir. Hal böyle iken, 3 ay içinde

yapılan biri pazarlık usulü, diğeri açık ihalede ne gibi teknik zorunlulukların ortaya çıkarak söz konusu araçlar için isteklilerin kendi malı olma şartı getirildiğinin tutarlı bir izahı bulunmamaktadır.

Hizmet alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu"* başlıklı 41'inci maddesinde makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu, ancak, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, söz konusu hususun yeterlik kriteri olarak belirlenebileceği belirtilmiştir. Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde de Yönetmelik hükmüne benzer şekilde *"kendi malı olma şartının aranmamasının"* esas olduğu ifade edilmiştir.

Kamu İhale Kurulu ve yargı kararları incelendiğinde; makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu, makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması şartının istisnai şartların oluşmasına bağlandığı, makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin mutlak yetki olmayıp işin niteliği gereği zorunlu bir aracın olması ve isteklinin kendi malı olmaması durumunda işin aksamasına neden olma ihtimalinin bulunması koşuluna bağlandığı görülmektedir.

www.balioglu.net

İşin niteliği, önemlilik arz etmesi ve çöp toplama hizmetinin aksamaması bakımından çöplerin toplanmasında kullanılan araçlardan bir kısmı için idare tarafından kendi malı olma şartının getirilmesi mevzuat gereği kabul edilebilir bir durum olarak görülebilir. Ancak sözleşme ve eki belgelerde isteklinin kendi malı olması istenen 9 aracın tamamının doğrudan çöp toplama hizmetinde kullanılan araçlar olmadığı, kendi malı olma şartı kapsamında istenilen araçlardan 1 tanesinin "kumsal temizleme aracı", 1 tanesinin "en az 8 m3 vakumlu yol süpürme aracı", 1 tanesinin ise "hidrostatik vakumlu yol yıkama ve süpürme aracı" olduğu görülmektedir.

Bir takım araçlar için yüklenicinin "kendi malı olma" şartının getirilmesi, isteklilerin henüz ihale üzerlerine kalmadan söz konusu araçları satın almalarını ve/veya finansal kiralama yoluyla edinmelerini zorunlu hale getirdiğinden, söz konusu hususun fırsat eşitliğini ve rekabeti engelleyici nitelikte olduğu aşikârdır. Bu haliyle herhangi bir isteklinin henüz kazanıp kazanmayacağı belli olmayan bir ihale için ciddi maliyeti bulunan kumsal temizleme aracına sahip olmasının rantabl olmayacağı, ihaleye girebilmek adına söz konusu aracı edinen ancak Avcılar Belediyesince açılan ihaleyi kazanamayan bir istekli için kumsal temizleme aracının ölü yatırım haline geleceği açıktır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, her ne kadar çöplerin toplanması ve nakli hizmetleri ile ilişkili olsa da isteklinin kendi malı olması istenen diğer araçlardan "en az 15 m^3'lük hidrolik sıkıştırmalı konteynır yıkamalı çöp toplama kamyonu", "robot vinçli çöp toplama konteynırlarını yıkama ve dezenfekte etme aracı" ve "en az 13 m^3'lük robot vinçli özel amaçlı çöp toplama kamyonu" gibi araçların vinçli özel düzenekler gerektirdiği, bu sebeple her isteklinin elinde bulunamayacağı, bunun sonucu olarak da söz konusu araçlara kendi malı olarak sahip olan istekliler dışındaki isteklilerin ihaleye katılımının engellendiği görülmektedir. Zira ihalenin uhdesinde kalıp kalmayacağını bilmeyen basiretli bir tacirin söz konusu araçları ihale öncesinde temin etmesinin ekonomik ve verimli olup olmayacağı tartışmalıdır.

Nitekim yapılan incelemede 27 istekli tarafından doküman satın alındığı veya EKAP üzerinden elektronik imzalı olarak indirildiği, 27 istekliden yalnızca 3 firmanın ihaleye teklif verdiği, teklif sunan şirketlerden ikisinin kendi malı olma şartını sağlayamadığından elendiği, geçerli tek teklif sahibi isteklinin üzerine ihalenin bırakıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

C) Pazarlık usulü ile yapılan ihaleye davet edilen firmaların gerçekçi rekabet ortamını sağlamaktan uzak olması

Avcılar ilçe genelinde evsel nitelikli katı atıkların toplanması ve nakli ile kent temizliği hizmet alım işi 23.12.2016 tarihinde ihale edilmiş, işin yüklenicisi olan T… Firması ile 13.01.2017 tarihinde 01.04.2017-30.09.2019 tarihlerini kapsayan sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme süresi içerisinde işin yüklenicisi T… firması mali acz içine düştüğünden bahisle sözleşmesini devretmek istemiş, bu husus idare tarafından uygun görülerek sözleşmenin devredilmesine izin verilerek sözleşmeyi devralan A… ve S… firmalarının kurduğu adi ortaklık ile sözleşme imzalanmıştır. Nihayetinde, kamuoyunda taşerona kadro olarak bilinen 375 sayılı KHK'da değişiklik yapan 696 sayılı KHK ile mezkûr sözleşme 31.03.2018 tarihinde feshedilerek, söz konusu iş kapsamında çalışan personellerden kanuni şartları taşıyanlar belediye şirketinin işçi kadrolarına geçirilmişlerdir.

696 sayılı KHK sonrasında çöp toplama ve kent temizliği hizmetleri için personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alınması mümkün olmadığından idarelerce söz konusu işte çalıştırılacak araçların kiralanması yoluna gidilmektedir. Nitekim Avcılar Belediyesince söz konusu iş kapsamında çalıştırılmak üzere araç kiralanması için 2018/37755 ihale kayıt numarası ile açık ihale usulüne göre 05.03.2018 tarihinde ihaleye çıkılmış, ancak söz konusu ihale iptal edilmiştir. Bunun üzerine idare 21.03.2018 tarihinde 2018/110757 ihale kayıt

numaralı hizmet alım ihalesini pazarlık usulü ile gerçekleştirmiş ve söz konusu iş kapsamında kullanılacak araçların kiralanması için yüklenici firma ile 29.03.2018 tarihinde sözleşme imzalamıştır. Ne var ki söz konusu ihalede rekabet tam olarak sağlanamamış, kaynakların verimli kullanılması ilkeleri ihlal edilmiştir.

2018/110757 ihale kayıt numaralı *"Avcılar İlçesi Dâhilinde Katı Atıkların Toplanması ve Nakli ile Kent Temizliği Hizmeti İçin Araç Çalıştırılması İşi"* ne ilişkin ihale işlem dosyasının incelenmesi sonucunda; söz konusu ihalenin 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği, ihaleye 5 firmanın davet edildiği görülmüştür.

İhaleye davet edilen firmalardan biri daha önce mali aczi sebebiyle idareyle olan sözleşmesini devreden T… Firmasıdır. Söz konusu Firmanın mali acz içinde olduğu idare tarafından bilinmesine rağmen ilgili Firma yine de davet edilmiş, firma ise ihaleye teklif vermemiştir. Davet edilen firmalardan ikisi ise önceki sözleşmeyi devralarak işi adi ortaklık olarak yürüten A… ve S… firmalarıdır.

www.balioglu.net

Mali acz içinde bulunan T… firması dışında ihaleye davet edilen diğer 4 firmanın (A…, S…, H… ve BE… firmaları) ihale öncesi döneme ilişkin ortaklık yapıları, şirket merkezleri ve şirket müdürleri incelenmiş, söz konusu firmaların birbirleri ile ilişkili oldukları, bazılarının belirli dönemlerde aynı kişilere ait olduğu, bazılarının aynı adreste faaliyet gösterdikleri tespit edilmiştir.

2018/1107575 ihale kayıt numaralı iş kapsamında sözleşme imzalanan yüklenici firmanın (BE… Firması) hisselerinin tamamına 07.12.2012-02.02.2018 tarihleri arasında ihaleye davet edilen A… firmasının sahip olduğu, söz konusu tarih aralığında Antalya ve Van'da bulunan şirket adreslerinin aynı olduğu, ihale onay belgesinin imzalandığı tarih olan 12.03.2018 tarihinden yaklaşık bir ay önce 02.02.2018 tarihinde yayımlanan Ticaret Sicil Gazetesi'ne göre A… firmasının yüklenici firma olan BE... firmasındaki bütün hisselerini üçüncü kişiye devrettiği görülmüştür. Buna rağmen her iki firma da pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihaleye davet edilerek fiyat teklifi vermeleri istenmiştir.

İhaleye davet edilen H… ve S… firmaları incelendiğinde ise söz konusu firmaların Kilis Ticaret Siciline kayıtlı oldukları ve aynı adreste faaliyet gösterdikleri tespit edilmiştir. Söz konusu iki firmanın geçmiş yıllarda Ticaret Sicil Gazetesi'nde yapmış oldukları ilanlar incelendiğinde ise her iki firmanın hisse sahiplerinin zaman içinde değiştiği, ancak bazı

dönemlerde H… ve S… firmalarının hisselerinin tamamına A... firmasında da hissedar olan kişilerin sahip oldukları tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Yasak fiil veya davranışlar"* başlıklı 17'nci maddesinin (d) bendinde alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekâleten birden fazla teklif vermek yasak fiil ve davranış olarak belirtilmiştir.

İhale tarihi itibariyle söz konusu şirketlerin ortaklık yapıları bakımından ihaleye katılmalarında yasal olarak bir engel bulunmamakla birlikte, söz konusu şirketlerin birbirleriyle ilişkili oldukları, yasal hissedarlıkları zaman içinde değişse de birbirleri ile iş yapan firmalar oldukları, benzer adreslerde kurulu bulundukları, geçmiş dönemlerde ortaklıkları bulunan kimselerce yönetildikleri açıktır. Hal böyle iken mali acz içinde bulunduğundan fiyat teklifi alınamayacağı bilinen bir şirket ile birbirleriyle ilişkili oldukları ufak bir araştırma ile ortaya konabilecek olan dört farklı firmanın pazarlık usulü ile yapılan ihaleye fiyat teklifi vermek için davet edilmeleri, söz konusu ihalenin başka isteklilere kapalı olması, ihale mevzuatı ile öngörülen ihalelerde rekabetin sağlanması, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

2018/1107575 ihale kayıt numaralı işin yüklenicisi BE... firması ile yapılan 01.04.2018-30.06.2018 dönemini kapsayan üç aylık sözleşme süresinin sona ermesi ile yapılan işin devamlılığını sağlamak maksadıyla 18.06.2018 tarihinde aynı nitelikteki araç kiralama işi için 2018/237060 ihale kayıt numarasıyla açık ihale yapılmıştır. Bu ihalede de aynen yukarıda bahsedilen ihalede olduğu gibi rekabetin, fırsat eşitliğinin tam olarak sağlandığını, kaynakların verimli kullanılması ilkesine riayet edildiğini söylemek mümkün değildir.

2018/237060 ihale kayıt numaralı iş için her ne kadar açık ihale usulü uygulanmışsa da yukarıda da belirtildiği gibi ihalede katılımı kısıtlayıcı bir takım hükümler getirilmiş ve bu suretle açık ihale usulü ile yapılan ihaleye katılım zorlaştırılmıştır. Nitekim, ihalede 27 istekli tarafından doküman satın alınmış veya EKAP üzerinden elektronik imzalı olarak indirilmişse de, 27 istekliden yalnızca 3 firma ihaleye teklif vermiş, teklif sunan şirketlerden Bİ... firmasının hem kendi malı araçlarına ait belgeleri hem de iş deneyim belgesi ihaleye katılım için uygun bulunmamış, bir önceki ihalenin yüklenicisi olan BE… firmasının ise kendi malı araçlara ait belgeleri uygun bulunmamış, her iki firmanın da teklifleri geçersiz sayılarak ihale tek geçerli teklif sahibi H... firmasının üzerine bırakılmıştır.

Ticaret sicil gazeteleri ve ihale işlem dosyasında yapılan incelemede; BE… firmasının %100 hissesine 02.02.2018 tarihine kadar A… firmasının sahip olduğu, aynı A… firmasının ihaleye teklif mektubu gönderen ancak kendi malı olma şartı ve iş deneyim belgesi şartlarını sağlayamadığından teklifi geçersiz kabul edilen Bİ… Firmasının ise 15.08.2014 tarihine kadar hakim ortağı olduğu, bir dönem A firmasının ortağı olan bir kişinin H... firmasının kurucusu olduğu, söz konusu kişinin H… firmasını 22.12.2017 tarihinde üçüncü bir kişiye devrettiği görülmüştür. H… Firmasının iş deneyim belgesi olarak özel sektöre bir sözleşme kapsamında yapılan işini sunduğu, H… Firmasının bu işi A... Firmasına yaptığı, A… firmasının bu sözleşmede basılı kaşesinde yazılı bulunan adresinin H... Firmasının ticaret sicil gazetesinde bulunan adresiyle birebir aynı olduğu tespit edilmiştir.

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 12'nci maddesinde bir ticari işletmeyi, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişi tacir olarak tarif edilmiştir. Maddenin devamında tacir kavramının içine kimlerin dâhil olduğu daha geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Tacir olmanın hükümleri mezkûr Kanun'un 18'inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin 2 numaralı fıkrasında her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre tacirlerin, tacir sıfatı kazandığı ticaret alanında bilgili ve tecrübe sahibi oldukları ve bunlar ışığında öngörü ile hareket ettikleri kabul edilmektedir.

www.balioglu.net

İlgili mevzuatı gereği birer tacir olan BE... ile Bİ… firmalarının envanterlerinde kayıtlı kendi malı olma şartını sağlayacak araçlarının bulunmadığı, bu haliyle sunmuş oldukları tekliflerin geçerli kabul edilmeyeceğini bildikleri, buna rağmen bankalardan geçici teminat mektubu aldıkları görülmektedir. Söz konusu firmaların eleneceklerini bile bile bankalardan geçici teminat mektubu alarak bunun maliyetine katlanmalarının basiretli birer tacir gibi davranmamalarından mı ileri geldiği, yoksa İdarenin rekabeti kısıtlayıcı uygulamalarını bertaraf etmek adına görünürde rekabetin oluştuğunu göstermek için mi yaptıkları anlaşılamamaktadır.

Yapılan incelemede gerek 696 sayılı KHK öncesi yapılan ve 2018 yılında feshedilen sözleşme kapsamındaki işte gerekse 696 sayılı KHK sonrası pazarlık ve açık ihale usulleri ile gerçekleştirilen ihalelerde aynı kumsal temizleme aracının üç farklı ihalede yüklenici konumunda olan üç farklı firma tarafından belediyenin hizmetine sunulduğu görülmüştür. Söz konusu aracın sahibinin T… Firması olduğu, mali aczi nedeniyle sözleşmeyi devrederken kumsal temizleme aracını sözleşmeyi devralan adi ortaklıktan S... Firmasına sattığı, 696 sayılı

KHK sonrasında pazarlık usulü ile yapılan ihalenin yüklenicisi BE... firmasının söz konusu aracı S… Firmasından kiralamak suretiyle Belediyenin hizmetine sunduğu ve nihayetinde açık usulde ihale edilen işte ise H... firmasının kendi öz malı şartını sağlaması için söz konusu aracı satın alarak envanter kayıtlarına geçirdiği tespit edilmiştir. Görüldüğü üzere kumsal temizleme aracı ihaleye katılımda ciddi bir kısıt oluşturmakta, söz konusu aracı elinde bulunduran firma ihaleyi alabilmekte, diğerleri ise ihaleden elenmektedir. Bulgu konusu işlerde de birbirleri ile bağlantılı olduğu düşünülen söz konusu firmaların ihaleyi almasını düşündükleri firmaya kumsal temizleme aracını devrederek aracı devralan firmanın idarenin koymuş olduğu kendi malı olma şartını taşımasını sağladıkları görülmektedir.

Belediyece kiralanan diğer araçlar için de benzer durum söz konusudur. Örneğin, 2018 yılı içerisinde yürürlükte olan 3 farklı sözleşme bulunmakta, her bir sözleşmenin yüklenici firması farklılık göstermektedir. Ancak, farklı yüklenicilerin belediye hizmetine sunduğu araçların genel itibariyle aynı plakalı araçlar oldukları, ihaleler itibariyle yükleniciler değişse de araçların aynı kaldığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Yüklenici firmalar değişse de kullanılan araçların genel itibariyle değişmemesi ile kendi malı olma şartı koşulan araçların mülkiyetinin de ihale öncesi firmalar arasında el değiştirerek söz konusu aracı mülkiyetine geçiren firmanın ihaleyi kazanması, bahsi geçen firmaların birbirleri ile ilişki içinde olduklarının karinesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Özetle, idarenin hazırlamış olduğu sözleşme ve eki belgelerin rekabeti kısıtlayıcı hükümler içerdiği, bunun sonucu olarak ihalelere belli başlı firmaların katıldığı, bu firmaların da ihale öncesi dönemlerde birbirleri ile hissedarlık ilişkileri bulunduğu, bazılarının aynı adreste faaliyet gösterdiği, söz konusu firmaların bazı araçları birbirlerine devretmek suretiyle işin yüklenicilerini değiştirdiği, ancak kullanılan araçların zaman içinde aynı kaldığı, bu durumda gerçek bir rekabetten söz etmenin mümkün olmadığı görülmektedir.

İdare tarafından yapılacak ihalelerde ihale mevzuatında öngörülen temel ilkeleri gerçekleştirecek şekilde doküman hazırlanması, bu suretle rekabet, eşit muamele, fırsat eşitliği ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Yaklaşık maliyete esas verimlilik katsayısının yüksek alınması sebebiyle yaklaşık maliyetin olması gereken tutarın üstünde belirlenmesi hususu ile ilgili olarak;

4734 sayılı Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesi ve Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesine aynen yer verilmiş yaklaşık maliyet hesabında Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının birim fiyat araç giderleri analiz formüllerinin kullanıldığı ifade edilerek Kurulun 12 Şubat 2002 tarih ve 8 sayılı Kararı'nda yer alan;

"Genel fiyat analizlerinde bulunan dizel motorlu bütün iş makinelerinin tüketimlerinin teknolojik gelişmelere paralel olarak, 01.01.2002 tarihinden itibaren ihale edilecek yeni işlerde uygulanmak üzere 04.109 poz nolu mazotun imalatlara giren birim miktarının (0,150 kg/BG saat yerine, 0,0853 kg/BG saat alınarak; 0,0853/0,1500 = 0,57) % 57 sinin alınmasına, böylece gerçek yakıt tüketimleriyle uyumlu hale getirilmesine, karar verilmiştir" ifadesine aynen yer verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca; Yüksek Fen Kurulu Kararı'ndan sonra konu ile ilgili başkaca bir yasal düzenleme yapılmadığı, bu analizlerde verimlilik adı altında herhangi bir girdi veya katsayı bulunmadığı, bunun idarenin takdir yetkisine bırakıldığı, İdarenin de tüm unsurları göz önüne alarak önceki yıllarda edinilen tecrübelere göre %50 ile %80 arasında bir verimlilik kabulünü öngördüğü,

www.balioglu.net

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye gönderilen yazıda Odayeri düzenli depolama sahasının kapatılacağının, buraya gelen araçların Silivri'ye yönlendirileceğinin, Halkalı aktarma istasyonuna döküme giden araçlar için de tonaj sıralaması getirildiğinin bildirildiği, bu nedenle toplanan evsel atığın bir kısmının Halkalı aktarma istasyonuna bir kısmının ise Silivri'ye götürüldüğü, moloz atıklarının ise izin verilen döküm sahasına nakledildiği, Halkalı'ya giden araçların bir vardiyada ortalama iki sefer Silivri'ye gidenlerin ise bir vardiyada yalnız bir sefer yapabildiği, İdare tarafından yapılan hesaplamalarında bu verilerin dikkate alındığı,

Verimlilik hesaplarının geçmişte yapılan analizlere dayandırıldığı, sefer sayıları, aylık ve yıllık kilometreler, dolu ve boş olma durumları ile mevsim ve çalışma sahaları gibi unsurların dikkate alındığı,

Bulgu aşamasında denetim elemanları tarafından yaptırılan örnekleme çalışmasının uygulamada yapılan işler ile çelişki oluşturduğu, talebin idarece doğru anlaşılamamasından böyle bir hatanın kaynaklandığı, daha fazla örnekleme üzerinden çalışma yapmanın daha sağlıklı bir netice alınmasını sağlayacağı, bundan sonraki iş ve işlemlerde analiz sonuçlarının belgelendirmek suretiyle hıfz altına alınacağı,

Verimlilik hesabı yanlış olmamakla birlikte ödenen hakedişlerin geçici ödeme niteliğinde olduğu, hatalı veya fazla ödeme varsa bunların kesin hakedişe kadar kesilme imkanının mevcut bulunduğu,

Kiralanacak araçların 2011- 2014 ve 2015 üzeri olarak belirlendiği ve "en az" ibaresi getirildiği, istekliler tarafından hangi beygir gücünde, hangi modelde araç sunulacağının bilinmesinin mümkün olmadığı, bu nedenle tüm giderlerin hesaba katılması açısından satın alınma maliyetinin esas alındığı, piyasadan ve DMO'dan fiyat araştırması yapılarak aritmetik ortalamanın bulunduğu,

Kamu İhale Kurulunun 2015/UH.III-2036 nolu Kararı'nda da yapılan uygulamalarla ilgili açıklayıcı bilgilere yer verildiği, bu bağlamda Karar'da adı geçen idarenin araç maliyetlerine ilişkin Bakanlığın yayımlamış olduğu analizleri kullandığı, kamyonlar için amortisman süresinin 6 yıl olarak belirlendiği ve bu işlemlerin mevzuata uygun olduğunun belirtildiği ifade edilmiş, yaklaşık maliyetin ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan kişilere açıklanmadığı, bu nedenle gizli olan yaklaşık maliyet ile teklif bedelleri arasında bir illiyet bağının kurulmasının doğru olmayacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

- Yeterlilik kriteri olarak getirilen kendi malı olma şartı nedeniyle ihaleye katılımın ve rekabetin büyük ölçüde kısıtlanması hususu ile ilgili olarak;

2018/37755 ihale kayıt numaralı açık ihale ile gerçekleştirilen işin iptal gerekçesi detaylı bir şekilde anlatılmış, söz konusu ihalenin iptal edilmesi sebebiyle zaruri olarak 3 ay süreyle pazarlık usulünün gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalede sürenin kısıtlı olması sebebiyle isteklilerin ilgili araçları kendi malı olarak edinmesinin zor olacağı düşünülerek kendi malı araç aranmamasının İdarece öngörüldüğü,

Daha sonra gerçekleştirilen açık ihalede ise kendi malı olma şartının getirilme nedenlerinin ihale dokümanında belirtildiği,

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Makine Teçhizat ve Diğer Ekipmana İlişkin Belgeler ve Kapasite Raporu" başlıklı 41'inci maddesine göre ihale konusu işin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğunun belirtildiği ancak gerekli durumlarda kendi malı olma şartının aranabileceğinin ifade edildiği,

Bu hükme dayanarak temininde güçlük yaşanan ve hizmetin aksamasına sebep olabilecek araçlar için kendi malı olma şartı getirildiği, 20 farklı gruptaki toplam 63 araçtan sadece 9 tanesi için bunun uygulandığı, bunlardan 6 tanesinin doğrudan çöp toplama hizmetleri diğer üçünün ise kent temizliği hizmetleri ile ilgili olduğu,

Kamu İhale Kurulu'nun 2015/UH.I-2522, 2017/UH.II-2177, 2018/UH.II-902, 2015/UY.II-1854 kararlarında kendi malı şartı getirilen araçlar için toplam araç sayısı içerisindeki oranının düşük olması, ihalede rekabeti engellememesi, hiç bir araç seti çeşidinin tamamı için bunun istenmemesi gibi sebeplerle şikayet başvurularının reddedildiği ve Kurul tarafından kendi malı olma şartı getirilmesinin mevzuata aykırı olmadığına karar verildiği belirtilmiştir.

- Pazarlık usulü ile yapılan ihaleye davet edilen firmaların gerçekçi rekabet ortamını sağlamaktan uzak olması hususu ile ilgili olarak;

Evsel Nitelikli Katı Atıkların Toplanması ve Nakli ile Kent Temizliği Hizmet Alım İşinin 2016 yılının sonunda gerçekleştirildiği, yüklenici firma ile 2017 yılında sözleşme imzalandığı, ancak firmanın hakedişlerini zamanında alamaması sebebiyle mali sıkıntı içerisine düştüğü, bu nedenle sözleşmenin devrini istediği, bu isteğin incelenmesi sonucunda sözleşmenin devrine karar verildiği,

696 sayılı KHK ile söz konusu işte çalışan işçilerin işçi statüsüne geçirilmesi nedeniyle hizmet sözleşmesinin feshedildiği, söz konusu hizmet için kullanılacak araç, makine ve ekipman için yeni bir ihale yapıldığı,

Ancak 696 sayılı KHK süreci devam ettiğinden üç ay süreyle pazarlık usulüyle ihale yapılmasına karar verildiği, bu kapsamda ihalenin gerçekleştirildiği,

Pazarlık usulünün ilgili bentleri uyarınca yapılan ihalede ilan yapılmasının zorunlu olmadığı, sadece 3 isteklinin davet edildiği, mevzuatta istekli olabileceklerin taşıması ve sağlaması gereken nitelik ve kriterlere ilişkin bir belirleme zorunluluğunun bulunmadığı, bu değerlendirmenin ihale aşamasında yapıldığı, bu nedenle mevzuata aykırı bir işlem gerçekleştirmediği,

İstekliler davet edilirken önceki dönemde iş yapanlar, başka belediyelere iş yapanlar, broşür bırakanlar ve internette açık reklam yapanların esas alındığı, ticaret oda kayıtlarının incelenmediği,

www.balioglu.net

Bazı firmaların belirli dönemlerde aynı kişilere ait olduğu, aynı adreste faaliyet gösterdiği gibi hususların Sayıştay incelemesinde ortaya çıktığı, bunların Kamu İhale Kanunu'nda incelenmesine yönelik bir düzenleme yapılmadığı, bu nedenle ihale komisyonu tarafından gerekli belgelerin incelenerek ihale sürecinin tamamlandığı,

Ayrıca davet edilen 5 firmadan B… firması ile A… firmasının ticaret merkezleri, tebligat adresleri, şirket yetkililerinin farklı olduğu, teminat mektuplarının farklı bankalardan farklı tarihlerde alındığı, hisse devirlerinin ise ihale ilan tarihinden önce yapıldığının görüldüğü, bunun ihale sürecinin devam etmesine engel teşkil edecek bir husus olmadığının değerlendirildiği,

İdare tarafından süreklilik arz eden mezkûr işin kapsam ve miktarının idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edildiği ve daha sonra da aynı şekilde teminine devam edildiği, aynı ya da benzer ihtiyaç listelerinin olmasının süreklilik arz eden işler olmasından kaynaklandığı ancak bununla birlikte tüm ihalelerin kendini özgü ve bağımsız olarak yapılmakta ve sonuçlanmakta olduğu,

www.balioglu.net

İdare tarafından önceden öngörülemeyen hususlar olmadığı sürece açık ihale yapılmasının esas alındığı,

İhalelere teklif veren şirketler ayrı tüzel kişiliklere sahip ise ortaklık yapıları tamamen aynı olması durumunda bile ihalelere katılmasına engel bir durumun olmadığı, ayrıca ortaklık yapıları, adresleri ve benzeri bilgilerin ihale komisyonu ve idarenin yükümlülüğü dâhilinde incelenmesinin söz konusu olmadığı, her ihalenin kendine özgü koşullarda yapılıp sonuçlandırıldığı, bu nedenle birden fazla ihalenin mukayese edilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı ifade edilmiştir.

- ***Sonuç olarak*** Yaklaşık maliyete esas verimlilik katsayısının yüksek alınması sebebiyle yaklaşık maliyetin olması gereken tutarın üstünde belirlenmesi hususu ile ilgili olarak;

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bulguda eleştiri konusu yapılan husus ne Yüksek Fen Kurulu Kararı'na uyulması ne de İdare tarafından verimlilik katsayısı belirlenerek yaklaşık maliyetin buna göre hesaplanması hususudur.

Bulgu konusu yapılan husus, yaklaşık maliyet hesabında İdarece her bir araç için uygulanan verimlilik katsayısının herhangi bir detay çalışmaya ve kanıtlayıcı belgeye

dayanmaksızın, varsayımlar üzerine belirlenmesidir.

İdarenin bulguya göndermiş olduğu cevapta her ne kadar verimlilik hesaplarının geçmişte yapılan analizlere dayandırıldığı, sefer sayıları, aylık ve yıllık kilometreler, dolu ve boş olma durumları ile mevsim ve çalışma sahaları gibi unsurların dikkate alındığı belirtilmişse de gerek denetim ekibinin yerinde yaptığı incelemelerde gerekse de İdarenin bulguya göndermiş olduğu cevap ve eki belgelerde bahsedilen detaylı çalışmalara ilişkin hiçbir belgeye rastlanılmamıştır.

Denetim ekibi tarafından yerinde yapılan denetim çalışmalarında ihale işlem dosyası ile birlikte yaklaşık maliyet hesaplamasına esas alt belgeler de incelenmiş, bu belgelerin arasında verimlilik katsayısı belirlenmesine esas hesaplama, analiz vb. kanıtlayıcı alt belge görülmemiş, bunun üzerine örneklem olarak seçilen 5 araç için söz konusu araçların 1 (bir) vardiyada kat etmiş oldukları mesafe ile sarf edilen yakıt miktarının tespitine ilişkin Temizlik İşleri Müdürlüğünden çalışma yapılması istenilmiş ve yapılan çalışma sonucunda bulguda yer verilen sonuçlar ortaya çıkmıştır. Denetim ekibince yapılan çalışmanın çelişkili sonuçlar barındırdığı ifade edilmişse de kamu idaresi cevabında hangi konuda çelişki olduğuna dair herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Esasında İdarenin de yapması gereken denetim ekibince yapılan örneklem çalışmasının daha da genişletilerek her bir araç grubunun sahadaki fiili çalışmasına dayalı bir vardiyadaki sarfiyat miktarını ve buna bağlı olarak verimlilik katsayısını belirlemektir.

Ayrıca, 05.07.2017 tarih ve 96964313-312.02.01 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Atık Yönetim Müdürlüğü tarafından ilçe belediyelerine gönderilen ve döküm yerleri ile döküm kotasına ilişkin bilgiler içeren yazının tarihi ile bulgu konusu edilen ihalelerin tarihleri karşılaştırıldığında, söz konusu yazının ihalelerden çok önce gönderildiği, İdarenin ihale öncesinde döküm yerleri hakkında bilgi sahibi olduğu, ihale dokümanlarını da bu bilgi ışığında hazırladığı görülecektir. Bu bakımdan mezkûr yazının yaklaşık maliyet hesaplamasının yanlış olmasında herhangi bir payı bulunmamaktadır.

Dayanaktan yoksun olarak belirlenen verimlilik katsayılarının yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınmaması gerektiği yönünde Kamu İhale Kurulu kararları mevcuttur. Yukarıda da belirtildiği gibi yaklaşık maliyet hesaplamasında verimlilik katsayısı kullanılacaksa, katsayıların belirlenmesi hususunda gerçek ve yerel analizlere dayanan kanıtlayıcı alt belgelerin bulunması gerekmektedir.

Yaklaşık maliyetin hesaplanması, yapılacak işin İdareye olabilecek en yüksek maliyeti değil ihale olmadan olabilecek en düşük maliyetin belirlenmesi çalışmasıdır. Bu bakımdan işin teknik şartnamesi ile en az 2011, 2014 ve 2015 ve üzeri modelde olması şartı getirilen araçlar için yaklaşık maliyetin sıfır araç ve sıfır araç için hesaplanan amortismana göre hesaplanması "olabilecek en yüksek maliyetin" belirlenmesine sebep olmaktadır.

Ancak sözleşme süresi içerisinde İdare tarafından teslim alınan araçlar incelendiğinde 2018 model araçlar da bulunmakla birlikte genellikle daha düşük modelli araçların teslim alındığı, öyle ki bazı araçların amortisman ömrünü bitirmiş olduğu tespit edilmiştir.

Yaklaşık maliyet hesabında araçların akaryakıt dışındaki kiralama, amortisman ve diğer giderlerinin toplam maliyetinin 20.799.549,68 TL belirlendiği, söz konusu tutarın araçların 15 aylık sözleşme süresi içerisinde yapılacak olan vardiyalarla birlikte toplam 23,5 ay çalışması karşılığında ödeneceği, yaklaşık maliyet hesabında esas alınan araçların sıfır satın alma bedellerine göre yapılan hesaplamada ise kiralanan 63 aracın toplam satın alma bedelinin yalnızca 23.673.758,00 TL olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, aynı araçların 23,5 aylık kiralama bedeli ile satın alma bedeli arasında yaklaşık 3 milyon TL'lik fark bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Faydalı ömürleri 5 ile 7 yıl arasında değişen, fiili kullanım ömürleri ise daha fazla olan çöp toplama araçlarının sıfır satın alınma bedeli ile 23,5 aylık (yaklaşık 2 yıllık) kiralama bedeli arasında yaklaşık 3 milyon TL'lik bir fark olması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılıp kullanılmadığı, yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenip belirlenmediği hususlarında önemli bir gösterge niteliğini haizdir.

İdarece hazırlanan yaklaşık maliyetin gizli olduğu ve teklif bedelleri arasında bir illiyet bağının olamayacağını yönündeki İdare cevabı ise gerçeklerle bağdaşmamaktadır.

Yaklaşık maliyetin ihaleye verilen tekliflerin değerlendirilmesinde, sınır değerin belirlenmesi, aşırı düşük sorgulaması yapılması ve yaklaşık maliyetin üzerinde gelen tekliflerin kabul edilip edilmemesi hususunda büyük önemi bulunmaktadır. Bu bağlamda yaklaşık maliyet ile teklif bedeli arasında illiyet bağı bulunmaktadır.

Yaklaşık maliyet hesabı bulguda yer verildiği şekilde gerçekçi veriler ışığında olabilecek en yüksek maliyet esasına göre değil, ihale olmadan olabilecek en düşük maliyet esasına göre belirlenmiş olsa idi, yüklenici tarafından yapılan teklifin olması gereken yaklaşık maliyet bedelinden daha yüksek olduğu bir durum ortaya çıkacaktı.

Yaklaşık maliyet hesaplamasının yapılacak işin İdareye olabilecek ihale olmadan en düşük maliyetin hesaplanması olarak görülmesi, yaklaşık maliyet hesabına dayanak teşkil eden belgelerin eksiksiz bir şekilde oluşturulması, verimlilik katsayının varsayımlardan uzak gerçekçi analizlere dayanması kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

- Yeterlilik kriteri olarak getirilen kendi malı olma şartı nedeniyle ihaleye katılımın ve rekabetin büyük ölçüde kısıtlanması hususu ile ilgili olarak;

Öncelikle belirtmek gerekir ki bulguda belli bir ihalenin iptal edilmesi ve sonrasında yapılan ihalelerin usulleri ile ilgili herhangi bir eleştiride bulunulmamıştır. Bu sebeple İdarenin iptal etmiş olduğu ihaledeki iptal gerekçesine bulgu cevabında yer verilmesinin nedeni anlaşılamamıştır.

Bulgu konusu husus ihale suretiyle kiralanacak olan bir takım araçların kendi malı olma şartını gerektirip gerektirmediği hususudur. Zira idare yapmış olduğu bir ihalede kiralanan araçlar için yüklenicinin kendi malı olması şartını aramazken, hemen sonra yapmış olduğu ihalede kiralanan aynı araçların yüklenicinin kendi malı olmasını şart olarak koşmuş ve istenilen araçları kendi envanterinde bulundurmayan firmaların ihaleye katılımı engellenmiştir.

www.balioglu.net

İhale mevzuatı, Kamu İhale Kurulu kararları ile yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde; makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu, makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması şartının istisnai şartların oluşmasına bağlı olduğu, makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin mutlak yetki olmadığı, işin niteliği gereği zorunlu bir aracın olması ve isteklinin kendi malı olmaması durumunda işin aksamasına neden olma ihtimalinin bulunması koşuluna bağlı olduğu görülmektedir.

İdare kısa süre içerisinde yapmış olduğu ilk ihalede kiralayacağı hiçbir araç için kendi malı olma şartını getirmemiş, söz konusu iş, sözleşme süresi içerisinde hiçbir aksaklık olmadan tamamlanmıştır. Sözleşme süresinin sona ermesinden sonra yapılan ikinci ihalede ise ihaleye katılmanın ön koşulu olarak bazı araçların isteklinin kendi malı olması şartı getirilerek katılımı kısıtlayıcı bir karar alınmıştır.

Birinci ihalenin üç aylık sözleşme süresi içerisinde hiçbir aksaklık yaşanmamasına rağmen aynı konuda yapılan ikinci ihalede böyle bir şartın konmasının sebepleri ihale

dosyasında da idarenin bulguya vermiş olduğu cevapta da ortaya konulmamıştır.

Kiralanacak toplam 63 araçtan yalnızca 9'u için kendi malı olma şartının getirilmiş olması bulguda eleştirilen hususu değiştirmemektedir. Zira, denetim ekibince bulgu konusu edilen husus kendi malı olması istenen araç sayısı değil, İdarece çok kısa bir süre içerisinde yapılan iki ihaleden birinde söz konusu şart yokken bir diğerinde böyle bir şartın bulunması ve bu şartın getirilmesine teşkil eden geçerli bir gerekçenin olmamasıdır.

Çöp toplama hizmetlerinde doğrudan kullanılan, herhangi bir aksaklık halinde kent temizlik hizmetlerini sekteye uğratma ihtimali bulunan hidrolik sıkıştırmalı çöp kamyonlarının bir kısmı için kendi malı olma şartının getirilmesi zaten bulguda eleştirilmemiştir.

Ancak, isteklilerin kendi malı olması istenen kumsal temizleme aracının her temizlik şirketinin envanterinde bulunmama ihtimalinin olması, ihaleye katılım için söz konusu araç için çok ciddi maliyetlere katlanılması gerektiği, ihaleye katılmak için aracın satın alınması halinde ihaleyi kazanamayan isteklilerin ciddi zarara uğrayacağı gibi hususlar düşünüldüğünde söz konusu araç için "kendi malı olma" şartının getirilmesinin ihaleye katılımı ciddi manada düşürdüğü rahatlıkla anlaşılacaktır. Nitekim, 27 istekli tarafından doküman satın alındığı veya EKAP üzerinden elektronik imzalı olarak indirildiği, buna rağmen 27 istekliden yalnızca 3 firmanın ihaleye teklif verdiği, teklif sunan şirketlerden ikisinin ise kendi malı olma şartını sağlayamadığından elendiği görülmüş, geçerli tek teklif sahibi isteklinin üzerine ihalenin bırakıldığı anlaşılmıştır.

İdarenin yıllar itibariyle yapmış olduğu ihaleler kapsamında kiraladığı kumsal temizleme aracının plaka ve ruhsat bilgileri karşılaştırıldığında, yıllar itibariyle ihaleler ve yüklenici firmalar değişmesine rağmen aynı kumsal temizleme aracının çalıştırıldığı, bu bakımdan ihaleyi alacak firmanın ihale öncesinde kumsal temizleme aracını bir önceki firmadan devir almak suretiyle envanterine kaydettiği ve bu şekilde ihaleyi kazandığı düşünüldüğünde, tek bir aracın rekabeti ne ölçüde engellediği gözler önüne serilmektedir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta yer alan Kamu İhale Kurulu kararlarının genel olarak kendi malı olma şartının rekabeti daraltmadığı yönünde olduğu görülmektedir. Ancak, Kurul'un aksi yönde çok sayıda kararı da mevcuttur. Örneğin 2015/UY.I-1641 numaralı Karar'da; *"Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan tespitler bir arada değerlendirildiğinde asfalt plentinin ekonomik değeri kurulum koşulları, işin yapılacağı ilin*

www.balioglu.net

özgün koşulları göz önüne alındığında, asfalt plentinin kendi malı olması şartının getirilmesi ile söz konusu yeterlik kriteri ihaleye katılımı genel olarak daraltmış iken ayrıca mesafe şartı belirtilmeden İstanbul il sınırlarında istenilmesinin ise ihaleye katılımı ve rekabeti büyük ölçüde kısıtladığı, nitekim incelemeye konu ihalede 11 adet doküman satın alınmasına rağmen sadece 2 isteklinin ihaleye katılım sağladığı, bu isteklilerden … Yol Yapı San. ve Tic. A.Ş.'nin değerlendirme dışı bırakıldığı, ihalede tek geçerli teklif kaldığı ihalenin de tek geçerli teklif … Madencilik İnş. San. ve Tic. A.Ş.nin uhdesinde bırakıldığı göz önüne alındığında;

Şikâyete konu düzenlemenin ihaleye katılımı daraltarak fiyat rekabeti sağlanamamasına ve kamu zararına neden olabileceği, bunun neticesinde de 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen temel ilkelerden rekabetin sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık taşıdığı sonucuna varılmıştır." denilmektedir.

Kamu İhale Kurulu'nun aksi yönde kararları da mevcut olduğundan her olay için aynı kararın uygulama alanı bulması mümkün değildir. Bu bakımdan her ihale dosyası kendi içinde ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutularak ihaleye katılımın daraltılıp daraltılmadığına, rekabetin engellenip engellenmediğine karar verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda da belirtildiği üzere, yıllar itibariyle ihaleler ve yüklenicilerde değişiklik olmasına rağmen kiralanan kumsal temizleme aracının hep aynı kaldığı, ihalelere genelde geçerli tek teklif verildiği, geçerli teklif sahibi isteklilerin söz konusu kumsal temizleme aracına sahip firmalar olduğu görülmüş, aynı kumsal temizleme aracının firmalar arasında devredilmek suretiyle el değiştirerek farklı firmaların ihaleyi kazanmasının sağlandığı tespit edilmiştir. Böylesi bir ortamda, gerçekçi bir rekabet ortamının oluştuğunu iddia etmek mümkün değildir. İdarelere verilen takdir yetkileri kamu yararı gözetilerek kullanılmalı, "kendi malı olma" şartı ancak zaruri durumlarda istisnai olarak uygulanmalıdır.

- Pazarlık usulü ile yapılan ihaleye davet edilen firmaların gerçekçi rekabet ortamını sağlamaktan uzak olması hususu ile ilgili olarak;

Pazarlık usulü, bir takım firmaların İdare tarafından ihaleye davet edilmesini içermekte, davet edilmeyen firmaların ise ihaleye katılımını mümkün kılmamaktadır. Bu bakımdan, pazarlık usulü ile yapılacak ihalelerde rekabetin sağlanması açısından İdarenin davet edeceği firmaları seçerken azami gayreti göstermesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında ihale mevzuatının pazarlık usulü ile yapılacak ihaleye davet edilecek firmaların ortaklık yapılarını, adreslerini vb. bilgilerini tetkik etme yükümlülüğünü

vermediği ifade edilmekteyse de aynı mevzuat uyarınca idare yapacağı ihalede gerçekçi bir rekabeti sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

Gerçekçi bir rekabet ortamının nasıl olacağının ayrıntılı olarak Kanun'da düzenlenmemiş olması İdare'ye herhangi bir görev atfedilmediği anlamına gelmemektedir. Zira, idare Kanun'da belirtilen temel ilkelere göre ihaleyi yapmakla mükelleftir. Bu bakımdan rekabetin sağlanması için gerekli her türlü iş ve işlemlerin yapılması kamu menfaatine olacaktır.

Kamu idaresi cevabında mevzuata aykırı işlem tesis edilmediğini belirtmekteyse de mali acz içinde olduğu İdare tarafından bilinen T… firmasının neden pazarlık usulü ile yapılan ihaleye davet edildiğine ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Ayrıca, davet edilen diğer firmalar incelendiğinde S.. ve H.. firmalarının adi ortaklık şeklinde daha önceki işin yüklenicisi olduğu, S.. firmasının kumsal temizleme aracının ruhsat sahibi olarak göründüğü, S.. ve H.. firmasından sonra pazarlık usulü ile ihaleyi alan B… firmasının kumsal temizleme aracını S.. firmasından kiraladığı ve son olarak açık ihale usulü ile yapılan ihalenin yüklenicisi olan H.. firmasının kendi malı olma şartını sağlaması için aynı kumsal temizleme aracını S.. firmasından satın aldığı düşünüldüğünde söz konusu firmaların birbirleri ile ilişki içerisinde olduğu görülecektir.

www.balioglu.net

Yüklenici firmalar değişse de kullanılan araçların genel itibariyle değişmemesi, kendi malı olma şartı konulan araçların mülkiyetinin de ihale öncesinde aynı firmalar arasında el değiştirerek söz konusu aracı mülkiyetine geçiren firmanın ihaleyi kazanması, bahsi geçen firmaların birbirleri ile ilişki içinde olduklarının karinesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihaleye yalnızca bu firmalar ile mali acz içinde olan bir başka firmanın davet edilmesinin rekabet ortamını oluşturmaktan uzak kaldığı düşünülmektedir.

İdarelere pazarlık usulü ile yapılacak ihaleye davet edeceği firmaları takdir etme yetkisi verilmişse de davet edilecek firmaların araştırılarak organik bağı bulunan firmaların davet edilmemesi, ihale mevzuatındaki temel ilkelerin esas alınarak gerçekçi rekabetin sağlanması açısından birbirleri ile iltisaklı olan firmaların ihaleye çağrılmaması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Faaliyetlerde 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, siyasi partilere, 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 aynen:

"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

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla; kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir. Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19 maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere; dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir. Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi ise 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine açıkça aykırıdır.

Avcılar Belediyesinin taşıt kiralama hizmet alımı kapsamında kiralamış olduğu araçlar ile bu araçlara ait görev kâğıtlarının incelenmesi sonucunda; çeşitli kişi, dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşu ve siyasi partiler için kurum hizmetinde bulunan otobüs ve minibüs gibi araçların görevlendirildiği, bunun için söz konusu kişi, dernek, vakıf ve siyasi partilerden herhangi bir ücret alınmadığı görülmüştür.

Yapılan görevlendirmelerin yardım değil, bir hizmet olduğu kabul edilse dahi uygulamanın doğru olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Zira 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediyelerin bütçe imkânları ile kişi, kurum, dernek, vakıf ve siyasi partilere yardım yapmalarının mümkün bulunmadığı, yapılan otobüs ve minibüs görevlendirmelerinin bir yardım değil hizmet olduğu varsayıldığında ise söz konusu hizmet için ticari indirimler harici bir indirim uygulanarak ücretsiz tarife belirlenmesinin mümkün olmadığı açıktır.

Avcılar Belediyesince görevlendirilen araçlara ilişkin olarak mevzuata uygun olan amatör spor kulüplerine yardım kapsamında sağlanan araçlar dışında kalan otobüs ve minibüs görevlendirmeleri incelendiğinde toplam 4.813 sefer gerçekleştirildiği, seferler için toplamda 3.935.349 kilometre yol kat edildiği ve yapılan araç görevlendirmeleri karşılığında ilgililerden hiçbir ücret talep edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Hatalı görevlendirmelere ilişkin detaylı değerlendirmelere aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir:

***A)* Siyasi parti adayının mitingleri için İdare araçlarının ücretsiz kullandırılması**

Yapılan incelemelerde Avcılar Belediyesince etkinlik adı altında yapılan Yalova, Edirne ve İstanbul Maltepe'ye araç görevlendirmelerinin bir siyasi parti cumhurbaşkanı adayının söz konusu yerlerdeki mitingleriyle aynı günlerde olduğu görülmüştür.

Yukarıda da yer verildiği üzere, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Belediye bütçelerinden siyasi partilerin faaliyetleri için harcama yapılabileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Siyasi partiler, faaliyetlerini 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu uyarınca elde ettikleri öz gelirleri ile finanse etmektedir. Bu bakımdan Belediye bütçesinden siyasi partiler için harcama yapılması, Belediye hizmet araçlarının siyasi partilerin işleri için bedelsiz olarak kullandırılması mevzuat hükümlerine aykırıdır.

24 Haziran seçimleri öncesinde bir siyasi parti cumhurbaşkanı adayı için düzenlenen mitinglere İdarenin bütçe imkânları ile kiralanan minibüs ve otobüslerin görevlendirildiği, söz

konusu görevlendirme karşılığında herhangi bir ücret tahsil edilmediği, Yalova iline gönderilen 15 aracın 7.289 kilometre, Edirne iline gönderilen 7 aracın 3.542 kilometre ve İstanbul Maltepe'ye gönderilen 95 aracın 17.026 kilometre yol yaptığı tespit edilmiştir. Buna göre 3 farklı şehirdeki mitingler için 117 araç görevlendirilmiş, bu araçlar ise toplamda 27.857 kilometre yol kat etmişlerdir.

Aşağıdaki tabloda 117 araç görevlendirmesinden 11 tanesine örnek mahiyetinde yer verilmiştir:

Tablo 8: Araç görevlendirmelerine ilişkin örnek tablo

Sıra No	Gidiş Yeri	Konusu	Araç Plakası	Tarih	Kalkış Yeri	Kilometre	Adayın İlgili Şehirdeki Miting Tarihi
1	Yalova	Etkinlik	34 ADF 177	5.05.2018	Küçükçekmece	496	5.05.2018
2	Yalova	Etkinlik	34 NS 8359	5.05.2018	Avcılar	501	5.05.2018
3	Yalova	Etkinlik	34 LA 6501	5.05.2018	Bahçeşehir	501	5.05.2018
4	Yalova	Etkinlik	34 KE 8041	5.05.2018	Esenyurt	499	5.05.2018
5	Edirne	Etkinlik	34 DK 0870	9.05.2018	Avcılar	517	9.05.2018
6	Edirne	Etkinlik	34 VDL 88	9.05.2018	Bahçelievler	523	9.05.2018
7	Maltepe	Etkinlik	34 BCK 041	23.6.2018	İTÜ	185	23.06.2018
8	Maltepe	Etkinlik	05 EV 415	23.6.2018	Küçükçekmece	179	23.06.2018
9	Maltepe	Etkinlik	34 BFJ 821	23.6.2018	Firuzköy	185	23.06.2018
10	Maltepe	Etkinlik	34 ZR 4058	23.6.2018	Avcılar	174	23.06.2018
11	Maltepe	Etkinlik	34 LAJ 437	23.06.2018	Sefaköy	184	23.06.2018

www.balioglu.net

Ayrıca, söz konusu otobüs görevlendirmeleri dışında İdare tarafından kiralanan binek araçlarından 34 KG 2308 plakalı aracın haziran ayı boyunca herhangi bir görev kâğıdı olmaksızın, Türkiye'nin çeşitli illerine gittiği, gitmiş olduğu illerde taşıt tanıma sistemi ile İdare bütçesinden akaryakıt aldığı görülmüştür. Akaryakıt alınan şehirler ile bulguda bahsedilen cumhurbaşkanı adayının miting yaptığı şehirler ve miting tarihleri birlikte değerlendirildiğinde söz konusu aracın siyasi parti hizmetinde görevlendirildiği karinesi ortaya çıkmaktadır.

Tablo 9: Görev kâğıdı olmadan kullanılan aracın akaryakıt aldığı iller ve tarihler

Miting Tarihi	Miting Yapılan Şehir	Akaryakıt Alınan Tarih	Akaryakıt Alınan Şehir	Araç Plaka	Aracın Marka ve Modeli
5.06.2018	Ankara İlçe Turu	5.06.2018	Ankara	34 KG 2308	Volkswagen / Passat
6.06.2018	Eskişehir	7.06.2018	Eskişehir	34 KG 2308	
7.06.2018	Isparta - Burdur - Kütahya	7.06.2018	Isparta	34 KG 2308	
8.06.2018	Karabük-Kastamonu	8.06.2018	Karabük	34 KG 2308	

9.06.2018	Kocaeli - Sakarya	9.06.2018	İstanbul	34 KG 2308	
10.06.2018	İstanbul İlçe Turu	10.06.2018	İstanbul	34 KG 2308	
10.06.2018	İstanbul İlçe Turu	10.06.2018	İstanbul	34 KG 2308	
13.06.2018	Ordu - Giresun	13.06.2018	Ordu	34 KG 2308	
15.06.2018	Yalova	15.06.2018	Yalova	34 KG 2308	
18.06.2018	Kahramanmaraş - Gaziantep - Kilis	18.06.2018	K.Maraş	34 KG 2308	
19.06.2018	Hatay	20.06.2018	Hatay	34 KG 2308	
20.06.2018	Mersin	20.06.2018	Adana	34 KG 2308	
22.06.2018	Ankara	22.06.2018	Ankara	34 KG 2308	
23.06.2018	İstanbul	23.06.2018	İstanbul	34 KG 2308	

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, akaryakıt alınan tarih ve şehirler ile miting yapılan tarih ve şehirler birbirleri ile benzerlik göstermektedir.

B) İdare araçlarının mevzuata aykırı olarak bir kısım kişi, kurum, kuruluş ve dernek faaliyetlerinde kullandırılması

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; kişi, dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir. Kanunî dayanağı olmadan söz konusu özel ve tüzel kişilere yardım yapılabilmesi ise 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine açıkça aykırıdır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede çeşitli dernek (köy dernekleri, eğitim ve kültür dernekleri vs.), vakıf, sivil toplum kuruluşu ve kişiler için İdareye ait otobüs ve minibüs gibi araçların ücretsiz olarak görevlendirildiği, yukarıda yer verilen siyasi partiler için yapılan görevlendirmeler dışında toplam 4.696 sefer gerçekleştirildiği, söz konusu seferler sonucunda 3.907.492 kilometre yol kat edildiği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda yapılan 4.696 araç görevlendirmesinden 25 tanesine örnek mahiyetinde yer verilmiştir.

Tablo 10: Dernek, vakıf ve diğer kişiler için yapılan araç görevlendirmelerine ilişkin örnek tablo

Sıra No	Talep Eden	Gidiş Yeri	Konusu	Araç Plakası	Tarih	Kalkış Yeri	Kilometre
1	Mustafa K.	Mardin – Diyarbakır - Marmaris	Etkinlik	58 NN 886	22.09.2018	Avcılar	6.093
2	…	Selanik	Etkinlik	34 KL 0049	3.05.2018	Avcılar	2.518
3	Şener G.	Karadeniz Sahil	Etkinlik	34 KL 1784	19.10.2018	Gümüşpala	3.511
4	Şener G.	Karadeniz Sahil	Etkinlik	34 KL 7128	19.10.2018	Barış Manço Kül. Mer	3.581

5	Resmiye Ö.	Urfa - Adıyaman	Gezi	34 BC 6422	29.04.2018	Barış Manço Kül. Mer	4.289
6	Hüseyin K.	Tunceli	Etkinlik	34 FA 5788	25.07.2018	Avcılar	3.568
7	Avc. Çev.Kül. … Derneği	Çanakkale/Kazdağları	Etkinlik	39 BE 809	21.02.2018	Avcılar	838
8	Gültekin E.	Kuşadası	Etkinlik	34 ZK 5916	6.03.2018	Barış Manço Kül. Mer	1.288
9	… Konfedarasyonu	Bursa- Ankara	Etkinlik	34 BFJ 783	5.11.2018	Avcılar	1.509
10	... Kültür Vakfı	Sivas/Gürün	Etkinlik	34 FA 4604	18.08.2018	Büyükçekmece	2.117
11	… Kültür Vakfı	Sivas/Gürün	Etkinlik	58 TZ 597	18.08.2018	Avcılar Merkez	2.110
12	… Yaşatma Ve Dayanışma Derneği	Sivas/Divriği	Türbe Ziyareti	34 ZM 2396	21.08.2018	Gazi Cem Evi Önü	2.369
13	Binali D.	Bartın - Amasra	Gezi	34 CVT 82	27.04.2018	Beşiktaş	1.324
14	Cemal A.	Antalya	Etkinlik	34 FA 5788	25.11.2018	Yeşilkent	1.759
15	Şenay E.	Bursa/Uludağ	Gezi	34 BC 6513	15.02.2018	Barış Manço Kül. Mer..	713
16	Emel T.	Bursa/Uludağ	Gezi	34 VDR 06	21.02.2018	Avcılar	653
17	… Köyü Derneği	Yozgat/Çekerek	Etkinlik	34 ZM 2971	22.08.2018	Yeşilkent Cem Evi Yanında	1.660
18	B… Dernekleri	Edirne	Cenaze	34 KA 5841	9.11.2018	Zeytinburnu	512
19	İlker Ö.	Bolu/Abant	Gezi	34 VDP 84	21.03.2018	Avcılar	713
20	… Berberleri Odası	Taksim	Etkinlik	34 RY 1993	28.01.2018	Barış Manço Kül. Mer.	90
21	… Der.	Sivas	Etkinlik	34 BEM 007	18.06.2018	Okmeydanı	1.949
22	… Köy Derneği	Sivas	Etkinlik	34 FA 5788	25.06.2018	Barış Manço Kül. Mer.	2.314
23	… Derneği	Ardahan	Etkinlik	58 TZ 761	20.07.2018	Firuzköy	3.159
24	Aynur A.	Sivas/Divriği	Etkinlik	34 LAJ 469	14.06.2018	Bmkm	2.346
25	…	Marmara Ereğlisi	Etkinlik	34 LAJ 447	21.04.2018	Azeri Camii	298

Söz konusu gezi ve etkinliklerin İdarece organize edilmediği, İdareye dilekçe ile başvuran talepçilerin istekleri üzerine İdare araçlarının ücretsiz bir şekilde kendi düzenledikleri faaliyetlerinde kullanılmak üzere tahsis edildiği görülmüştür.

Örneğin 04.06.2018 tarihli dilekçede araç talep eden kişinin *"Avcılarda oluşturduğum grubumuzla İzmit Sapanca Maşukiye'de düzenlemek istediğimiz gezimize gitmek için Belediyemizden araç talep etmekteyiz."* yazılı dilekçe ile başvurduğu, 14.02.2018 tarihli bir başka dilekçede araç talep eden kişinin *"Barış Manço Kültür Merkezi önünden hareket ederek Bursa Uludağ'a düzenlemek istediğimiz gezimize gitmek için 1 adet otobüs rica ederiz."* Şeklindeki yazılı dilekçe ile başvuruda bulunduğu, söz konusu başvuruların İdarece uygun bulunarak kendilerine araç tahsis edildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Bilindiği üzere 5393 sayılı Kanun uyarınca belediyelerin görev ve sorumlulukları mahallî müşterek nitelikte olma şartına bağlanmıştır. Belediye, görevlerini yerine getirirken mahalli ve müşterek olan ihtiyaçlar nedeniyle kaynaklarını kullanmak zorundadır. Mevcut uygulamada kamu kaynakları mahalli ve müşterek ihtiyaçlar yerine kendilerine araç tahsis edilen kişi, dernek ve vakıfların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kullanılmıştır.

C) Araç görevlendirmelerinin bir kısmının hem kalkış hem varış yerlerinin Avcılar ilçe sınırları içinde olmaması

Yukarıdaki maddelerde açıklanan miting ve diğer kişi, kurum, dernek ve vakıflar için tahsis edilen minibüs ve otobüs görevlendirmelerine ilişkin araçların kalkış ve varış yerleri incelendiğinde bazı araç görevlendirmelerinin Avcılar ilçesi ile hiçbir ilgisinin bulunmadığı, İstanbul'un diğer ilçelerinde bulunan vatandaşların hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsislerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Avcılar Belediyesi, kanunlarla kendisine tevdi edilen görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken yine kanunlarla kendisine çizilmiş sınırlara riayet etmeli, kendi sorumluluk alanında olmayan yerlerdeki vatandaşların otobüs ve minibüs taleplerini bütçe imkânları ile karşılamaktan imtina etmelidir.

www.balioglu.net

Ayrıntısı aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, 2018 yılı içerisinde kalkış ve varış yeri Avcılar ilçesi sınırları içerisinde olmayan otobüs ve minibüs görevlendirmeleri yapıldığı tespit edilmiştir. Bir başka deyişle, Avcılar halkına hizmet etmek için gelir elde eden İdarenin kendi sorumluluk alanında bulunmayan ilçelerde bulunan kişi, kurum, dernek ve vakıflara mahalli ve müşterek nitelikte olmayan ihtiyaçları için araç görevlendirdiği açıktır.

Tablo 11: Kalkış ve varış yeri ilçe dışı olan görevlendirmelere ilişkin örnek tablo

S. No	Talep Eden	Kalkış Yeri	Gidiş Yeri	Konusu	Araç Plakası	Tarih	Km
1	Figen E.	… Partisi Körfez İlçe Başkanlığı	Eskişehir	Etkinlik	34 RR 9419	20.11.2018	810
2	Özgür Ç.	Bahçelievler	Edirne	Etkinlik	34 TZ 597	9.05.2018	564
3	Rafet A.	İkitelli	Konya	Etkinlik	34 ZP 3105	4.05.2018	1920
4	Çağdaş …. Der.	Gaziosmanpaşa	Çanakkale	Etkinlik	34 RY 1993	30.03.2018	813
5	Necati Y.	Bahçelievler	Nevşehir-Hacıbektaş	Türbe Ziyareti	34 DU 4506	27.04.2018	1638
6	Hasan Ö.	Beylikdüzü	Ankara	Etkinlik	34 BFJ 783	25.11.2018	1240
7	Handan T.	Sultangazi	Ankara	Etkinlik	34 ZN 0542	9.11.2018	1268
8	Karaman … Der.	Güngören	Konya	Etkinlik	39 BE 343	4.05.2018	1924
9	Selim P.	Küçükçekmece	Tekirdağ-Çerkezköy	Etkinlik	33 CVJ 82	20.01.2018	193
10	Ayşe M.	Güngören	Çorum	Etkinlik	34 DJ 2163	6.04.2018	1372
11	Yusuf D.	Başakşehir	Tokat	Etkinlik	34 BC 6422	13.04.2018	1704

12	Binali D.	Beşiktaş	Bartın-Amasra	Gezi	34 CVT 82	27.04.2018	1324
13	Ataman K.	Küçükçekmece	Yalova	Etkinlik	34 FOH 95	5.05.2018	491
14	Yasemin Ç.	Küçükçekmece	Yalova	Etkinlik	34 BAF 712	5.05.2018	498
15	… Derneği	Esenyurt	Taksim	Etkinlik	39 BE 343	17.01.2018	98
16	Türker D.	Kağıthane	Kütahya	Etkinlik	34 DJ 2133	30.03.2018	810
17	Yusuf D.	Başakşehir	Tokat	Etkinlik	34 DK 0870	13.04.2018	1694
18	Ömer Ç.	Beylikdüzü	Kefken	Etkinlik	34 HY 8788	12.05.2018	617
19	… Derneği	Okmeydanı	Sivas	Etkinlik	34 BEM 007	18.6.2018	1949
20	Alırıza T.	Esenler	Ordu	Etkinlik	34 SU 0761	23.6.2018	2185
21	Duygu K.	Beşiktaş	Ankara	Etkinlik	27 BDB 28	29.10.2018	1079
22	Emine G.	Levent	Ankara	Etkinlik	34 ZM 3824	27.10.2018	1032
23	… Der.	Esenyurt	Çatalca	Etkinlik	34 RY 1993	17.6.2018	131
24	Sivas … Der. Fed.	Gazi Mahallesi	Sivas-Gürlevik	Etkinlik	05 EV 415	18.08.2018	1984
25	Tokat … … Kasabası K.Y. Derneği	Küçükçekmece	Tokat-Niksar	Gezi	34 KM 7869	18.08.2018	1740

Sonuç olarak; bir kısım dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşu, siyasi parti ve kişilerin şahsi ve kurumsal ihtiyaçları için İdareye ait araçların görevlendirilmesinin kanunî herhangi bir dayanağı olmadığı gibi, 6360 sayılı Kanun ile kamu kaynağının söz konusu kurum ve kuruluşlar için kullandırılması da yasaklanmıştır. Söz konusu görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olarak görülmesi durumunda ise belli bir fiyat tarifesinin belirlenmesi ve herhangi bir kurum ve kişi ayrımı yapılmadan herkese aynı fiyatlar üzerinden hizmetin sunulması gerekmektedir. Mahalli ve müşterek nitelikte olmayan, lehine araç görevlendirilen kişi ve kuruluşların şahsi ve kurumsal nitelikteki ihtiyaçları için Belediye imkânlarının kullanılması kamu kaynağının kanuni bir dayanağı olmaksızın azalmasına sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Ulaşım hizmetleri Müdürlüğünün performans programı ve bütçesinin ilgili aşamalardan geçerek onaylandığı, taşıt kiralaması hizmet alımlarına ilişkin ihalelerin sivil toplum kuruluşları, ilçe kaymakamlığı, ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe spor kulüpleri, ilk-orta ve yüksek eğitim kurumları, vakıflar, dernekler, engelli çocuklar ve vatandaşlardan gelen mesai saatleri içinde ve dışında şehir içi servis hizmeti ile İdare tarafından düzenlenen şehir içi, yurt içi-yurtdışı kültürel ve sosyal amaçlı faaliyetlerde kullanılmak üzere Başkan Yardımcısı oluru ile yapıldığı,

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına ilişkin anlaşmaya ait Türkiye'nin geçirmiş olduğu süreçlere yer verilerek özerk yerel yönetimin kapsamına ilişkin maddelerden bahsedilmiş, Anayasa Mahkemesinin E.2014/72 – K. 2014/14 nolu Kararı'nda da yerel yönetimlerin özerkliklerine ilişkin açıklamalarda bulunulduğu, Anayasa Mahkemesi'ne göre

www.balioglu.net

mahalli idarelerin belli özelliklerinden dolayı yerel yönetim özerkliği bulunduğu, aynı zamanda mali özerkliğe sahip olduğunun belirtildiği,

Anayasa Mahkemesi'nin özerkliği idari ve mali olarak 2 boyutlu ele aldığı, idari özerkliğin organların seçimle göreve gelmesi, karar serbestisi, kendine ait bütçesi olması üzerinden açıklandığı, mali özerkliğin ise yerel vergi ve harçlar, gelir ve vergileri kendi amaçları için kullanabilme, merkezden ayrı mal varlığı olma, bağımsız gelir kaynağı gibi hususlar üzerinden açıklandığı,

5393 sayılı Kanun'da da Avrupa yerel yönetimler özerklik şartında öngörülen yerel özerklik ilkesinin dikkate alındığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası görev ve yetki paylaşımında temel kuralın yerellik ilkesi olduğu, bunun da karşılanması gereken kamusal ihtiyacın kendisine en yakın yönetimce kullanılması ifade ettiği,

Mahalli müşterek ihtiyacın aynı yörede yaşayan insanların birlikte yaşamaktan Doğan fiili durumların yarattığı ihtiyaç olduğu, bu hususun Anayasa Mahkemesi tarafından da teyit edildiği,

www.balioglu.net

Hizmet tanımına yer verilerek hizmetten sağlanan yararın deneyime dayalı ve vatandaş memnuniyeti ile ölçülebildiği, bunun da yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ilkeleri ile uyumlu olduğu,

İdare tarafından sunulan hizmetlerde yerel taleplerin ve yasalara uygunluğun dikkate alınarak herhangi bir ayrım gözetmeksizin hizmetlerin yapıldığı,

Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapacağı veya yaptırabileceğinin ifade edildiği,

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtma giderlerinin, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleri ile birlikte yapılan ortak hizmet ve proje giderlerinin, sosyal, kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderlerin belediyelerin giderleri arasında sayıldığı,

Kanun'un "Hemşehri hukuku" başlıklı 13'üncü maddesinde belediyenin hemşehrileri arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağının belirtildiği, bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alabileceğinin ifade edildiği,

Kanun'un 77'nci maddesinde ise belediye hizmetlerine katılımda belediyenin gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabileceğinin belirtildiği,

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünün Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nde de teknolojik ve sosyal gelişmelerin bölge halkı üzerinde olumlu olarak yansıması için kültürel, eğitsel ve sportif faaliyetlerde bulunmak ve kent halkının bu faaliyetlere katılmasını sağlamak hususlarının ifade edildiği,

Belediyenin hemşehrileri arasında sosyal, kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması kapsamında gerekli çalışmalar yapma görevi ve bu doğrultuda harcama yapabilme yetkisinin bulunduğu,

Milli kültür ve tarih açısından önemli olan yerlere gezi programları yapılabileceği ve giderlerin bütçeden karşılanabileceğine dair 2018 yılı bütçesinin Belediye Meclis Kararı ile onaylandığı, dernek ve vakıflara sosyal yardım olarak verildiği değerlendirilen otobüs kiralama hizmetinin sosyal yardım olarak değil kültür hizmeti olarak sunulduğu, belediyenin kontrol ve denetimi altında kültür gezilerine katılımları için tahsis edildiği, dolayısıyla bu hususun sivil toplum örgütleri ile yapılan ortak bir hizmet olduğu şeklinde değerlendirilmesi gerektiği,

Vatandaşlar tarafından talep edilen araç talep dilekçelerinde siyasi parti mitingi ve benzeri ibarelerin bulunmadığı, etkinlik ve kültür gezisi olarak işleme konulduğu, herhangi bir siyasi parti mitingi veya siyasi çalışma için görevlendirilmiş araç bulunmadığı,

Yapılan başvuruların başkanlık ve başkan yardımcıları tarafından değerlendirildikten sonra mahalli ve müşterek nitelikte olan ihtiyaçların kabul edildiği, bu şekilde olmayanlar için ret kararı verildiği,

Özel Kalem Müdürlüğüne tahsis edilen 34 KG 2308 plakalı araç için teknik şartnamede 130 litre akaryakıt tüketimi öngörüldüğü, bunun üzerinde yapılan tüketimin hesaplanarak ilgili firmanın alacağından kesildiği, Özel Kalem Müdürlüğüne tahsisli bir aracın nasıl kullanıldığının Ulaşım Müdürlüğü tarafından takdir edilemeyeceği,

www.balioglu.net

Araç iniş biniş yerleri için belli noktalarda toplanma şartı getirildiği, bunun trafik kazasına sebebiyet vermemek, zaman kaybetmemek ve fazla yakıt tüketimi olmaması için yapıldığı,

Avcılar ve İstanbul Büyükşehir ilçelerinde hemşericilik kültürü gereği araçların görevlendirildiği, fazla yakıt tüketimi ile zaman kaybının önüne geçilmesi amacıyla araç kalkış noktalarının belirlenerek toplanma bölgesi oluşturulduğu, toplanma bölgelerinin SMS (kısa mesaj) ile duyurulduğu,

Gerek Türkiye genelinde gerek İstanbul ve ilçelerinde bu hizmetlerin genel olarak ücretsiz olarak yapıldığı, maddi ve somut delillere ve verilere dayanmayan bir olgudan yola çıkılarak sorumluluğa ulaşmanın hukuk önünde eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edeceği, bundan sonraki dönemlerde bu hususların hassasiyetle takip edilerek gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Öncelikle belirtmek gerekir ki, Sayıştay raporlarında yer alan bulgular denetim ekibinin şahsi ve sübjektif görüşleri olmayıp, denetlenen idarelerin resmi verilerine dayanan, kanıtlanabilir ve belgelendirilmiş tespitlere dayanmaktadır. Bu bakımdan bulgu konusu edilen hususun maddi ve somut verilere dayanmadığı, bir takım olgulardan hareket edilerek sorumluluk isnat edildiği iddiasının herhangi bir dayanağı bulunmamaktadır. Zira, 2018 yılı denetim programı kapsamında yerinde yapılan denetim ve inceleme çalışmaları sırasında 2018 yılı içerisinde yürürlüğünü sürdürmüş, yukarıda ihale kayıt numaraları belirtilmiş üç farklı taşıt kiralama ihalesi bulunduğu tespit edilmiş, söz konusu ihalelere ilişkin ihale işlem dosyaları ile her bir ihaleye ilişkin düzenlenmiş bulunan hakediş dosyaları, araç görevlendirme kağıtları, araç talep edenlerin dilekçeleri ayrı ayrı incelenerek bulguda belirtilen tespitler yapılmıştır.

Türk hukuk sistemi, kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, taraflardan her birini, hakkını dayandırdığı olguların varlığını ispatla yükümlü tutmuştur. Bulguda yer alan tespitlerin mesnetsiz olduğu iddiasında olan İdare ise bulguya vermiş olduğu cevapta söz konusu hususların mesnetsiz olduğunu ispat edecek kanıtlayıcı hiçbir belge göndermemiştir.

Bu bakımdan kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta her ne kadar "Herhangi bir siyasi parti mitingi veya siyasi çalışma için görevlendirilmiş araç bulunmamaktadır." denilmişse de belediye resmi kayıtlarına göre durum tam tersidir. Her bir hakedişin ekinde bulunan araç talep dilekçelerinden bazılarına örnek mahiyetinde aşağıda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

… Partisi Esenyurt ilçe başkan yardımcısı Y.A tarafından 16.11.2018 tarihinde verilen dilekçede aynen: *"17.11.2018 cumartesi günü saat 12:00'da Esenyurt meydandan Maslak'a genel başkanımız K.K.'nın katılacağı toplantıya gidilmek üzere 225 kişilik araç talep etmekteyiz. Gereğinin yapılmasını arz ederim."* denilmiş ve bu talebe istinaden 34 FA 4604, 34 FA 5788, 05 EV 415, 58 TZ 597 plakalı otobüsler taraflarına tahsis edilmiştir.

… Partisi Başakşehir kadın kolları başkanı B.G. tarafından 25.11.2018 tarihinde verilen dilekçede aynen: *"... Partisi kadın kolları genel başkanımız F.K'nin düzenlemiş olduğu şiddet her yerde çözüm mecliste adlı panele gitmek için 45 kişilik araç talep ediyoruz. Gereğinin yapılmasını saygılarımla arz ederim."* denilmiş ve bu talebe istinaden 58 NN 886 plakalı otobüs taraflarına tahsis edilmiştir.

… Derneği Genel Başkanı B.Ö. tarafından 25.11.2018 tarihinde verilen dilekçede aynen: *"... derneği genel merkez yöneticileri olarak ... Partisi genel merkezine MYK üyelerini ziyaret etmek istiyoruz. Bunun için 16 kişilik bir araç görevlendirilmesini müsaadelerinize arz ederim."* denilmiş ve bu talebe istinaden 34 BEM 007 plakalı otobüs taraflarına tahsis edilmiştir.

www.balioglu.net

… Partisi Kocaeli Körfez ilçe kadın kolları başkanı F.E tarafından verilen dilekçede aynen: *"20.11.2018 tarihinde günübirlik Eskişehir gezimiz için belediyenizden otobüs göndermenizi talep ediyorum."* denilmiş ve bu talebe istinaden 34 RR 9419 plakalı otobüs taraflarına tahsis edilmiştir.

… Partisi Bahçelievler ilçe başkanı Ö.Ç. tarafından verilen dilekçede aynen: *"09 Mayıs 2018 çarşamba günü Edirne'de düzenleyeceğimiz etkinliğimiz için 1 adet 46'lık araç talep etmekteyiz."* denilmiş ve bu talebe istinaden 58 TZ 597 plakalı otobüs taraflarına tahsis edilmiştir.

… Partisi Avcılar ilçe başkan yardımcısı N.R. tarafından 09.05.2019 tarihinde verilen dilekçede aynen: *"09.05.2019 bugün saat 12:00'de Avcılar'dan Edirne'de bir etkinliğe gitmek üzere 3 adet 45 kişilik araç tahsis edilmesini saygılarımla arz ederim."* denilmiş ve bu talebe istinaden 39 BE 809, 34 DK 0870, 34 VDF 85, 34 VDL 88, 05 EV 415, 34 RY 1993 plakalı otobüsler taraflarına tahsis edilmiştir.

Yukarıda yer verilen dilekçeler ve araç tahsisleri örnek mahiyetinde seçilmiş olup, söz konusu örnek sayısını çoğaltmak mümkündür. Yukarda yer verilen dilekçe örnekleri ile hakediş dosyaları ekinde yer alan diğer dilekçeler incelendiğinde otobüs talep eden kişilerden

bazılarının parti kurullarındaki unvanlarını doğrudan doğruya yazarak talepte bulundukları, bazı kişilerin ise unvan belirtmeden talepte bulundukları görülmüştür. Unvan belirtmeden talepte bulunan kişiler incelendiğinde İstanbul'un çeşitli ilçelerinde bir partinin kurullarında görev yapmakta olan kişiler oldukları kolayca görülmektedir. Söz konusu kişilerin talepleri belediye tarafından karşılanmış, hatta İstanbul ilinde Bahçelievler, Başakşehir, Esenyurt, Küçükçekmece, Kocaeli ilinde ise Körfez gibi Avcılar Belediyesi ile ilgisi bulunmayan mahalli ve müşterek bir paydası bulunmayan ilçelerden gelen otobüs taleplerinin karşılandığı görülmüştür.

Bu bağlamda, bulguda yer alan hususların herhangi bir kanıta dayanmadığı iddiası dayanaktan yoksun olduğu gibi İdarenin herhangi bir siyasi partiye araç tahsis edilmediği yönündeki cevabı da geçerli bir açıklama değildir.

Hakediş dosyaları ile eki belgelerinin tamamının incelenmesi sonucunda kişi, kurum, dernek, vakıf ve siyasi partilere tahsis edilen otobüslerin tamamının kalkış ve varış yeri, kalkış zamanı ve tarihi ile katedilen kilometreyi gösteren görev kağıtlarının bulunduğu, ancak seyahat eden kişilerin kimlik bilgilerinin bulunduğu formun her görev kağıdında bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu bakımdan göreve gittiği iddiası ile ödeme yapılan ancak talepçi dilekçesi ile seyahat edenlerin kimlik bilgileri bulunmayan otobüslerin kime hangi amaçlarla tahsis edildiği bilgisine ulaşmak mümkün bulunmamaktadır. Bu araçların gerçekte böyle bir sefere çıkıp çıkmadığı, araçların kimlere hangi amaçla tahsis edildiğini gösterir herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Bulguda belirtilen Yalova iline gönderilen 15 ve Edirne iline gönderilen 7 araçtan bazılarının görev kâğıtlarının ekinde herhangi bir talep dilekçesi olmadığı gibi tahsis edilen otobüslerde seyahat edenlerin kimlik bilgilerine yer verilmediği görülmüştür. İstanbul Maltepe'ye gönderilen 95 aracın görev kâğıtlarının ise hiçbirinin ekinde herhangi bir talep dilekçesi bulunmadığı gibi otobüslerde kimlerin seyahat ettiğine ilişkin bir veriye de rastlanmamıştır. Söz konusu görev kâğıtları incelendiğinde otobüslerin "etkinlik" adı altında belirtilen şehirlere gönderildiği görülmekte, ancak bu etkinliklerin mahiyetinin ne olduğuna ilişkin herhangi bir bilgiye rastlanmamaktadır. İdare tarafından bulguya verilen cevapta 5 Mayıs 2018 tarihinde Yalova'ya görevlendirilen 15 aracın, 9 Mayıs 2018 tarihinde Edirne'ye görevlendirilen 7 aracın ve 23 Haziran 2018 tarihinde İstanbul Maltepe'ye görevlendirilen 95 aracın hangi amaçla görevlendirildiğine, söz konusu araçların kim veya kimler tarafından talep edildiğine ve araçlarla kimlerin taşındığına ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge de

www.balioglu.net

sunulmamıştır. Buna göre otobüslerin görevli oldukları yerlerde bir cumhurbaşkanı adayının aynı tarihlerde mitinginin bulunduğundan hareketle otobüslerin siyasi parti mitingi için görevlendirildiği karinesi herhangi bir kanıtlayıcı belge ile çürütülememiştir.

Belediyelerin mali özerkliklerinin bulunduğu ve öz gelirleri ile kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikleri hususunda bulguda herhangi bir itirazda bulunulmamıştır. Ancak, belediyelerin gelirleri ile kaynaklarını kullanması konusunda sınırsız bir yetkisi de bulunmamaktadır. Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu, gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Konusu gerekse de 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile belediyelerin gelirlerini ve kaynaklarını kullanması konusunda bir takım kısıtlar getirilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de 6360 sayılı Kanun ile Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan dahi çıkarılmış ve belediyelerin dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamasının tamamen önüne geçilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde belediyeler tarafından mezkûr maddede yazılı görev ve sorumluluklar yerine getirilirken yapılacak iş ve işlemlerin mahalli müşterek nitelikte olma şartına bağlandığı belirtilmiş, belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddesinde ise belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmanın belediyenin yetkisinde olduğu ifade edilmiştir. Kanun'un belediyenin diğer kuruluşlarla ilişkilerini düzenleyen 75'inci maddesinde ise kamu yararına çalışan dernekler ile Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla ortak hizmet projesi gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflarla gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinde ise mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik,

www.balioglu.net

müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin; herhangi bir kişi ve kuruma ücretsiz hizmet sunmasının 4736 sayılı Kanun uyarınca, dernek ve vakıflara menfaat sağlamasının 5018 sayılı Kanun uyarınca mümkün olmadığı görülmektedir. Dernek ve vakıflara belediye imkânları ile bir takım yardımda bulunulabilmesinin tek istisnası 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca imza altına alınmış bir ortak hizmet projesi protokolünün varlığıdır.

Ancak yapılan incelemede, Belediyenin araç tahsis ettiği dernek ve vakıflarla herhangi bir ortak hizmet projesi bulunmadığı görülmüştür. Bu bakımdan herhangi bir ortak hizmet projesine dayanmaksızın vakıflara ve derneklere ücretsiz araç tahsis edilmesi 5393, 5018 ve 4736 sayılı kanunların yukarıda yer verilen hükümlerine açıkça aykırıdır.

www.balioglu.net

Kişi, kurum, dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşları gibi özel ve tüzel kişiliklere araç tahsis edilmesi işleminin sosyal yardım niteliğinde olmadığı, yapılan işlemin bir hizmet olduğu iddiasında olan idarenin söz konusu hizmeti ücretsiz sunuyor olması 4736 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen hükmüne açıkça aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında tahsis edilen araçlara iniş ve biniş sırasında trafik kazasına sebebiyet verilmemesi, İstanbul ilinin yoğun trafiğinde zaman ve yakıt kaybı yaşanmasının önüne geçilmesi gibi sebeplerle araç kalkış yerlerinin her bir semt için ayrı ayrı olmak üzere tek bir yer olarak belirlendiği, bu yerlerde toplanma bölgeleri şartı sunulduğu ve belirlenen yerlerin vatandaşlara kısa mesaj (SMS) yoluyla bildirildiği ifade edilmekteyse de vatandaşlara gönderilen kısa mesajlara ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

01.01.2017 ile 15.10.2018 tarihleri arasında yürürlükte olan kısa mesaj (SMS) hizmet alımı kapsamında belediyenin bir firmadan almış olduğu hizmet karşılığında 15 Ekim 2018 tarihine kadar idare adına başarılı olarak gönderimi sağlanan 24.991.762 adet kısa mesajın incelenmesinden herhangi bir gezi ve toplanma yeri duyurusu yapılmadığı tespit edilmiştir.

İlçe kaymakamlığına, ilçe emniyet müdürlüğüne, ilçede faaliyet gösteren amatör spor kulüplerine, ilçedeki ilk-orta ve yüksek eğitim kurumlarına, ilçe seçim kuruluna, adliyeye ve engelli vatandaşlara yapılan araç görevlendirmeleri zaten mevzuata uygun olup bulgu konusu edilmemiştir.

Ancak, belediye tarafından yapılan diğer araç görevlendirmelerinin mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçların giderilmesinden ziyade kişi, dernek, vakıf ya da siyasi partinin özel ihtiyaçlarının karşılanması niteliğindedir.

Mevzuata aykırı olan araç görevlendirmelerine son verilmesi, mevzuata uygun olan görevlendirmelerin yalnızca "etkinlik" veya "gezi" olarak sınıflandırılması yerine gerçek mahiyetlerine uygun, katılımcıların ve araç talep edenlerin kimler olduğunu kanıtlayacak şekilde oluşturulması, bedel alınması gereken durumlarda ilgili bedelin tahsil edilmesi ve bu yol ile Kurumun zarara uğratılmasının engellenmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Kiralık Araçlara Akaryakıt Temin Edilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Akaryakıt temini Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünden sağlanan kiralık araçlar ile söz konusu araçların akaryakıt kullanım miktarları ve akaryakıt aldıkları tarihlerin karşılaştırılması sonucunda tespit edilen hatalı uygulamalara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

www.balioglu.net

A) Yükleniciye iade edilen bazı araçlara kiralaması bitmiş olmasına rağmen idare tarafından akaryakıt sağlanması

İdare hizmet araçlarında kullanılan akaryakıt, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünce gerçekleştirilen akaryakıt mal alım ihalesi ile sağlanmakta ve söz konusu akaryakıt yüklenici tarafından Müdürlüğe ait şantiye alanındaki depoya teslim edilmektedir. Sınırlı sayıdaki araç için ise taşıt tanıma sistemi ile anlaşmalı akaryakıt istasyonlarından akaryakıt temini yapılabilmektedir.

2018 yılı içerisinde akaryakıtları Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünün söz konusu ihalesinden karşılanan kiralık araçlara ilişkin bilgiler istenilmiş, Müdürlük tarafından toplam 207 araca ilişkin plaka, kira başlangıç ve kira bitiş tarihleri resmi olarak bildirilmiştir. Bununla birlikte mezkûr Müdürlükten 2018 yılı boyunca gerek taşıt tanıma sisteminden gerekse de akaryakıt deposundan yapılan yakıt teminlerine ilişkin bilgiler resmi olarak alınmıştır. İdareden alınan bu bilgiler plaka, tarih ve akaryakıt temini cihetlerinden karşılaştırılmıştır.

Yapılan incelemede, kira sözleşme süresi sona ermesi veya sözleşme süresi içerisinde

iş eksilişi yapılması nedeniyle yükleniciye iade edilen bazı araçların akaryakıt ihtiyaçlarının İdare tarafından karşılanmaya devam edildiği görülmüştür.

İdareden resmi olarak alınan verilerin karşılaştırılması sonucunda ayrıntısı aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 11 farklı aracın çeşitli tarihlerde kiralamasının bitmiş veya henüz resmi olarak kiralanmamış olmasına rağmen akaryakıt ihtiyaçlarının İdare imkânları ile sağlandığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Kirada olmayan araçların akaryakıt aldığı tarihlere ilişkin tablo

	Kiralayan Müdürlük	Plaka	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Bitiş Tarihi	Yakıt Aldığı Tarih
1	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 ACK 680	17.01.2018	1.02.2018	13.02.2018 21.02.2018 03.03.2018
2	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 DU 1459	16.11.2018	31.12.2018	18.08.2018 31.08.2018 01.09.2018 02.09.2018 03.09.2018 05.09.2018 13.09.2018
3	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 EH 035	17.01.2018	15.07.2018	20.07.2018 21.07.2018 23.07.2018 27.07.2018 30.07.2018 01.08.2018 09.08.2018 08.08.2018 10.08.2018 13.08.2018
4	Özel Kalem Müdürlüğü	34 JG 1650	18.08.2018	7.11.2018	03.12.2018
5	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 KG 2308	20.04.2018	1.07.2018	01.08.2018 02.08.2018 03.08.2018 04.08.2018 05.08.2018 06.08.2018 07.08.2018 08.08.2018 18.08.2018 31.08.2018 01.09.2018 02.09.2018 03.09.2018 04.09.2018 06.09.2018 22.09.2018
6	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 KY 8082	17.01.2018	16.04.2018	01.10.2018
7	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 NE 6473	20.04.2018	17.08.2018	18.08.2018 29.08.2018 01.09.2018 02.09.2018 03.09.2018 12.09.2018

www.balioglu.net

					28.12.2018
8	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	34 PC 1355	1.08.2016	31.03.2018	06.04.2018 12.04.2018
9	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 PU 1176	17.01.2018	12.03.2018	03.04.2018
10	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 RH 0890	17.01.2018	8.03.2018	27.08.2018 31.08.2018
			20.04.2018	17.08.2018	01.09.2018 06.09.2018
11	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	34 SP 8034	8.03.2018	16.04.2018	21.04.2018

Yukarıdaki tablonun 2 sıra numaralı satırında yer alan 34 DU 1459 plakalı araç 16.11.2018 – 31.12.2018 tarihleri arasında kiralanmış olmasına rağmen söz konusu araca 2018 yılının 8 ve 9'uncu aylarının bazı günlerinde İdare tarafından akaryakıt sağlandığı görülmektedir. Tabloda yer alan diğer araçların ise kiralanma süresi dolmuş ve yükleniciye iade edilmiş olmasına rağmen akaryakıtlarının tabloda gösterilen tarihlerde İdare tarafından sağlandığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

B) Kiralanarak kira bedeli ödenen bazı araçların belediye imkânlarıyla hiç akaryakıt almaması

2018 yılı içerisinde çeşitli müdürlüklerce kira bedeli ödenmek suretiyle kiralanan bazı araçların kirada bulundukları dönem boyunca akaryakıt kullanmadığı tespit edilmiştir.

Buna göre;

- Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünce kiralanan;
  - 34 ET 8479
  - 34 ZYL 04
- Spor İşleri Müdürlüğünce kiralanan;
  - 34 PNA 50
- Park ve Bahçeler Müdürlüğünce kiralanan;
  - 34 LD 8063
  - 34 PY 7327
  - 34 YY 476
- Fen İşleri Müdürlüğünce kiralanan;
  - 34 JD 8912
  - 34 JM 4630
  - 34 PC 2957

- Destek Hizmetleri Müdürlüğünce kiralanan;
  - 34 FN 1079
  - 34 J 6013

plakalı araçların İdareden resmi olarak alınan kiralık araçlar listesinde yer almasına rağmen kirada bulundukları dönem boyunca İdareden akaryakıt almadıkları görülmüştür. Kiralanan araçların hizmetine gerek duyulmaması halinde söz konusu araçlar için iş eksilişi yapılmak suretiyle İdarenin kira ödeme külfetinden kurtulması gerektiği açıktır.

Spor İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ile Park ve Bahçeler Müdürlüğünün kiralamaya ilişkin ihalesine ait teknik şartnamelerinde binek araçların yakıtının idare tarafından karşılanacağı belirtilmiş olmasına rağmen söz konusu araçların kirada bulundukları dönem boyunca akaryakıt almamış olması hayatın olağan akışına uygun değildir. Bu durumda üç ihtimal gündeme gelmektedir. Bunlardan birincisi araçların kira bedelleri ödenmesine rağmen hiç kullanılmadıkları, ikincisi ise İdare tarafından araçların kira bedelleri ödenmesine rağmen yüklenici tarafından idareye teslim edilmediği, üçüncüsü ise söz konusu araçların idare dışında kullanılmasına izin verildiğidir. Her üç ihtimalin de mevzuat ve ihale dokümanına aykırı olacağı açıktır.

www.balioglu.net

C) İdareden akaryakıt temin eden bazı araçların idareden resmi olarak alınan kiralık araçlar listesinde bulunmaması

2018 yılı içerisinde Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünce akaryakıt mal alım ihalesi kapsamında akaryakıt sağlanan bazı araçların İdareden resmi olarak alınan kiralık araçlar listesinde bulunmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıda yer verilen tabloda ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere 10 farklı araç, 2018 yılı içerisinde çeşitli tarihlerde gerek belediye deposundan gerekse taşıt tanıma sistemi ile akaryakıt istasyonundan akaryakıt almış olmasına rağmen İdare tarafından resmi olarak sunulan kiralık araçlar listesinde yer almamaktadır.

Tablo 13: Kiralık araçlar listesinde bulunmayıp idareden akaryakıt temin eden araçlar

Sıra No	Plaka	2018 Yılı İçinde Kullanılan Akaryakıt (Litre)
1	34 JM 4680	933
2	34 PC 3957	910
3	34 PV 3288	48
4	34 LG 8063	225

5	34 JKA 65	30
6	34 SE 5543	405
7	34 PY 3288	95
8	34 PG 9571	90
9	34 RC 6101	95
10	34 RC 6102	91

Yukarıda yer verilen hususlardan da anlaşılacağı Kurum tarafından kiralanan araçlar ile zaman içinde bu araçlar yerine ikame olmak üzere kısa süreli verilen araçlara ilişkin kayıtlar sağlıklı bir şekilde tutulmamakta, hangi araçların hangi dönemde İdare hizmetinde yer aldığına ilişkin sistematik bir çalışma bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak bazı araçlar kiralama dönemi sona ermesine rağmen İdarenin imkânlarından faydalanmaya devam etmiş, bazı araçlar ise kira bedeli ödenmesine rağmen hiç akaryakıt kullanmamıştır.

Kiralanan araçların kirada bulundukları tarih aralıklarının takibinin düzenli yapılması, kira süresi biten araçlara akaryakıt temin edilmemesi, kiralanmasına rağmen akaryakıt kullanmayan araçlardan hizmetine gerek duyulmayanlar için iş eksilişi yapılması ve tüm bunların kontrol ve takip işlemlerini yapmayı sağlayacak bir sistemin kurulması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Yükleniciye iade edilen bazı araçlara kiralaması bitmiş olmasına rağmen idare tarafından akaryakıt sağlanması hususu ile ilgili olarak;

Toplam 11 adet araca ait plakalar verilerek söz konusu araçların belediye hizmetlerinde bila bedel olarak kullanıldığı, sadece akaryakıt ödemelerinin belediye bütçesinden karşılandığı, ancak buna rağmen denetim raporu sonrası akaryakıt tutarlarının hesaplanarak kesinti işleminin uygulandığı belirtilmiştir.

- Kiralanarak kira bedeli ödenen bazı araçların Belediye imkanlarıyla hiç akaryakıt almaması hususu ile ilgili olarak;

34 ET 8479 plakalı aracın benzinli olduğu, denetime ibraz edilen listede yalnızca motorin kullanan araçlara yer verildiği, bu nedenle yakıt kullanımının görünmediği,

34 ZYL 04 plakalı aracın ikame olarak alındığı yakıt deposu dolu olarak geldiği için iade tarihine kadar yakıt alımı yapılmadığı,

34 PNA 50 plakalı aracın hacizli yakalama sonucu parka çekildiği, yüklenici ile gerekli yazışmaların yapıldığı, bu nedenle yakıt alımı olmadığı,

Denetime ibraz edilen listede 34 PC 3957 plakalı aracın sehven 34 PC 2957, 34 JM 4680 plakalı aracın sehven 34 JM 4630, 34 LG 8063 plakalı aracın sehven 34 LD 8063 olarak yazıldığı bu nedenle yakıt alınmamış gibi gözüktüğü,

34 PY 7327, 34 YY 476, 34 JD 8912 plakalı araçların yakıt almadığı,

34 FN 7019 plakalı aracın 01.01.2018 tarihinden itibaren işe başladığı ve 01.02.2018 tarihinden itibaren iş eksilişine gidildiği, 34 J 6013 plakalı aracın arızası sebebiyle iade edildiği yerine 34 LV 1809 plakalı aracın temin edildiği bu araca da Ulaşım Müdürlüğünce yakıt verilmediği ifade edilmiştir.

- İdareden akaryakıt temin eden bazı araçların idareden resmi olarak alınan kiralık araçlar listesinde bulunmaması hususu ile ilgili olarak;

Söz konusu araçların ilgili müdürlükler tarafından kendi ihaleleri kapsamında yakıtsız olarak kiralandığı belirtilmiş, bu durumda olan 6 adet araca ilişkin müdürlük ve ihale bilgilerine yer verilmiştir. Ayrıca iki adet aracın Belediye demirbaş kayıtlarında bulunan öz mal olduğu ifade edilmiştir.

34 PV 3288 plakalı aracın Belediye kayıtlarında (kiralanan araç olarak) olmadığı ve sehven işlendiği ve akaryakıt almadığı,

34 PY 3288 plakalı aracın ise ikame araç olarak bila bedel ile Özel Kalem Müdürlüğünde 25.01.2018-02.02.2018 tarihleri arasında hizmet işlerinde kullanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabından, gerek müdürlüklerce kiralanan araçların gerekse kiralanan araçlar yerine ikame olarak yüklenici tarafından verilen araçların kayıtlarının düzenli olarak tutulmadığı, akaryakıt verilen araçların sistemsel takibinin yapılmadığı görülmektedir.

Gerek kiralık araçların gerekse de bu araçların akaryakıt kullanımlarının hataya mahal bırakmayacak bir otomasyon sistemi ile takibi yapılmadığından denetim çalışmaları sırasında sağlıklı veri alınamamış, talep edilen veriler ilgili Müdürlük tarafından sonradan birleştirilmiş, bu sebeple de bulguda ve kamu idaresi cevabında yer alan hata ve eksiklikler ortaya çıkmıştır.

www.balioglu.net

Hesap verilebilirliğin sağlanması açısından gerek ilgili müdürlüklerce ihaleler kapsamında kiralanan araçlar gerekse de bu araçlara ikame olarak kısa süreli verilen araçlar ile tüm araçlara sağlanan akaryakıtların düzenli olarak kayıt altına alınması gerekmektedir.

Ayrıca, Kamu idaresi cevabında 11 adet aracın belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere yüklenici tarafından bedelsiz olarak verildiği, yalnızca akaryakıtlarının belediye bütçesinden karşılandığını belirtilmiştir. Ne var ki, söz konusu araçlar, bulguda belirtilen tarihlerde herhangi bir ihale dosyası kapsamında kiralanmış olmadığından ve belediye imkanlarıyla akaryakıt kullandıklarından bu araçların belediye hizmetlerinde kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bilgi edinilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan ihale kapsamında kirada olmayan, muayene kabul komisyonlarınca tutanağa bağlanmamış araçlara Belediye imkânlarıyla akaryakıt kullandırılması doğru bir yaklaşım değildir. Mevcut uygulamanın terk edilerek, kamu kaynaklarının yasal dayanağı bulunan iş ve işlemlerde kullanılması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Otomatik Para Ödeme Makinesi (ATM) Konulmak Üzere Kiraya Verilen Yerlerin İhalesinde İdare Aleyhine Hükümlerin ve Uygulamaların Bulunması

İdare, ilçe sınırları içerisinde belirlenen alanlara otomatik para ödeme makinesi (ATM) platformu konulacak yerlerin işletilmesi hakkını 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmek suretiyle 3 yıllığına kiraya vermiştir.

Ancak, ihale öncesi tahmin edilen bedelin gerçek değeri yansıtmadığı, hiçbir ticari risk üstlenmeyen yüklenicinin büyük oranda kâr sağlayarak belediye bütçesine aktarılabilecek önemli miktarda kaynağın ihaleyi kazanan şirkete bırakıldığı görülmüştür.

Kiralama işine ilişkin şartnamenin incelenmesi sonucunda Avcılar ilçesi genelinde 22 adet yerin ATM platformu kurularak işletilmesi için ihaleye çıkıldığı, söz konusu platformlarda en fazla 308 adet ATM bulunabileceği, işin muhammen bedelinin ATM başına 500 TL olmak üzere toplam 308 ATM için 154.000,00 TL olarak belirlendiği görülmüştür.

İşin Teknik şartnamesinin 13'üncü maddesinde;

"... Kira ödemesi, ATM platformlarında kurulacak ve sayısı yüklenici tarafından bankalardan gelen talebe göre belirlenecek olan her bir ATM kabinine alt kiracılık oluşturulması ve alt kiracı banka tarafından ATM cihazı kurulması, bağlantılarının

gerçekleştirilip ATM cihazının hizmet vermeye başlamasından itibaren 15 gün sonra yukarıda her bir lokasyon için yıllık olarak belirlenen bedele göre yıllık peşin olarak gerçekleştirilecektir. Kira bedeli ATM Cihazının hizmet vermeye başladığı yıl için kıst (kullanılacak ay kadar) olarak hesaplanacak, takip eden yıllar için tam kira bedeli tahsil edilecektir. Yapılacak platformun tasarruf hakkı tamamen yükleniciye ait olacaktır.

...

Alt kira oluşturulmamış, ATM cihazı kurulmamış veya alt kiracılığı sona ermiş boş olan kabinler için ATM cihazı başına kira ödemesinde bulunulmayacaktır. Alt kiracının sözleşmesini sona erdirerek kabini boşaltması durumunda yüklenici bu durumu derhal belediyeye yazılı olarak bildirecektir. Yazılı olarak yapılan bildirimde gösterilen tarihten itibaren sonraki aylarda yüklenicinin kira ödeme yükümlülüğü ortadan kalkacaktır. ATM kabininde tekrar alt kiracılık oluşturulduğunda yüklenici yukarıdaki madde hükmüne göre kira ödemelerine tekrar başlayacaktır. Boş kalan kabinler için Belediye hiçbir nam ve ad altında bedel talebinde bulunmayacaktır." denilmektedir.

www.balioglu.net

25.02.2016 tarih ve 215 sayılı Encümen kararı ile ihale sonuçlandırılmış ve toplam 308 ATM için aylık 166.000,00 TL + KDV bedelli en yüksek teklifi veren istekli firma ile sözleşme imzalanmıştır. Buna göre sözleşme imzalanan yüklenici firmanın her bir ATM için aylık 538,96 TL ödemeyi taahhüt ettiği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen teknik şartname hükümlerinden özetle; ihale üzerine kalan kiracının, kira ödeme sorumluluğunun bankalarla anlaşıp ATM cihazlarının kurulumunun gerçekleşmesinden sonra başlayacağı, ATM cihazı bulunmayan yerler ile ATM cihazı bulunmasına rağmen kaldırılan yerler için herhangi bir kira ödemesinde bulunulmayacağı, ATM konulacak yerlerin belediye ve kiracı firma ile birlikte serbestçe tespit edileceği anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, işin teknik şartnamesi yüklenici için ATM platformu kurulması dışında bir maliyet öngörmemekte, ayrıca kiralanamayan alanlar için kira ödemesi yapılmayacağı belirtilerek yüklenicinin herhangi bir ticari risk almasının da önüne geçilmektedir.

Yapılan incelemede 2018 yılı içerisinde yüklenici firmanın 9 farklı banka ile 17 adet alt kiracı sözleşmesi bulunduğu tespit edilmiştir. Denetim ekibimizce ilgili bankalarla yazışmalar yapılarak yapılan kiralama sözleşmelerinin birer örneği ile ödenen kira bedellerine

ilişkin ayrıntılı bilgiler elde edilmiştir. Buna göre, yüklenici firmanın alt kiracılık sözleşmesi yaptığı her bir bankadan yıllık kira bedeli ile bir kereye mahsus olmak üzere kabin hizmet bedeli adı altında iki farklı gelir elde ettiği görülmüştür.

Söz konusu alt kiracılık sözleşmelerine istinaden yüklenici tarafından sözleşme imzalanan bankalardan kabin hizmet bedeli adı altında bir kereye mahsus 120.000,00 TL'nin üzerinde kabin hizmet geliri ve 2018 yılı için 340.000,00 TL'nin üzerinde kira geliri olmak üzere toplam 460.000,00 TL'nin üzerinde gelir elde edilmesine karşın söz konusu alanların kirası için 2018 yılında Belediye tarafından 133.195,89 TL kira bedeli tahakkuk ettirilmiştir. Sonuç olarak yüklenicinin hiçbir ticari risk üstlenmeden, önemli bir maliyete katlanmadan sadece bankalarla anlaşmak suretiyle 300.000,00 TL'nin üzerinde kâr elde ettiği görülmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Tahmin edilen bedelin tespiti"* başlıklı 9'uncu maddesine göre; tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edilmesi veya ettirilmesi, işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulması, tahmin edilen bedelin bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilmesi ve asıl evrak arasında saklanması, bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Tahmin edilen bedel tespitinin yapılması, tekliflerin değerlendirilmesi ve ihale kararı aşamasında bu bedelin baz kabul edilerek teklif edilen uygun bedelin belirlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde taşınmazların hak ettiği bedelden düşük bedeller karşılığında kiraya verilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci ve 11'inci maddelerinde; üst yöneticilerin ve kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında yetkili ve görevli olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, yüklenici firmanın tek maliyet kalemi ATM'lerin konulacağı kabinlerin yaptırılması olup, bu bedelin karşılığı kabin hizmet bedeli adı altında sözleşme imzalanan bankalarca yüklenici firmaya ödenmektedir. Buna göre yüklenici firma hiçbir ticari risk üstlenmediği gibi önemli sayılacak bir maliyete de katlanmamaktadır. Yüklenici firma yalnızca bankalarla görüşme yapmakta, görüşmeler sonucunda anlaşma

sağlanan bankalarla önceden belirlenen yerlere ATM cihazlarının konulması için sözleşme imzalamaktadır. Bir diğer ifadeyle Belediye ile bankalar arasında bir nevi aracılık hizmeti yürütmektedir. Yüklenici firmanın söz konusu hizmet karşılığında elde ettiği gelir ile belediye tarafından kendisine tahakkuk ettirilen kira bedeli karşılaştırıldığında, ödemesi gereken kira bedelinin 2 katından daha fazla oranda kâr elde ettiği açıktır.

İdarece yapılan muhammen bedel tespitinin 2886 sayılı Kanunda belirtildiği şekilde yapılmayarak gerçek piyasa değerini yansıtmadığı açıktır. Bunun sonucunda da Belediye hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri daha yüksek bedeller ile kiraya verebilecekken düşük bedeller karşılığında kiraya vererek muhtemel gelirlerinden mahrum kalmıştır. Dolayısıyla Belediyenin sahip olduğu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmadığı ve hiçbir ticari risk üstlenmeyen yüklenici firmaya haksız bir menfaat sağlandığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;İlçe genelinde belediyeye ait taşınmazlar ile tasarrufundaki yerlerde toplamda 308 adet ATM konulabileceğinin öngörüldüğü, sözleşme imzalandıktan sonra 108 adet ATM konulabileceğinin belirlendiği, bu alanlara Yüklenici tarafından 21 adet ATM kabini konulduğu, bunlardan 4 tanesinin boş 17 tanesinin bankalara ATM olarak kiralandığı ve bunlar karşılığında idare tarafından gerekli tahakkukların yapılarak tahsilatın sağlandığı,

Kira bitiminden sonra ecrimisil belirlendiği, süresinin sona ermesinden itibaren buraların boş olarak teslim edilmesinin ilgililere tebliğ edildiği, bu süreçten sonra gerekli ve detaylı tahmini bedellerin tespit edilerek denetim raporları doğrultusunda kira bedelinin belirleneceği, gelir fazlalığına ilişkin tahsilat için Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından işlemlere başlanıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususların esasına ilişkin itirazda bulunulmamış, ecrimisil belirlenmesi, tahliye işlemleri ve bu süreçten sonra gerçekleştirilecek işlemler belirtilmiş olduğundan bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtların Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Almaması

İdarenin sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve emniyet

www.balioglu.net

müdürlükleri kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek emniyet müdürlükleri gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile eş olması gerektiği açıktır.

Avcılar İlçe Emniyet Müdürlüğünden alınan Avcılar Belediyesi adına tescil edilmiş araçların listesi ile Kurum taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; 18 adet taşıtın İdare adına Emniyet Müdürlüğünde tescilli olmasına rağmen idarenin kayıtlarında bulunmadığı tespit edilmiştir. Envanterde bulunmayan taşıtlara ilişkin detaylı bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 14: Belediye adına tescilli olup belediyenin envanterinde bulunmayan taşıtlar

Sıra No	Plakası	Şase Nosu	Cinsi	Markası	Tipi	Tescil Tarihi
1	34 AB 034	WBAHA11090BA00376	Otomobil	Bmw	518i	20.07.1994
2	34 AB 228	3503531	Kamyon-Çöp Aracı	Fatih	110-08-Fhx	12.06.1998
3	34 AB 244	SFALXXDJVLTR35404	Kamyonet-Panelvan	Ford	Transit Lcy	24.04.1996
4	34 AB 271	SFAEXXDJVETC38095	Minibüs	Ford	Lcx Kısa	12.06.1996
5	34 AB 306	TR419822	Otomobil	Renault	Europa 1.4	30.07.1996
6	34 AB 444	WBAHB610XOBK66870	Otomobil	Bmw	520 İa	21.02.1997
7	34 AB 691	NLCCA2AEAY0139086	Kamyonet-Çift Kabinli	Fargo	Pd 250	19.11.1999
8	34 AB 894	VF1453K0521364226	Otomobil	Renault	Europa 1.6 E Rne	6.01.2000
9	34 AF 1435	WB10163AOXXA29424	Motosiklet-İki Tekerli	Bmw	F 650 St.	9.08.2000
10	34 AH 4865	LF3TCK5026G030501	Motorlu Bisiklet	Bisan	Lf150t-5 Lifan	23.06.2006
11	34 JLP 43	15106W	Kamyonet	Leyland Innocenti	L30	1.05.1997
12	34 JMP 68	15684W	Minibüs	Leyland Innocenti	30	19.01.1990
13	34 RV 630	ST132431	Kamyonet	Chevrolet	Apaç 20	8.05.1975
14	34 SBJ 59	3501824	Kamyon-Damperli	Bmc	110.08/Fh	17.06.1993
15	34 TB 0945	WB10162A5XXA12362	Motosiklet	Bmw	F650	19.07.1999
16	34 VG 6573	VF1453K0521418685	Otomobil	Renault	Europa	20.12.1999
17	34 YLS 42	TR405294	Otomobil	Renault	R.1339	20.11.1996
18	34 YP 655	XTA212100M0850836	Otomobil	Lada	Niva	7.03.1996

Yukarıda yer verilen tablonun 4'üncü sırasında yer alan 34 AB 271 plakalı aracın 22.07.2011 tarih ve 1052 sayılı Encümen kararı ile Çanakkale Enez Belediyesine tahsis edildiği, ancak tahsis kararının 29.04.2014 tarih ve 317 sayılı Encümen kararı ile kaldırıldığı görülmüş olup, söz konusu aracın ilgili Belediye tarafından iade edilmemesi sebebiyle sürecin mahkemeye taşındığı tespit edilmiştir. Ancak tabloda yer alan diğer araçlar için herhangi bir

www.balioglu.net

tahsis kararına rastlanılmamıştır.

İdarenin envanter kayıtlarının fiili durumla uyar hale getirilmesi, emniyet kayıtlarında yer alan araçların şu anda nerede olduğunun tespitinin yapılması, hurdaya ayrılanlar için gerekli işlemlerin yapılarak emniyet kayıtlarından düşürülmesi ve nihayetinde ilgili taşınırların muhasebede gerçek durumu yansıtacak ve doğru bilgi verecek şekilde gösterilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediye adına tescil edilmiş araçlar listesinde yer almayan araçların, hurda durumunda bulunan ve işlemleri devam eden araçlar olduğu, taşıtların hurda işlemlerinin yapıldığı, ancak üzerlerinde haciz bulunması nedeniyle hurdaya ayırma işlemlerinin tamamlanamadığı, Hukuk İşleri Müdürlüğüne Belediye araçlarının haciz işlemlerinin kaldırılması için yazı yazıldığı ve işlemlerin devam ettiği,

34 RV 630 plakalı taşıtın bulguda belirlenen tarihe kadar kayıtlarda bulunmadığı, Avcılar Belediyesi Encümen Kararı ile söz konusu aracın çok eski tarihlerde hibe edildiğinin tespit edildiği, 12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe ile Avcılar Belediye Başkanlığının kapatılmasından sonra bu aracın nerede olduğunun bilinmediği anlaşıldığından ivedi olarak aracın trafik terkin işlemlerinin başlatıldığı,

Bulgu konusundaki hususların hassasiyetle takip edileceği ve bir daha olmaması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Mevzuatımız uyarınca hurdaya çıkarılan araçların tescil kayıtları silinmektedir. İdare tarafından yapılan uygulamada ise kullanılmaz durumda olan araçlar hacizli olduğundan tescil kayıtlarının silinmesi işlemi yapılmamış, ancak bu araçlar envanter kayıtlarından silinmiştir. Söz konusu araçların tescil kayıtları silinip yasal olarak hurdaya ayrılana kadar geçen süreçte tekrar envanter kayıtlarına alınarak takibinin sağlanması gerekmektedir. 34 RV 630 plakalı araç için ise gerekli yasal işlemlere ivedilikle başlanmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Kiraya Verilmesi Suretiyle Yalnızca Özel Kişilere Kullandırılması

İmar Kanunu uyarınca başka bir maksat için kullanılması mümkün olmayan park

www.balioglu.net

alanlarının İdare tarafından kiraya verilmek suretiyle amacı dışında kullanılmasına müsaade edilmiştir.

Avcılar ilçesi Tahtakale ve Cihangir mahallelerinde bulunan toplam 19.366,11 m^2 park alanının özel kişi veya kurumlara kiraya verildiği, kiralamaların niteliğinin mevcut imar plan fonksiyonlarına aykırı olduğu, bu suretle halkın kullanımına açık bulunması gereken söz konusu park alanlarının halkın kullanımına kapatılarak ticari faaliyetlerde kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun *"Belediyenin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 14'üncü maddesinde belediyelerin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla ağaçlandırma, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı hüküm altına alınmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun *"Kamuya ait gayrimenkuller"* başlıklı 11'inci maddesinde imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılamayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un *"Arazi ve arsa düzenlemesi*" başlıklı 18'inci maddesinde ise İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve araziler üzerinde birleştirme, dağıtma, tescil işlemi yapmaya belediyelerin yetkili olduğu, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunlarda meydana gelen değer artışları karşılığında düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçmemek şartıyla "düzenleme ortaklık payı"(DOP) kesintisi yapılabileceği ifade edilmiş,

"Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz." hükmüne yer verilerek söz konusu kesintinin hangi amaçlar doğrultusunda kullanılabileceği detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Yapılan incelemede; imar planında park alanı olarak tespit edilen 3 adet alanın park olarak düzenlenmeyip ticari olarak faaliyette bulunan şahıs, şirket ve vakıflara kiralandığı

görülmüştür.

Tahtakale Mahallesi 659 ada ve 2 parsel bitişiğindeki 9.040 m^2 park alanının 01.02.2013 tarihinden itibaren bir vakfa ait özel kolej tarafından işgal edilerek ecrimisil karşılığı kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmazın idare tarafından 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yoluyla kiraya verilmesi kararlaştırılmış ve buna ilişkin teknik şartname ve eki belgeler hazırlanarak ilan edilmiştir. Yapılan incelemede; park alanının "eğitim, sanat, tasarım, sosyal vb." alanlarda kullanılmak üzere kiralanacağının, ihaleye katılacakların eğitim ve sosyal alanlarda kamu hizmeti verdiğine dair ihale ilan tarihinden geriye doğru 5 yıldır faaliyet gösterdiğine ilişkin mesleki faaliyet belgesi ya da yetkili makam onayı sunması gerektiğinin ve ihaleye katılacak olanların yıllık muhammen bedelin %27'si oranında (77.760,00 TL) ihale iştirak bedeli vereceğinin kiralamaya ilişkin teknik şartnamede açıkça yazıldığı görülmüştür.

Yukarıda yazan katılım şartları ile ihalede rekabetçi ortamın oluşması engellenmiş, adeta mevcut taşınmaz üzerinde işgalci durumda bulunan özel okul dışındaki isteklilerin katılımını önlemek adına teknik şartnameye hükümler konulmuştur. Bunun neticesinde park alanının kiralanması için yapılan ihaleye işgalci durumda olan özel okul dışında katılımcı çıkmamış ve belediye ile özel okul arasında kira sözleşmesi imzalanmıştır.

www.balioglu.net

Kiralama dosyasında yapılan incelemede park alanı içerisinde futbol, basketbol ve voleybol sahası ve tenis kortu gibi spor alanları ile otopark ve çocuk oyun alanının bulunduğu, söz konusu yapıların vakıf tarafından kiralama öncesinde ecrimisil karşılığı kullanım sırasında vakıf bütçesinden karşılanmak suretiyle yaptırıldığı tespit edilmiştir. Yani İdare söz konusu park alanını mevzuata aykırı bir şekilde ecrimisil karşılığı kullandırmış, bu sırada park alanı üzerine imar durumuna uygun olmayan yapıların vakıf tarafından yapılmasına izin vermiştir. Söz konusu vakfın park alanı üzerine yapmış olduğu spor alanları, otopark ve oyun alanlarının etrafının duvarlarla çevrildiği, giriş ve çıkışın özel güvenlikçilerin bulunduğu nizamiyeden sağlandığı, park alanının üzerindeki yapılarla birlikte söz konusu kolejin ticari kullanımına verildiği görülmüştür.

Mahalli müşterek ihtiyaçlara hizmet etmesi gereken park alanının, bütün vatandaşların kullanımına kapatılarak yalnızca ücreti mukabilinde özel okula kayıt olan öğrencilerin kullanımına bırakılmasında kamu yararı bulunmadığı gibi, söz konusu kiralama işlemi yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Bir başka örnekte Tahtakale Mahallesi 668 ile 669 adalar arasında kalan park alanının kiralanmasına ilişkin teknik şartname incelenmiş ve 7.000 m^2'lik park alanının peyzaj satış yeri olarak kiraya verilmesi için ihale edildiği görülmüştür. Yapılan incelemede, peyzaj satış alanı olarak kiraya verilen alanın bir kısmının gelen müşterilerin araçlarını park etmeleri için otopark alanına çevrildiği, geri kalan alanda ise peyzaj ürünlerinin satış işlemlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir..

Ayrıca, 21.06.2018 tarih ve 145151 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Avcılar Belediyesine gönderilen yazıda tescil dışı park alanı olan söz konusu yerin peyzaj ürünleri satış yeri kullanımı amacıyla kiralanmasının İmar Yönetmeliği'ne uygun olmadığı, bahse konu yere ilişkin imar planı ve plan notları incelendiğinde park alanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülecek kentsel tasarım projeleri doğrultusunda uygulama yapılması gerektiği, bunun dışındaki uygulamaların ise mevzuata aykırı olacağı belirtilmiştir. Ancak, idare tarafından kiralama işleminin iptaline ilişkin herhangi bir adım atılmamış, mevzuata aykırı işlem yürürlüğünü sürdürmeye devam etmiştir. Mevzuata uygun olmayan söz konusu işlemin iptal edilmesi, taşınmazın plan fonksiyonundaki amaca uygun kullanılması gerektiği açıktır.

www.balioglu.net

Cihangir mahallesi 22398 parsel bitişiği 3.326,11 m^2 park alanının ise oto yıkama servis alanı olarak kiralanmasına karar verildiği, 2886 sayılı Kanun'a göre yapılan ihalesine iki isteklinin katıldığı, en yüksek teklifi belediyenin şirketi olan … Yapı A.Ş'nin verdiği ve 03.08.2016 tarihinde belediye ile şirketi arasında kira sözleşmesi imzalandığı görülmüştür. … Yapı A.Ş'nin kiralama hakkını alt kiracıya devretme talebi 08.09.2016 tarihinde idare tarafından uygun görülerek alt kiracı çalıştırılmasına onay verilmiştir. 05.10.2016 tarihinde belediye zabıta ekiplerinin bölgede yapmış oldukları çalışmalar sonucunda tutmuş oldukları tutanak ile alt kiracının oto yıkama servis alanı üzerine teknik şartnameye aykırı olarak idarenin onayı olmaksızın çelik konstrüksiyon ve tuğla duvarlar ile kapalı alanlar oluşturduğu tespit edilmiştir. Ancak, söz konusu yapılaşmaya 07.08.2018 tarihine kadar idare tarafından bir önlem alınmamış, nihayetinde söz konusu tarihte asıl kiracı olan ... Yapı A.Ş'ye ihtarname çekilmiş, belediye şirketi de alt kiracı ile olan sözleşmesini feshetmiştir. Alt kiracı sözleşmesinin feshi sonrasında bütün tahliye işlemleri Belediye personeli ve araçları vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.

Ancak, 05.11.2018 tarih ve 2018/4460/AVC-12 sayılı yazımıza istinaden yerinde yapılan incelemede alt kiracı sözleşmesi feshedilen, Belediye imkanları ile tahliyesi sağlanan

alt kiracının mevcut işletmeciliğini devam ettirdiği, Belediye tarafından tahliyeye ilişkin ihtarname çekilmesi, personel ve araçların tahliye için söz konusu yerde hazır bulundurulması gibi maliyetlere katlanılmasına rağmen tahliye sonrası mevcut alt kiracılık ilişkisinin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Görüldüğü üzere, plan fonksiyonu park alanı olan yerin oto yıkama servis alanı olarak ihale edilmesi ile başlayan mevzuata aykırılıklar, Belediyenin yaklaşık iki sene boyunca teknik şartnameye aykırı hususları görmezden gelmesi ile devam etmiştir. Geçen iki senenin sonunda sözleşme ve teknik şartnameye aykırı davranıldığı için kiracılık ilişkisine son verilerek kiracının tahliyesi sağlanmasına rağmen tahliye sonrasında da mevcut alt kiracının park alanı üzerinde yer alan oto yıkama servis alanını işletmeye devam etmesi ise söz konusu mevzuat aykırılıklarının sonuncusu olmuştur.

Aşağıdaki tabloda imar plan fonksiyonu park alanı olmasına rağmen plandaki fonksiyonuna aykırı amaçlarla yapılan kiralama işlemlerine yer verilmiştir.

Tablo 15: Kiraya verilen park alanlarının mevcut kullanım durumlarına ilişkin tablo

Sıra No	Kiraya Verilen Yer	Kiraya Verilen Alan (m^2)	Kiraya Verilen Alanın Kullanım Durumu	İmar Plan Fonksiyonu	2018 Yılı Aylık Kira Bedeli
1	Tahtakale Mahallesi 659 Ada 2 Parsel Bitişiğindeki Alan	9.040.00 m^2	Eğitim, Sanat, Tasarım, Sosyal vb. Amaçlı	Park Alanı	25.000,00 TL + KDV
2	Tahtakale Mahallesi 668 ile 669 Adalar Arasında Kalan Park Alanı	7.000,00 m^2	Peyzaj Ürünleri Satış Yeri	Park Alanı	4.687,50 TL + KDV
3	Cihangir Mahallesi, Reşitpaşa Cad. N0:130 Adresinde Bulunan Terkinli Alan (22398 parsel bitişiği)	3.326,11 m^2	Oto Yıkama ve Servis Alanı	Park Alanı	7.247,39 TL + KDV

İdarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerinin hukuk düzeni içerisinde bulunması ve bunların ilgili mevzuatlara uygun olması gerekmektedir. İmar plan fonksiyonunda park, yeşil alan, yol, hastane, okul gibi özel yapılaşmaya kapalı ve genel olarak tüm vatandaşlardan yapılan DOP kesintileri sonucunda oluşturulan, bir başka deyişle herkesin ortak malı hükmünde olan donatı alanlarının idare tarafından plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması, müşterek ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan taşınmazların tüm vatandaşların kullanımına açık bir şekilde bulundurulması Kurumun temel görevlerindendir. Tüm halkın kullanımına tahsisli söz konusu yerlerin her ne suretle olursa olsun bedelli veya bedelsiz özel kişi veya kurumlara kullandırılmasında mevzuata uyar bir yön

www.balioglu.net

bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; mevcut kullanım alanlarının kamunun kullanımına uygun hale getirilmesi hususunda gerekli işlemlerin yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; mevcut kullanım alanlarının kamunun kullanımına uygun hale getirilmesi hususunda gerekli işlemlerin yapılacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Taşıt Kiralama İhalelerinde Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

İdare tarafından gerek başkan ve başkan yardımcılarının ihtiyacı gerekse de genel idare hizmetlerinde kullanılmak üzere taşıt kiralama ihaleleri yapılmakta, ihtiyacın bir kısmı hizmet bu suretle hizmet alımı yöntemiyle karşılanmaktadır. Bu kapsamda 2018 yılını ilgilendiren 2018/2464, 2018/189962 ve 2018/317277 ihale kayıt numaralı taşıt kiralama hizmet alım işlerinin incelenmesi sonucunda aşağıda maddeler halinde belirtilen hususlara rastlanmıştır:

www.balioglu.net

A) Teknik şartnamelerde belirli bir marka ve modele atıf yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 12'nci maddesinde ihale dokümanı kapsamında hazırlanacak şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

2018/2464, 2018/189962 ve 2018/317277 ihale kayıt numaralı taşıt kiralama hizmet alım işlerine ait teknik şartnamelerin incelenmesi sonucunda; araçların teknik özelliklerinin sayıldığı kısımda, 7 sıra numaralı "Otomobil binek araç sedan 5 koltuk kapasiteli en az 2015 model ve üzeri" iş kalemi için belirlenen teknik özelliklerin BMW marka 750Ld Xdrive Sedan model aracın teknik özellikleri ile birebir aynı olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu husus 4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

B) Aylık kiralama bedelinin aracın kasko değerinin %2'sini aşması

237 sayılı Taşıt Kanunu'na dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin *"Genel esaslar"* başlıklı 6'ncı maddesinin 2 numaralı fıkrasında ihtiyaç duyulan binek, station-wagon, arazi binek,

kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların hizmet alımı yöntemiyle ediniminde şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedelinin (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dâhil) taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde sözleşmelerin imzalanmasını müteakip işin yüklenicisi tarafından 34 EH 035 plakalı, BMW marka 750d xDrive Long 2015 model aracın idareye teslim edildiği ve söz konusu aracın yılın ilk 7 ayı boyunca kullanımda bulunduğu tespit edilmiştir. Söz konusu araç için yılın ilk 3 ayında her ay için KDV hariç 16.630,00 TL, takip eden diğer 4 ayda ise her ay için KDV hariç 16.798,00 TL olmak üzere 7 ay için toplamda yaklaşık 117.000,00 TL'lik kiralama bedeli ödendiği görülmüştür. Bu husus "*Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin"* 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan binek araçların kiralama bedelinin kasko değerinin %2'sinden fazla olamayacağı hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Zira, söz konusu Esas ve Usuller'de yer alan şartları sağlayan ve model yılı 2015 olan kiralanabilecek en pahalı aracın kasko değeri yaklaşık 100.000,00 TL, ve bu araca ödenebilecek en yüksek aylık kira bedeli ise 2.000,00 TL'dir. Mevzuat hükümleri uyarınca binek bir araca ödenebilecek en yüksek kira bedeli olan 2.000,00 TL ile aylık ortalama 16.700,00 TL kira bedeli ödenen BMW marka binek araç arasında 7 kattan fazla fark bulunmaktadır.

www.balioglu.net

C) Teknik şartnamede belirtilen model yılından daha eski modelli taşıtların İdare tarafından kabul edilmesi

İhalelere iştirak eden isteklilerin tamamı ihale dokümanında yazılı tüm şart ve talepleri değerlendirmekte ve teklif bedellerini bu doğrultuda hazırlamaktadırlar. Dolayısıyla ihale dokümanında yazılı hususlara yükleniciler tarafından tamamıyla uyulması gerektiği izahtan varestedir.

Ne var ki, 2018/2464 ihale kayıt numaralı işin fiyat teklif cetvelinin 10'uncu satırında, 2018/189962 ve 2018/317277 ihale kayıt numaralı işlerin fiyat teklif cetvellerinin 8'inci satırında yer alan *"Otomobil binek en az 2017 model ve üzeri"* iş kalemine ilişkin olarak yüklenici tarafından idareye teslim edilen araç ruhsatlarının incelenmesinden; teslim edilen bazı araçların teknik şartnamede yazılı 2017 model ve üzerinde olma şartını sağlamadığı, 2014, 2015 ve 2016 model araçların da idarece kabul edildiği tespit edilmiştir.

D) İhaleler kapsamında yabancı menşeli araçların teslim alınması

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "Yabancı menşeli taşıt" ifadesinin Kanunun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrası uyarınca yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtları ifade ettiği belirtilmiş, "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin 1 numaralı fıkrasının (b) bendinde aynen; *"Hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesi, Kanunun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacaktır."* hükmüne yer verilmiştir.

Belediyeler 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10'uncu maddesinde belediyeler hakkında özel bir düzenleme getirilmediğinden belediyeler tarafından yabancı menşeli araç kiralanması mümkün değildir.

Yüklenici tarafından İdareye teslim edilen araçların ruhsatlarının incelenmesi sonucunda, mezkûr Usul ve Esaslara aykırı olarak yabancı menşeli araçların kiralandığı tespit edilmiştir. Söz konusu araçlara ilişki detaylı tablo aşağıya alınmıştır:

www.balioglu.net

Tablo 16: Kiralanan yabancı menşeli araçlar tablosu

Sıra No	Plaka	Marka	Model	Model Yılı	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Bitiş Tarihi	Kiralandığı Gün Sayısı
1	34 AAH 798	Volkswagen	Passat	2017	20.04.2018	31.12.2018	255
2	34 ET 8479	Seat	Leon	2016	17.01.2018	16.07.2018	180
3	34 EH 035	BMW	750d Xdrive Long	2015	17.01.2018	15.07.2018	179
4	34 NE 6473	Volkswagen	Passat	2015	20.04.2018	17.08.2018	119
5	34 LT 3702	Volkswagen	Passat	2017	18.08.2018	16.11.2018	90
6	34 ZK 4800	Volkswagen	Passat	2015	30.01.2018	16.04.2018	76
7	34 ZK 4724	Volkswagen	Passat	2015	30.01.2018	16.04.2018	76
8	34 KG 2308	Volkswagen	Passat	2017	20.04.2018	1.07.2018	72
9	34 SP 8034	Ford	Focus	2017	8.03.2018	16.04.2018	39
10	34 ACH 340	Ford	Focus	2017	12.03.2018	16.04.2018	35

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, yerli muhteva içermeyen tamamen yabancı menşeli araçlar kiralanmış, bu araçlar için kira bedelleri ödenmiştir.

E) Motor hacmi 1.600 cc'yi geçen araçların kiralanması

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in *"Genel esaslar"* başlıklı 6'ncı maddesinin 1 numaralı fıkrasının (c) bendinde binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacminin 1600 cc'yi geçmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu ihalelere ilişkin teknik şartnamelerde yer alan *"Otomobil binek araç sedan 5 koltuk kapasiteli en az 2015 model ve üzeri"* araç kiralanması iş kalemi için kiralanacak aracın 2.993 cc motor hacmine sahip olması şartı mezkûr usul ve esaslarda yer alan kiralanacak araçların en fazla 1.600 cc motor hacmine sahip olması gerektiği kuralına da aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda detayları belirtilen maddeler uyarınca; araç kiralaması hizmet alımı işlerinde, yerli muhteva oranı %50'nin üzerinde olan araçların teslim alınması, bu araçlara kasko değerinin %2'sinden daha fazla kira ödemesinde bulunulmaması, herhangi bir marka ve modeli işaret edecek teknik tanımlamalardan uzak durulması gerekmektedir. Gerek 237 sayılı Taşıt Kanunu gerekse de söz konusu Kanuna dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararına uyularak kamu kaynaklarının etkin, etkili ve ekonomik kullanılması için azami özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Teknik Şartnamelerde belirli bir marka ve modele atıf yapılması hususu ile ilgili olarak;

Bulguda yer alan araç için yapılan ödemede, kanuni limit üzerinde kalan kısmın yüklenicinin alacağından mahsup edildiği

Söz konusu dosyanın İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından incelendiği, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği tarafından soruşturma ön inceleme kararı ile T.C. Küçükçekmece Cumhuriyet Savcılığı Özel Suçlar Soruşturma Bürosu tarafından incelendiği,

- Aylık kiralama bedelinin aracın kasko değerinin %2'sini aşması hususu ile ilgili olarak;

Kiralama hizmet alımı işinde kullanılan 34 EH 035 plakalı araca ödenen kiralama bedelinin kanuni limitin üzerinde kalan kısmı için Mali Hizmetler Müdürlüğü mahsup alındı belgesi ile kesinti yapıldığı,

- Teknik Şartnamede belirtilen model yılından daha eski modelli taşıtların idare tarafından kabul edilmesi hususu ile ilgili olarak;

www.balioglu.net

Belediye hizmetlerinde kullanılan araçlarda, trafik kazaları, periyodik bakımlar, GPRS arızaları, mekanik- teknik araç arızaları, acil ikamelerde otomatik vites temininin zor olması, cam kırılmaları, fenni muayeneler, aracın değişimlerinde il dışında görev gereği hizmette olması, acil ihtiyaç hizmetlerinin olduğu zamanlarda v.b. mücbir sebeplerden dolayı bu araçların kullanıldığı,

- İhaleler kapsamında yabancı menşeli araçların teslim alınması hususu ile ilgili olarak;

Kiralanan yabancı menşeili araçlar için yaklaşık maliyet hesaplamalarında 2.000,00 TL ve 1.804,00 TL gibi tutarların kullanıldığı, kamu zararı oluşturacak tutar aşımı ödeme yapılmadığı, bundan sonraki dönemde Denetim Raporundaki öneriye uygun işlem yapılacağı,

- Motor hacmi 1.600cc'yi geçen araçların kiralanması hususu ile ilgili olarak;

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usulleri kapsayan araçların yaklaşık maliyet hesaplamasında kullanıldığı, ilgili firmaların birim fiyat teklif cetvellerinde görüleceği üzere kamu zararı oluşturacak tutar aşımı ödeme yapılmadığı, bundan sonraki dönemlerde bulgu konusundaki hususların hassasiyetle takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare, ihale öncesinde teknik şartnamenin hazırlanması aşamasında kiralanacak araçlar için marka ve model belirtmeksizin belli başlı teknik özellikler belirtmiş, yapılan incelemede bir araç grubu için yapılan teknik tarifin BMW marka 750Ld Xdrive Sedan model aracın teknik özellikleri ile birebir aynı olduğu görülmüştür.

Bulguda da belirtildiği üzere işin teknik şartnamesinde doğrudan belirli bir marka veya modele atıf yapılması, yalnızca söz konusu marka veya modele ilişkin tariflere yer verilmesi mevzuat hükümlerine aykırıdır. Nitekim, söz konusu husus İçişleri Bakanlığınca inceleme, Cumhuriyet Savcılığınca soruşturma konusu edilmiştir.

İhale sonrasında da söz konusu tarife uygun olarak 34 EH 035 plakalı BMW marka 750Ld Xdrive model araç idare tarafından teslim alınmış, söz konusu araç için çok yüksek bedellerde kira ödenmiştir. Bu hususun bulgu konusu yapılması üzerine fazla ödenen kira bedelleri yükleniciden tahsil edilmek suretiyle kamu zararı ortadan kaldırılmıştır. Ancak, kamu zararının ortadan kaldırılması, söz konusu aracın teknik özelliklerinin şartnamede birebir yer alması, yabancı menşeli araç kiralanması gibi hususlardaki mevzuata aykırılıkları ortadan kaldırmamaktadır.

www.balioglu.net

Ayrıca, model yılı eski araçların kabul edilmesi ile ilgili İdare savunmasının yerinde görülmesi de mümkün değildir. Zira, işin teknik şartnamesi ihalenin kurallarının koyulduğu ve söz konusu kuralların tamamen İdare tarafından belirlendiği dokümanlardır. İdare, model yılı teknik şartnamede belirtilenden daha düşük olan yüklenicinin getirmiş olduğu araçları kabul etmiş, kendi koymuş olduğu kurallara kendisi uymamıştır.

Bununla birlikte, yüklenicinin teknik şartnameye göre sağlaması gereken araçlar ile idareye teslim etmiş olduğu model yılı daha düşük olan araçların kira bedellerinin aynı olmayacağı, daha düşük modelli araçların kira bedelinin de nispeten daha düşük olacağı aşikardır. Düşük modelli araçların kabul edilip, bu araçlar için teknik şartnamede yazıldığı gibi 2017 model ve üzeri bir araç kiralanmış gibi bedel ödenmesinde de yüklenici lehine bir durum oluşmaktadır. Kamu kaynaklarını etkin, etkili ve verimli kullanmakla mükellef olan idare personelinin böyle bir duruma müsaade etmemesi gerekmektedir.

İdarenin yapması gereken, teknik şartnamesini ihtiyaçlarına ve kabul etmeyi öngördüğü araçların model yılına uygun olarak belirlemek, 2014, 2015 veya 2016 model araçlar kabul edilecekse bunun şartnamede de belirtilmesini sağlamak ve isteklilerin fiyat tekliflerini bu hususu göz önünde bulundurarak yapmalarını sağlamaktadır.

www.balioglu.net

Kiralanan yabancı menşeli araçlar ile kiralanan araçlar içerisinde motor hacmi 1.600 cc'yi geçen araçlar bulunması ile ilgili bulguda kamu zararı oluşturulduğuna ilişkin herhangi bir ibare bulunmamakta, ancak söz konusu araçların idare tarafından teslim alınmasının Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere aykırılık teşkil ettiği belirtilmektedir. İdare tarafından yapılan bir işlemin kamu zararı içermemesi söz konusu işlemin bütünüyle mevzuata uygun olduğu anlamını ortaya çıkarmamaktadır. Nitekim, Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'de yer alan 1.600 cc üzerinde araç kiralanmayacağı ve yabancı menşeli araç kiralanmasının mümkün olmayacağı yönündeki düzenlemeler bağlayıcı olup, buna uygun işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

İdarenin bundan sonra yapacağı ihale öncesi ve sonrasındaki tüm iş ve işlemlerinde yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine riayet etmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Karşılığı Olmadığı Halde İleri Tarihli Çek Verilmesi ve Çeklerin Bir Kredi Aracı Olarak Kullanılması

Bir kimse veya kurumun bankadaki hesabından belgede yazılı miktar kadarının belgede adı yazılı olana ya da onun belgeyi havale ettiği kimseye ya da belgeyi taşıyana ödenmesi için düzenlediği, belli biçim ve özelliği olan yazılı belgeye "çek" denmektedir. Çek bir ödeme aracıdır ve bankaya ibraz edildiğinde ödenmesi gerekmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "*Muacceliyet*" başlıklı 795'inci maddesinde *"Çek görüldüğünde ödenir. Buna aykırı herhangi bir kayıt yazılmamış hükmündedir."* denilmek suretiyle çekin bir ödeme aracı olarak dizayn edildiği, çekte vadenin bulunamayacağı ve bankaya ibraz edildiği anda karşılığının banka tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Bu manada, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile çekin kredi aracı olarak kullanılması önlenmeye çalışılmıştır.

Buna karşılık 5941 sayılı Çek Kanunu'nun Geçici 3'üncü maddesinin 5 numaralı fıkrasında yer alan *" 31/12/2020 tarihine kadar, üzerinde yazılı düzenleme tarihinden önce çekin ödenmek için muhatap bankaya ibrazı geçersizdir"* hükmü, söz konusu tarihe kadar taraflar arasındaki vade anlaşmasını mümkün kılmaktadır.

www.balioglu.net

Ayrıca, 5941 sayılı Çek Kanunu'nun *"Ceza sorumluluğu, çek düzenleme ve çek hesabı açma yasağı"* başlıklı 5'inci maddesinde; *"Üzerinde yazılı bulunan düzenleme tarihine göre kanuni ibraz süresi içinde ibrazında, çekle ilgili olarak "karşılıksızdır" işlemi yapılmasına sebebiyet veren kişi hakkında, hamilin şikâyeti üzerine, her bir çekle ilgili olarak, binbeşyüz güne kadar adli para cezasına hükmolunur"* denilmek suretiyle, çekin vade tarihinde bankada karşılığının bulundurulmamasının yaptırıma tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından keşide edilen çeklerin incelenmesi sonucunda, idare tarafından vadeli çek (ileri tarihli çek) düzenlendiği, bir ödeme aracı olan çekin kredi aracı olarak kullanıldığı, çeklerin bir kısmının ödeme tarihinde bankada karşılığının bulunmadığı ve bu suretle söz konusu çeklerin karşılıksız çıktığı, ayrıca ödemesi İdare tarafından nakden yapılan bazı çeklerin ellerinde bulunduran kişilerce İdareye iade edilmediği tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından yıllar itibariyle 229.005.158,06 TL toplam tutarlı 250 adet vadeli çek düzenlendiği, düzenlenen çeklerden 176.866.996,14 TL toplam tutarlı 204 adedinin ödemesinin gerçekleştirildiği, geriye kalan 52.138.161,92 TL toplam tutarlı 46 adet çekin karşılıksız kaldığı, karşılığı bulunmayan çeklerden bir kısmına İdare

tarafından kısmi ödemede bulunulduğu ve 31.12.2018 tarihi itibariyle dolaşımda bulunan, karşılığı bulunmaması nedeniyle ödenmemiş ve vadesi geçmiş çek toplamının 38.599.025,66 TL olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda karşılıksız çıkan çeklere ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 17: Karşılıksız çıkan çeklere ilişkin detaylı tablo

Sıra	Çek No	Veriliş Tarihi	Vade	Çek Tutarı (TL)	Ödenen (TL)	Kalan (TL)
1	38053	4.08.2016	20.06.2017	3.100.000,00	100.000,00	3.000.000,00
2	40661	9.01.2017	29.08.2017	524.206,29	295.000,00	229.206,29
3	40719	3.02.2017	30.08.2017	500.000,00	76.413,96	423.586,04
4	40539	26.10.2016	11.09.2017	1.354.163,47	200.000,00	1.154.163,47
5	41394	28.03.2017	25.09.2017	777.573,87	0,00	777.573,87
6	41408	13.04.2017	20.10.2017	300.000,00	161.421,22	138.578,78
7	40561	8.11.2016	12.12.2017	1.050.000,00	525.000,00	525.000,00
8	40562	8.11.2016	20.12.2017	1.050.000,00	0,00	1.050.000,00
9	42761	6.07.2017	23.12.2017	500.000,00	301.413,21	198.586,79
10	42773	14.08.2017	25.12.2017	500.000,00	400.000,00	100.000,00
11	41450	1.06.2017	27.12.2017	207.000,00	157.000,00	50.000,00
12	40682	20.01.2017	15.01.2018	450.000,00	185.000,00	265.000,00
13	41351	9.02.2017	20.01.2018	1.500.000,00	700.000,00	800.000,00
14	42752	3.07.2017	20.01.2018	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00
15	42759	6.07.2017	25.01.2018	500.000,00	400.000,00	100.000,00
16	41374	27.02.2017	12.02.2018	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00
17	42753	3.07.2017	20.02.2018	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00
18	42777	14.08.2017	21.02.2018	727.332,00	0,00	727.332,00
19	41439	24.05.2017	28.02.2018	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00
20	41459	7.06.2017	10.03.2018	1.000.000,00	710.000,00	290.000,00
21	41372	27.02.2017	16.03.2018	4.150.000,00	1.900.000,00	2.250.000,00
22	41442	24.05.2017	30.03.2018	2.000.000,00	1.500.000,00	500.000,00
23	41460	7.06.2017	10.04.2018	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00
24	41441	24.05.2017	30.04.2018	2.000.000,00	50.000,00	1.950.000,00
25	41461	7.06.2017	10.05.2018	807.437,62	0,00	807.437,62
26	42790	15.09.2017	20.05.2018	1.700.000,00	736.602,79	963.397,21
27	42781	21.08.2017	25.05.2018	1.200.000,00	195.000,00	1.005.000,00
28	42793	15.09.2017	1.06.2018	1.700.000,00	1.277.000,00	423.000,00
29	42789	15.09.2017	1.06.2018	1.272.394,80	1.604,49	1.270.790,31
30	41447	29.05.2017	3.06.2018	1.024.562,85	0,00	1.024.562,85
31	42794	15.09.2017	10.06.2018	1.700.000,00	360.000,00	1.340.000,00
32	41475	16.06.2017	15.06.2018	100.000,00	0,00	100.000,00
33	42746	16.06.2017	15.06.2018	138.924,17	0,00	138.924,17
34	42785	22.08.2017	22.08.2018	300.000,00	200.000,00	100.000,00
35	41453	5.06.2017	24.11.2017	1.000.000,00	740.667,27	259.332,73
36	41428	4.05.2017	25.11.2017	600.000,00	1.418,02	598.581,98

www.balioglu.net

37	41404	6.04.2017	26.11.2017	553.066,31	1.418,02	551.648,29
38	41454	5.06.2017	28.11.2017	970.000,00	502.844,44	467.155,56
39	40659	4.01.2017	30.11.2017	4.311.500,54	1.750.000,00	2.561.500,54
40	41457	5.06.2017	30.11.2017	530.000,00	1.418,02	528.581,98
41	42771	14.08.2017	30.11.2017	1.000.000,00	101.418,02	898.581,98
42	42772	14.08.2017	15.12.2017	1.000.000,00	1.416,42	998.583,58
43	42756	6.07.2017	20.12.2017	1.000.000,00	1.416,42	998.583,58
44	42757	6.07.2017	25.12.2017	1.000.000,00	1.418,02	998.581,98
45	42762	6.07.2017	25.12.2017	790.000,00	1.418,02	788.581,98
46	42766	17.07.2017	30.12.2017	750.000,00	2.827,92	747.172,08
				52.138.161,92	**13.539.136,26**	**38.599.025,66**

Tablodan da görüldüğü üzere, 2016 ve 2017 yıllarında ödenmesi gereken yükümlülükler vadeli çek düzenlenerek ötelenmiş, bir ödeme aracı olan çek adeta kredi aracı gibi kullanılmıştır.

Bununla birlikte ayrıntısına aşağıdaki tabloda yer verilen 22 adet çeke ilişkin ödeme nakden yapılmasına rağmen bunların İdareye iadesinin yapılmadığı, söz konusu çeklerin adına düzenlenen ilgililerinin elinde kaldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Tablo 18: Ödenmiş olmasına rağmen teslim edilmeyen çeklere ilişkin bilgiler

Sıra	Çek No	Veriliş Tarihi	Vade	Çek Tutarı (TL)	Kalan (TL)	Bankaya İade Tarihi	En Son Ödeme Tarihi
1	41431	4.05.2017	30.11.2017	300.000,00	0,00	**Gelmedi**	14.09.2018
2	42760	6.07.2017	11.12.2017	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	4.12.2018
3	38080	6.09.2016	20.06.2017	4.102.477,01	0,00	**Gelmedi**	10.01.2018
4	38073	2.09.2016	24.06.2017	2.200.000,00	0,00	**Gelmedi**	8.09.2017
5	40709	31.01.2017	30.07.2017	300.000,00	0,00	**Gelmedi**	11.12.2017
6	38068	29.08.2016	31.07.2017	344.385,34	0,00	**Gelmedi**	11.08.2017
7	40720	3.02.2017	15.08.2017	420.551,31	0,00	**Gelmedi**	27.11.2017
8	40716	3.02.2017	20.08.2017	800.000,00	0,00	**Gelmedi**	28.12.2017
9	41425	4.05.2017	11.11.2017	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	28.11.2017
10	41426	4.05.2017	15.11.2017	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	1.06.2018
11	41452	5.06.2017	20.11.2017	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	31.07.2018
12	41427	4.05.2017	21.11.2017	926.300,08	0,00	**Gelmedi**	15.03.2018
13	41423	28.04.2017	23.11.2017	675.000,00	0,00	**Gelmedi**	22.05.2018
14	41382	16.03.2017	30.11.2017	1.100.000,00	0,00	**Gelmedi**	9.02.2018
15	42770	31.07.2017	15.12.2017	470.000,00	0,00	**Gelmedi**	31.05.2018
16	42755	6.07.2017	18.12.2017	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	11.07.2018
17	40698	30.01.2017	30.12.2017	300.000,00	0,00	**Gelmedi**	13.04.2018
18	41373	27.02.2017	17.01.2018	2.500.000,00	0,00	**Gelmedi**	31.05.2018
19	41383	17.02.2017	30.01.2018	1.132.706,01	0,00	**Gelmedi**	10.05.2018
20	41438	24.05.2017	30.01.2018	1.000.000,00	0,00	**Gelmedi**	1.06.2018
21	42787	25.08.2017	25.04.2018	350.000,00	0,00	**Gelmedi**	31.05.2018
22	41409	13.04.2017	31.05.2018	300.000,00	0,00	**Gelmedi**	26.11.2018

Ayrıca, mevcut uygulamanın muhasebeleştirilmesi aşaması da hatalı yapılmaktadır. Kurum tarafından tahakkuk etmiş bir borcun karşılığı olarak çek düzenlendiğinde 320 Bütçe Emanetleri Hesabı borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı alacaklı çalıştırılmakta, dönem sonunda vadesi henüz gelmeyen çekler 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç ve 333 Emanetler Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle tekrar emanet hesabına alınmakta ve söz konusu çekler ödenene kadar 333 hesabından takibine devam edilmektedir.

Çek için kısmi veya tamamen bir ödeme gerçekleştiğinde ise 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ödeme tutarı kadar alacak, 333-Emanetler Hesabına da aynı tutarda borç kaydı yapılmaktadır. Karşılıksız çıkan çekin ise 333-Emanetler Hesabından çıkarılarak tekrar 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınması gibi bir uygulama söz konusudur.

Bahsi geçen uygulama birkaç boyutuyla sakıncalar içermektedir. Birincisi, vadeli olarak düzenlenen çek dönem sonu itibariyle 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabı yerine 333 Emanetler hesabına alınmakta ve takibine bu hesaptan devam edilmektedir. Ancak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde söz konusu hesabın vadeli çeklerin takibi için kullanılacağı yönünde bir hüküm bulunmamaktadır. İkinci sakıncalı durum ise, İdarenin borçlanma limiti hesabının yapılmasında borç stok tutarı dikkate alınmakta olup borç stok tutarının belirlenmesi hususunda ise 320-Bütçe Emanetleri Hesabı borç stoku olarak değerlendirilip hesaplamaya katılırken 333-Emanetler Hesabı borç stoku olarak değerlendirilmemektedir. Bu durum vadeli olarak düzenlenen çeklerin borç stokundan ayrıştırılarak hesaplamaya dâhil edilmemesine, bir başka deyişle gerçek borç stokunun düzenlenen vadeli çek tutarı kadar eksik görünmesine sebep olmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, çek bir ödeme aracıdır. Çekin vadeli olarak düzenlenerek ödemenin ötelenmesi onu kredi aracı haline getirmekle kalmayıp aynı zamanda bugünkü yükümlülüklerin ileride elde edilmesi tahmin edilen gelirlerle karşılanmasına da sebebiyet vermektedir. Bir başka deyişle ileride elde edilecek gelir İdare tarafından ipotek altına alınmaktadır. Söz konusu uygulama kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasını engellediği gibi, kamu hizmetlerinin devamlılığı açısından da önemli sıkıntılar içermektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 103 hesapta yer alan çek bedellerinin vadesinde nakit mevcudu yeterli olduğu takdirde çek hesabından ödendiği, vadesi geçtikten sonra kısmi tutarla ödenen çek tutarlarının 103 hesaptan 333 hesaba aktarıldığı, Belediyede kullanılan

www.balioglu.net

otomasyon siteminde 103 hesapta yer alan defter kayıtlarına ilişkin bir takip ekranı olmadığından ödeme ve bakiye takibi maksadı ile bu uygulamanın yapıldığı, ancak borç stoğu hesabında mahalli idareler Tek Düzen Hesap Planında yer alan 30-49 hesap gruplarında yer alan tutarların dikkate alındığı, bu nedenle 333 hesapta yer alan tutarların da borç stoğu olarak değerlendirildiği, Belediyenin borçları çok olduğu için bu şekilde bir uygulamanın yapıldığı, bundan sonraki süreçte 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İleri vadeli çek düzenlenmesi geçici olarak Kanunen mümkün olsa da karşılığı bulunmadığı halde çek düzenlenmesi mevzuat hükümlerine aykırıdır. Avcılar Belediyesi tarafından düzenlenen çeklerin ilgili bankasında genellikle karşılığının bulunmadığı görülmüş, çekin aslında bir ödeme aracı olarak değil borçların ödenmesinin ötelenmesi sebebiyle bir kredi aracı olarak değerlendirildiği tespit edilmiştir. Mevcut uygulama bugünkü yükümlülüklerin ileride elde edilmesi tahmin edilen gelirlerle karşılanmasına sebebiyet vereceğinden Belediyenin elde etmesi muhtemel gelecek gelirlerinin bugünden harcanması anlamını taşımaktadır.

www.balioglu.net

Çek düzenlendiği için 320 Bütçe Emanetleri Hesabından borç kaydı yapmak suretiyle çıkarılan piyasaya olan borçların, çekin ödenmemesi üzerine 333 Emanetler Hesabında takibi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırıdır.

Bununla birlikte, 333 Emanetler Hesabının çalışma mantığı açısında borç stokunun hesaplanması aşamasında değerlendirmeye alınmaması gerekmektedir. Ancak, bu hesabın bulgu konusundaki gibi hatalı kullanımları nedeniyle hesaba katılması, borç stokunda yer almaması gereken tutarların da hesaba katılmasına veya tersi durumda borç stoku hesabında değerlendirilmesi gereken tutarların hesaba hiç katılmamasına sebebiyet verme riski oluşmaktadır. Bu bakımdan, muhasebeye kaydedilecek her bir işlemin mevzuatta öngörülen hesabına kaydedilmesi ve borç stok hesabının bunun üzerinden yapılması doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bundan sonraki süreçte 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre hareket edileceği belirtildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: İhale Öncesi Yapılması Gereken İşlemlerin Yerine Getirilmemesi Sonucunda İdarenin Mali Külfete Katlanması

İdare tarafından Cihangir Mahallesi 20 pafta, 22452 parselde belediye hizmet binası ve kültür merkezi yapılmasına karar verilmiş, söz konusu yapım işinin uygulama projelerinin çizdirilmesi amacıyla 11.07.2016 tarihinde 2016/173797 ihale kayıt numaralı "Avcılar Kültür Merkezi ve Hizmet Binası Uygulama Projelerinin Danışmanlık Hizmet Alımı İşi" ihale edilerek 373.350,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Danışmanlık hizmeti alınan Firma yüklenmiş olduğu işi sözleşmesine uygun bir şekilde tamamlayarak hazırlamış olduğu uygulama projelerini idareye sunmuştur.

İdare tarafından 373.350,00 TL bedelle danışmanlık hizmeti almak suretiyle çizdirilen projelerin yapımının sağlanması adına 11.04.2017 tarihinde 2017/102680 ihale kayıt numaralı "Avcılar Kültür Merkezi ve Hizmet Binası Yapılması İşi" ihale edilerek 08.05.2017 tarihli ve 48.250.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin imzalanmasını takiben yasal süresi içerisinde işyeri teslimi bir tutanak ile gerçekleştirilmiş, yüklenici tarafından iş programı idareye sunularak onay alınmış ve şantiye alanına geçici elektrik ve su aboneliği yapılması için girişimlerde bulunulmuştur. Buna göre işin 16.05.2017 tarihinde iş yerinin teslim edilmesi ile başladığı ve sözleşmenin bitiş tarihi olan 24.02.2019 tarihine kadar bitirilmesi gerektiği görülmektedir.

Yüklenici firma yer tesliminden yaklaşık 4 ay sonra 07.09.2017 tarihli bir dilekçe ile idareye başvurmuş, ülkenin içerisinde bulunduğu olağanüstü hali, ekonomik kaygıları ve İdarenin söz konusu yapım işinin finansmanını sağlamak için İller Bankasına kredi için başvurmasını sebep göstererek iş programının gerisinde kalındığını belirtmiş, bu nedenle yer tesliminin ötelenmesini talep etmiştir. Söz konusu firma 15.09.2017 tarihli bir başka dilekçe ile bu sefer şantiye alanında bulunan yol işgalleri ile tecavüzlerin çalışmaya engel teşkil ettiğinden bahisle iş yeri tesliminin fiilen yapılamadığını belirtmiş, idareden kaynaklanan bu sorun sebebiyle süre uzatım hakkının saklı tutulmasını talep etmiştir.

Söz konusu dilekçeler sonrasında İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmamış, yüklenicinin sunmuş olduğu dilekçelerin üzerinden yaklaşık bir yıllık süre geçmesinin akabinde 13.08.2018 tarihinde bir "olur" ile 16.05.2017 tarihli iş yeri teslim tutanağının iptaline ve iş yeri tesliminin belirsiz bir süre ile ertelenmesine karar verilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu olur yazılarının incelenmesi sonucunda; inşaatın yapılacağı parsel üzerindeki işgaller ile bitkilerin kaldırılmasının İdarece sağlanamadığı, parsel çevresindeki ulaşım yollarının Fen İşleri Müdürlüğünce açılamadığı, tüm bunlar neticesinde fore kazık yapımının mümkün olmadığı, bu nedenle işe fiili olarak başlanamadığı gerekçeleriyle dilekçelerin kabul edildiği, işgallerin kaldırılıp ulaşım yolları açılarak çalışmaya elverişli şartlar sağlanana kadar yer tesliminin ve işe başlamanın ötelenmesinin İdarece uygun bulunduğu görülmüştür.

31.12.2018 tarihi itibariyle 650 günlük sözleşme süresinin yaklaşık 600 günü geçmiş olmasına rağmen, işin yapılmasına ilişkin herhangi bir adım atılmamış, yer teslimi yapılmasının üzerinden bir yıldan fazla süre geçmesine rağmen yer teslimi iptal edilerek belirsiz bir süreye kadar ötelenmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhalelerde uyulması zorunlu hususlar" başlıklı 5'inci maddesinin 1 numaralı fıkrasının (c) bendinde; *"arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz."* denilmektedir. Benzer bir hüküm 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde de yer almaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünün değerlendirilmesi sonucunda; idareler tarafından yapım işleri ihale edilmeden önce kamulaştırma yapılması, imar işlemlerinin tamamlanarak gerekli yolların açılması gibi işin fiilen yapılmasına engel olacak şartların ortadan kaldırılarak ihalenin yapılmasının esas olduğu görülmektedir. Aksi durumda, ihale edilen işin gerçekleşmemesine ve söz konusu iş için yapılacak tüm masrafların kamu zararı oluşturarak kaynakların verimli ve ekonomik kullanımının önüne geçilmesine sebebiyet verileceği açıktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, yüklenicinin yer tesliminin ötelenmesine ilişkin sunmuş olduğu ilk dilekçesinde bahsedildiği gibi İller Bankasına yapılmış bir kredi başvurusu bulunmamaktadır. Dolayısıyla başvuru sonucunun beklenmesi nedeniyle işin geciktiği gibi bir iddianın kabulü mümkün değildir. Zira 09.06.2017 tarih ve 52 numaralı Belediye Meclis Kararı ile Avcılar Kültür Merkezi ve Hizmet Binası Yapılması İşi ile ilgili İller Bankası A.Ş'den kredi talebine ilişkin gelen yazı Meclis mevcudun oybirliği ile reddedilerek ilgili müdürlüğüne iade edilmiştir.

Bununla birlikte inşaatın yapılacağı arsa üzerinde işgal bulunduğundan bahisle işe başlanılamadığı ve geçen süre zarfında da idare tarafından işgallere son verilemediğinden iş yeri teslim tutanağının iptal edildiği görülmektedir. İdarenin kendi adına tescilli bulunan arsası üzerinde var olduğu ifade edilen işgalleri elindeki kanuni güç ve idare araçlarına rağmen kaldıramamış olması da anlaşılamamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapım işinin projelendirilmesi ve teknik şartnamesinin hazırlanmasına ilişkin danışmanlık hizmeti alınarak karşılığında 373.350,00 TL ödenmiş, ihale öncesinde yapılması gereken imar yolunun açılması, kamulaştırma işlemlerinin yapılması gibi işlemler yapılmayarak ihaleye çıkılmış ve iş yeri teslimi yapılmış, iş yeri teslimi yapılmasına rağmen aradan geçen 15 aylık süre zarfında iş programının gerisinde kalınması nedeniyle hiçbir işlem yapılmamış, işin iş programına göre sözleşme süresi içerisinde bitirilemeyeceği anlaşılınca bir takım gerekçelerle iş yeri teslimi iptal edilerek işin yapılması bir nevi askıya alınmıştır. İdare kendi kusuru sebebiyle işin sözleşme süresi içerisinde yapılmasına mani olmuş, yapılmayan bir iş için ciddi bir maddi külfete katlanılmıştır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediyenin yeni bir hizmet binasına ihtiyacı bulunduğu, belediyede görevli teknik ekip ve cihazların yeterli olmaması nedeniyle tüm projelerin ve detaylı maket ve animasyonların yaptırılmasının zorunlu olduğu,

Mevcut yerle ilgili çeşitli sorunlar ve ödenek sorunları olmasının hazırlanmış prestij projesinin başka bir yerde uygulanmasına engel olmayacağı, bu nedenle usulüne uygun olarak gerçekleştirilmiş olan proje ve şartname hazırlanması işlerinin herhangi bir kamu zararı oluşturmayacağı,

Ayrıca proje hazırlanmasına ilişkin ihalenin %57,9 ihale tenzilatı ile çok uygun bir fiyatla gerçekleştirildiği, herhangi bir külfete maruz kalınmadığı, yapım işine ilişkin sözleşmesinin halen yürürlükte olduğu, bu nedenle herhangi bir maddi külfet ve kamu zararı bulunmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Öncelikle belirtmek gerekir ki, bulgunun herhangi bir yerinde belediyenin yeni bir hizmet binasına ihtiyacı olup olmadığı veya bu ihtiyaca binaen yapılması planlanan işin projelendirme çalışmaları için danışmanlık hizmeti alınıp alınamayacağı hususunda bir eleştiride bulunulmamıştır. Bulguda 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35'inci

maddesinde yer alan "Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz" amir hükmüne aykırı bir ifade de yer almamaktadır.

Bulgu konusu yapılan husus, ihale öncesinde yapılması gereken imar yolunun açılması, kamulaştırma yapılması, işgallerin kaldırılması gibi işlemlerin yapılmayarak ihaleye çıkılması, tüm bu eksikliklere rağmen iş yeri tesliminin yapılarak sözleşme süresinin başlamasının sağlanması, aradan geçen 15 aylık süre zarfında iş programının gerisinde kalınması nedeniyle hiçbir işlem yapılmamış olması, işin iş programına göre sözleşme süresi içerisinde bitirilemeyeceği anlaşılınca ihale öncesinde idare tarafından ortadan kaldırılmamış olan yukarıda bahsedilen eksiklikler gerekçe gösterilerek iş yeri teslim tutanağının iptal edilerek işin yapılmasının belirsiz bir süre ile ertelenmesidir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta yapım işine ilişkin yapılan ihalede bir takım ödenek sorunlarının bulunduğu belirtilmiştir. Ancak, denetim ekibince yerinde yapılan denetim çalışmaları sırasında ihale onay belgesi incelenmiş, söz konusu belgeye göre ihaleye ilişkin kullanılabilir yeterli ödeneğin bulunduğu görülmüştür. Zaten, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz." hükmüne amirdir.

www.balioglu.net

İhale öncesinde de belediyenin mevcut borç yükü ile ödeme güçlüğü çektiği açıktır. Bu nedenle kamu idaresi cevabında belirtilen ödenek sorunları yeni ortaya çıkmış bir durum değildir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevaptan sözleşmenin halen yürürlükte olduğu görülmektedir. İdare işin yapılmasına karar verirse, yükleniciye yer tesliminde yaşanan gecikme kadar süre uzatımı verecek, bu sürede yapılan tüm imalatların bedelleri hesaplanacak olan fiyat farkı ile birlikte ödenecektir.

Buna göre iş yeri tesliminin yapıldığı 16.05.2017 tarihinde inşaat işlerinin başlaması gerektiği açıktır. Söz konusu tarihteki inşaat maliyetleri ile inşaat işinin belirsiz bir gelecekte yapımına başlandığındaki inşaat maliyetleri karşılaştırıldığında Belediyenin karşılaşması muhtemel fiyat farkı ödemesi tutarı sözleşme bedelinin çok üzerinde olacak, İdare ciddi bir maddi külfete katlanacaktır.

Bununla birlikte Yargıtay 15. Hukuk Dairesi'nin 05.07.1976 tarih E. 1426, K.2774 sayılı Kararı'nda İdarenin yer teslimini belirsiz bir tarihe ertelemesinin, sözleşmeye aykırılık meydana getireceği, ayrıca söz konusu durumun yüklenici açısından haklı bir fesih nedeni

oluşturacağı, yüklenicinin olumlu ve olumsuz zararlarının ödettirilmesine karar verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

İdare, ihale öncesinde yapması gereken işlemleri gerçekleştirmemiş, sözleşme imzalanması sonrasında kendi kudretinde olan yol açılması, işgallerin kaldırılması gibi hususlarda hiçbir adım atmamış ve işin yer teslimini belirsiz bir tarihe kadar iptal etmiştir. Aynı zamanda işin yapılması için gerekli ödeneğin temininde sorunlar yaşandığı belirtilmektedir. 4734 sayılı Kanun uyarınca ihale öncesi yapılması gereken işlemler İdare tarafından yapılmadığından iki ihtimalde de yani işe süre uzatımı verilmesi suretiyle mevcut sözleşmeyle devam edilmesi halinde de sözleşmenin feshedilmesi durumunda da İdarenin maddi külfetle karşı karşıya kalma riski bulunmaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Kurumun Hüküm ve Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişilere Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

www.balioglu.net

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.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"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.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir usul 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 da doğuracaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, idareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli hem de aynı zamanda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

Kuruma ait taşınmazlar ile yol, yeşil alan, sosyal donatı gibi sebeplerle tapuda kamuya terk edilen ve Kurum'un yetki ve görev sınırları içerisinde yer alan yerlerin incelenmesi neticesinde; Avcılar Belediyesine ait bir kısım mülk ve işletmeler ile kamuya terkini yapılan bazı yerlerin (yol, yeşil alan vs. gibi) herhangi bir ihale yapılmadan bir kısım kişi, şirket ve spor kulübü dernekleri tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Avcılar Belediyesinde 2018 yılı için adına ecrimisil tahakkuku bulunan yaklaşık 1.600 kişi bulunduğu, söz konusu ecrimisil dosyalarının yaklaşık 795 tanesinin işgalin fiilen son verilmesinin mümkün bulunmadığı imar artıklarından oluştuğu görülmüştür. İmar artığı dışında kalan ecrimisil dosyalarındaki işgallerin ise bina, bahçe, otopark, benzin istasyonu, büfe, kafe ve müştemilatı, kış bahçesi, lostra salonu, oto yıkama alanı, site içi yol ve sosyal tesis vb. şekilde kullanılmak suretiyle fuzuli şagiller tarafından işgal edilmiş, işgalciler adına ecrimisil tahakkuk ettirilmesi suretiyle işgallerin sürekli hale getirilmiş, işgalciler hakkında tahliye talebinde bulunulmamış, işgale son verilmesi için yasal mercilere başvurulmamıştır.

Yapılan incelemede imar artığı durumunda olan taşınmazların büyük çoğunluğunun 15 m^2'den daha küçük olduğu, işgaline son verilmesi mümkün olmayan yerler olduğu, ancak sayıları az olmakla birlikte imar artığı durumunda olup 100 ila 3.000 m^2 arasında değişen büyüklüklerde kullanılabilir alanlı işgallerin de mevcut olduğu görülmüştür. Buna göre imar artığı işgaller için yapılması gereken, çok küçük boyutlarda olan ve işgale son verilmesi

mümkün bulunmayan yerler dışında kalan işgalli alanlardan kiraya verilebilir durumda olanlar için işgale son verilerek 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yapılması, bunlardan kiraya verilebilir durumda olmayanlar için ise işgale son verilerek tahliyelerinin sağlanması gerekmektedir.

İmar artığı olmayan ecrimisil dosyalarının incelenmesi sonucunda ise; Belediye tarafından ecrimisil uygulamasının kiralama usulüne çevrildiği, işgalciler adına ecrimisil tahakkuk edilerek söz konusu kişilerin işgallerine devam etmesinin sağlandığı tespit edilmiştir.

Örneğin, aşağıdaki tablonun 5 sıra numaralı satırında yer alan Yeşilkent Mahallesi 385 ada 1 parselin yanında bulunan ve plandaki fonksiyonu park ve spor alanı olan 41.951,14 m^2'lik alanın lüks bir site tarafından etrafının duvarlarla çevrildiği, söz konusu yer üzerinde sadece site sakinlerinin kullanımına ayrılmış yürüyüş yolları, spor sahaları ve sosyal tesis bulunduğu görülmüştür. Lüks villalardan oluşan site tarafından etrafı çevrilmek suretiyle işgal edilen toplam alan 41.951,14 m^2 olmasına rağmen Kurum tarafından yapılan ecrimisil tahakkukunun spor sahaları ve sosyal tesisin toplam taban alanı olan 3.973,43 m^2 üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu lüks villalardan oluşan site, ecrimisil ödediği alanın yaklaşık 10,5 katı kadar alan işgal etmiş olmasına rağmen, Belediye tarafından yalnızca 3.973,43 m^2 için ecrimisil tahakkuk ettirilmesinin hukuka uyar bir yönü bulunmamaktadır.

Ayrıca, aşağıdaki tablonun 6 sıra numaralı satırında yer alan ve plan fonksiyonu okul alanı olan ancak üzerinde büfe, mutfak, kapalı kış bahçesi, futbol, basketbol, voleybol sahası ve tenis kortu bulunan alan bir amatör spor kulübü derneği tarafından işgal edilmiş, Kurum tarafından ecrimisil karşılığı kullanılmasına izin verilmiştir. Söz konusu işgalli alan 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilerek 16.08.2018 tarih ve 704 sayılı Encümen Kararı ile aylık 15.000 TL + KDV bedel ile kiraya verilmiş, ancak işgalci durumda bulunan amatör spor kulübü derneği tarafından işgal sonlandırılarak yer teslimi yapılmadığından kiracı tarafından sözleşme tek taraflı olarak feshedilmiştir. Söz konusu amatör spor kulübü derneği adına 2018 yılı için tahakkuk ettirilen 2.712,50 TL ecrimisil bedeli ile ihaleyi kazanarak sözleşme imzalayan, ancak sözleşmesini tek taraflı fesheden istekli tarafından teklif edilen 15.000,00 TL kira bedeli karşılaştırıldığında, Belediyenin önemli bir gelir kaleminden mahrum kaldığı açıkça görülmektedir.

Ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazlara aşağıdaki tabloda örnek mahiyetinde yer verilmiş olup, söz konusu örnek sayısını artırmak mümkündür.

www.balioglu.net

Tablo 19: Ecrimisil karşılığı kullandırılan yerler listesi

Sıra No	Adresi	Mahalle	Pafta	Ada	Parsel	Plan Durumu	İşgal Tarihi	Kullanılan Alan (M²)	Kullanım Şekli
1	Ambarlı Mah. Hikmet Sok. No: 5 Daire: 16	Ambarlı	36		6639	Arsa		259,56	Kafeterya İşgali
2	Merkez Mahallesi Şamlı Sokak No: 36/A	Merkez	9		20027-18050-4782 Parseller Arası	Terk Alan	1.12.1999	830,52	Otopark
3	Üniversite Mahallesi E-5 Yanyol Cad. No: 42 Yönetim Katı Avcılar/İstanbul	Üniversite	3		21513 Parsel Yanı	Yeşil Alan	1.02.2011	6.261	İş Yeri Giriş Çıkış Alanı
4	Tahtakale Mh. Ayçiçeği Sk. No:8	Tahtakale		664	4-5 Parseller Yanı	Park Alanı	1.08.2010	5.015	Sosyal Tesis Alanı Park Ve Yol
5	Yeşilkent Mahallesi Nilüfer Caddesi No: 1/B	Yeşilkent Mh		385	1	Park ve Spor Alanı	1.10.2014	3.973,43	Kafe Spor Alanı Sos.Tes. Aln.
6	Gümüşpala Mah. İskece Cad. Alsancak Sokak	Gümüşpala				Okul Alanı		2.370,76	Spor Tesis Alanı
7	Firuzköy Mah. Balcı Sok. Avcılar/İstanbul	Firuzköy		280	7	Yeşil Alan	1.04.2017	418	Bahçe
8	Tahtakale Mah. Ilgın Çiçeği Sok. Avcılar/İstanbul	Tahtakale		655	1	Kadastral Yol	1.03.2012	3.228	Yol Olarak Kullanılıyor
9	Gümüşpala Mah. İskece Cad. No:4 Avcılar/İstanbul	Gümüşpala	17		22265	Park Alanı	1.04.2017	1.387	Kafe Otoparkı
10	Bülent Ecevit Parkı	Merkez	Bülent Ecevit Parkı			Park Alanı	01.02.2013	3,10	Lostra Salonu
11	Bülent Ecevit Parkı	Merkez	Bülent Ecevit Parkı			Park Alanı	01.02.2013	3,10	Lostra Salonu
12	Bülent Ecevit Parkı	Merkez	Bülent Ecevit Parkı			Park Alanı	21.05.2014	3,10	Lostra Salonu
13	Cihangir Mh. Kamarot Sk. No:1/A Avcılar/İstanbul	Cihangir	28		4926	Kadastral Yol	1.02.2011	56,41	Oto Galeri
14	Tahtakale Mah. İstanbul Cad. No:6/A Avcılar/İstanbul	Tahtakale	14		3947	Kadastral Yol	1.10.2011	73,50	Benzin İstasyonu
15	Tahtakale Mah. İstanbul Cad. No:17 Avcılar/İstanbul	Tahtakale	14		3962	Kadastral Yol	1.10.2011	259,14	Oto Galeri
16	Ahmet Taner Kışlalı Cad. Bülent Ecevit Parkı Kafeterya	Merkez			4790-4710	Arsa (İmar Artığı)	13.01.2017	177,62	Kafeterya
17	Mustafa Kemalpaşa Mahallesi Ümit Sokak No:95/6 Avcılar /İstanbul	Firuzköy	8		6325	Arsa	1.01.2015	763,64	Depo

Öncelikle yapılması gereken işgal edilen alanların doğru hesaplanarak ecrimisil tahakkuk işlemlerinin gerçek değerler üzerinden yapılması, ecrimisil uygulamasının kiralama

www.balioglu.net

şekline dönüştürülmeyerek tahliyelerinin sağlanmasıdır. Daha sonra ise mezkûr yerlerin 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale ile kiraya verilmesi sağlanarak Kurum iş ve işlemleri mevzuata uygun hale getirilmelidir.

İşgal altında bulunan taşınmazların tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmemesi, kamuya ait veya kamunun tasarrufunda bulunan bir kısım taşınmazların sadece belli kişiler tarafından ecrimisil karşılığında kullanılmasına sebebiyet vermektedir ki açıkça hukuka aykırı olan bu husus kamu kaynaklarının kullanımı açısından da oldukça sakıncalı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle hatalı uygulamadan vazgeçilerek mevzuata uygun tasarrufta bulunulması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kurumun hüküm ve tasarrufunda bulunan bazı yerlerin ihale olmaksızın işgalci konumunda bulunan kişilere ecrimisil karşılığında kullandırılmasına ilişkin işgallere son verilerek mevzuata uygun hale getirilmesi hususunda gerekli işlemlerin başlatıldığı bildirilmiş, cevap tarihi itibariyle işgaline son verilenlerin listesi cevap ekinde gönderilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta ecrimisil karşılığında kullandırılan yerlere ilişkin işgallere son verilerek mevzuata uygun hale getirilmesi hususunda gerekli işlemlerin başlatıldığı bildirilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, yine bulguda yer verilen Yeşilkent Mahallesi 385 ada 1 parselin yanında bulunan, lüks villalardan oluşan bir site tarafından işgal edilen 41.951,14 m^2 alanlı, plandaki fonksiyonu park ve spor alanı olan yerin yalnızca 3.973,43 m^2'lik kısmı için ecrimisil tahakkuk ettirilmesine ilişkin herhangi bir cevap gönderilmemiştir. Söz konusu sitenin gerçekte işgal ettiği alan ecrimisil ödediği alanın yaklaşık 10,5 katı olmasına rağmen, etrafı çevrili bütün alan üzerinden ecrmisil alınmamasının herhangi bir hukuki izahı bulunmamaktadır.

Gerekli ek tahakkuk işlemlerinin başlatılarak, mevcut tahakkukların gerçekteki duruma uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Kurumun Bazı Kiracılarının Kiraladıkları Alanın Dışına Taşmaları Suretiyle İşgalci Hale Gelmeleri ve Haklarında İlgili Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmaması

İdare hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazları 2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya vermekte, sözleşme ve şartnamelerde kiraya verilen yerlerin kullanım amacı ve kullanım alanlarının ne olduğu açıkça belirtilmektedir. İhaleler söz konusu dokümanlara göre yapılmakta ve hem İdare hem de kiracıları imzalanan sözleşme ile sözleşme ve eki teknik şartnamede yazılı hususlara uymayı taahhüt etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"* başlıklı 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

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

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

...

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

2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya verilen taşınmazların gerek ihale ilan metinleri ve kiralamaya ilişkin teknik şartnamelerinde gerekse sözleşmelerinde kiraya verilen alanların nev'i, kullanım amacı ve bu yerlerin kaç metrekare olduğu belirtilmektedir. Söz konusu taşınmazların kiraya verilmesi için yapılan ihalelerde istekliler tarafından teklif edilen bedeller ilanda belirtilen kullanım alanı ve kullanım amacı için verilen tekliflerdir. İhale öncesinde belirlenen mevcut kullanım alanlarının sözleşme sonrası kiracılar tarafından genişletilmesi hem kişiler lehine haksız kazanca sebep olmakta, hem de ihale öncesi belediye

www.balioglu.net

tarafından belirlenen kiralamaya ilişkin şartların ihaleden sonra değiştirilmesi anlamını taşımaktadır.

Taşınmazların kiralanmasına ilişkin ihale işlem dosyalarının incelenmesi sonucunda, belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan 54 adet taşınmazın çeşitli tarihlerde sözleşme imzalanarak kiraya verildiği görülmüştür. Kiraya verilen söz konusu taşınmazlardan 30 tanesi örneklem yoluyla belirlenerek yerinde fiili ve fiziki denetime tabi tutulmuş, yerinde yapılan incelemelerde 30 kiracıdan 13'ünün kiraladıkları taşınmazların mevcut kullanım alanlarını kapalı alan ilave etmek ve/veya açık alana yayılmak suretiyle genişlettikleri ve söz konusu işgallere rağmen belediye tarafından ecrimisil tahakkuk ettirilerek tahliye işlemlerine başlanılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 20: Kiralanan alanın dışına taşılması suretiyle işgal edilen taşınmazlar

Sıra No	Kiraya Verilen Yer	Nevii	Kiraya Verilen Toplam Alan	Kiralanan Alana İlave Olarak İşgal Edilen Alan	İşgalin Nevi
1	Tahtakale Mahallesi 668 ile 669 Adalar Arasında Kalan Park Alanı	Peyzaj Ürünleri Satış Yeri	7.000 m2	6.616 m^2	Tel çit ile çevrilerek kiracı tarafından kullanılan alanın genişletilmesi suretiyle işgal
2	Mehmet Akif Ersoy Parkı İçerisindeki Büfe, Wc, Kapalı Alanın	Büfe, WC ve Kapalı Alan	79,799	36,6 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık alan oluşturmak suretiyle işgal
3	Mustafa Kemal Paşa Mahallesi İstiklal Caddesi ile Cami Sokak Arasında Bulunan Kafeterya	Kafeterya	110	101,20 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık alan oluşturmak suretiyle işgal
4	Öğretmen Hakkı Orman Parkı İçerisindeki Büfe, Wc ve Kapalı Alan	Büfe, WC ve Kapalı Alan	86,026	89 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık alan oluşturmak suretiyle işgal
5	Merkez Mah. 9 Pafta 4412 ve 4413 Sayılı Parseller Arasında Kalan İş Yeri	İşyeri	81,84	34,06 m^2	İş yeri önünde bulunan açık alana geçici olmayan bir şekilde masa ve sandalye konulması suretiyle işgal
6	Şehit Dursun Bakan Parkı İçerisinde Bulunan Büfe, Kış Bahçesi, Wc	Büfe, Kış Bahçesi ve Wc	71,97	456,59 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık ve kapalı alan oluşturmak suretiyle işgal
7	Firuzköy Oto Sanayi Sitesi İçerisinde Bulunan Büfe	Büfe	10,4	26,4 m^2	Mevcut kapalı alanın genişletilerek ilave kapalı alan oluşturulması suretiyle işgal
8	Denizköşkler Mah. Serçe Sokak İle Dilaver Sokak Arasında Bulunan 21 Pafta 16360 İle 16389 Parseller Arasında Kalan Kafeterya	Kafeterya	116,528	33,082 m^2	Mevcut kapalı alanın genişletilerek ilave kapalı alan oluşturulması suretiyle işgal
9	Müjdat Gezen Parkı İçerisinde Bulunan Büfe	Büfe, Mutfak, Oturma Alanı ve Wc	135,3	119,27 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık ve kapalı alan oluşturmak suretiyle işgal

www.balioglu.net

10	Uğur Mumcu Parkı İçerisinde Bulunan Kafeterya (Mutfak + Antre), Bay, Bayan Ve Engelli Wc, Kış Bahçesi	Kafeterya, Kış Bahçesi ve WC	70	74,58 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık ve kapalı alan oluşturmak suretiyle işgal
11	Mustafa Tete Parkı İçerisinde Bulunan Büfe	Büfe, WC ve Kapalı Alan	187	37,50 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık alan oluşturmak suretiyle işgal
12	Deli Orman Parkı İçerisinde Bulunan Büfe ve Wc	Büfe ve Wc	25,6	42,4 m^2	Mevcut kapalı alanın genişletilerek ilave kapalı alan oluşturulması suretiyle işgal
13	İbrahim Candemir Parkı İçerisinde Bulunan Büfe, Wc Ve Kapalı Alanın	Büfe, Wc ve Kapalı Alan	77,77	229,15 m^2	Kiralanan alana dahil olmayan açık ve kapalı alan oluşturmak suretiyle işgal

Yukarıda yer verilen alan ve işgaller incelendiğinde bazı kiracıların işin sözleşme ve şartnamelerine aykırı olarak kiraladıkları taşınmazlardan daha geniş alanları işgal ettikleri görülmektedir. İşgal edilen alanın büyüklüğü ne olursa olsun ihale öncesi belirlenen alanın ihale sonrasında sözleşme imzalandıktan sonra genişletilmesi sözleşme ve şartname hükümlerine aykırı olduğu gibi ihalede teklif veren diğer istekliler aleyhine bir durumun oluşmasına da sebebiyet vermektedir. Ayrıca yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu husus 2886 sayılı Kanun'un 75'inci madde hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu Kanun hükmüne göre Belediye tarafından yapılması gereken işgalli yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilerek işgallere son verilmesinin sağlanması, işgal ortadan kaldırılamıyorsa sözleşme ve şartname hükümleri gereği sözleşmenin feshi ve kesin teminatın gelir kaydedilmesi yoluna gidilerek fiili durumun mevzuata uygun hale getirilmesidir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Sözleşme harici kullanılan yerlerin sözleşmeye uygun hale getirilmesi hususunda ihtar çekildiği, alan dışına taşan kısımlar için ecrimisil tahakkuk ettirilerek, bedelin ödenmesi hususunda gerekli işlemlerin yapılmasının sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş, ilgililere ihtar çekilerek ecrimisil tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlandığı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu kişilerin işgallerine son verilip verilmediği hususunda herhangi bir bilgi verilmemiştir.

Ecrimisil bir kiralama yöntemi 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. Bu sebeple işgalci durumda olan ve kendilerine ecrimisil tahakkuk ettirilen söz konusu kişilerin işgallerine son vermelerinin sağlanması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 13: İş Deneyim Belgesindeki Yazılı Tutarın Ayrıştırılmadan Kabul Edilmesi Sonucunda İhaleden Elenmesi Gereken Firmanın Üzerine İhalenin Bırakılması

Çeşitli sektörlerde bitirilen işlerden sonra alınan ve söz konusu işin şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak ifa edildiğini gösteren belgeye iş bitirme belgesi veya diğer adıyla iş deneyim belgesi denilmektedir. Söz konusu belge ihalelere katılımda yeterlik belgesi olarak kabul edilebilmekte, isteklilerin ihale konusu işi yerine getirebilecek düzeyde olduklarına delil olmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılımda yeterlik kuralları" başlıklı 10'uncu maddesinde isteklilerden mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak iş deneyim belgesi istenebileceği belirtilmiş, söz konusu belgenin kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde benzer işin *"ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işleri"* ifade edeceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmelik'in *"Değerlendirmeye ilişkin esaslar"* başlıklı 28'inci maddesinde;

"(1) İhale konusu iş veya benzer işlerle ilgili tek sözleşmeye dayalı olarak iş deneyimini gösteren belgeler değerlendirmeye alınır. Birden çok iş deneyimini gösteren belge hiçbir şekilde toplanamaz.

(2) İş deneyimini gösteren belgelerde yer alan ancak, ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlerin tutarları iş deneyiminde değerlendirmeye alınmaz.

..." hükmü yer almaktadır.

İhale mevzuatımız uyarınca belli istisnalar dışında isteklilerin ihaleye katılabilmesi için ihale konusu işle ilgili iş deneyimi belgesi sunmaları zorunlu tutulmuştur.. İstekliler, ihale konusu işle ilgili iş deneyimine sahip değillerse, idarelerin ihale öncesinde belirleyerek idari şartnamede yer verdikleri benzer işlerle ilgili iş deneyim belgelerini de bu kapsamda sunabilmektedirler.

Aday ve isteklilerin ihale konusu iş veya benzer işlerle ilgili iş deneyimlerinin değerlendirilmesinde; tek sözleşmeye dayalı olarak alınmış iş deneyim belgeleri dikkate alınmaktadır. İş deneyimini gösteren belgelerde yer alan ancak, ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlerin tutarları iş deneyiminde değerlendirmeye alınmamakta, bu şekildeki tutarlar iş deneyim belge tutarından ayrıştırılarak hesaplama yapılmaktadır.

Nitekim, Danıştay 13. Dairesinin E:2015/3473, K:2016/189 numaralı Kararı'nda iş deneyim belgesinin benzer iş kapsamında bulunmayan kısımlarına ilişkin parasal tutarın, belgeyi düzenleyen idareden gerekli bilgi ve belgeler temin edilerek ayrıştırılması, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği uyarınca benzer iş kapsamında olmayan deneyim tutarının yeterlik hesabında dikkate alınmaması gerektiği belirtilmiştir.

İdare ihaleleri üzerinde yapılan incelemelerde; Park ve Bahçeler Müdürlüğünce ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan 2018/224985 ihale kayıt numaralı Avcılar İlçesi Dahilindeki Park, Bahçe ve Yeşil Alanların Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Çalıştırılması İşi kapsamında geçerli tek teklif sahibi yüklenicinin iş deneyim belgesinde benzer iş kapsamında olmayan kısımların bulunduğu, bu kısımların parasal tutarının iş deneyim belgesinden ayrıştırılması gerekirken söz konusu işlemin yapılmadığı, iş deneyim belgesindeki yazılı tutarın ayrıştırılmadan kabul edilmesi sonucunda ihaleden elenmesi gereken firmanın üzerine ihalenin bırakıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu işe ilişkin idari şartnamede benzer işin tanımını *"Sunulan İş Bitirme Tanımı İçerisinde Araç Kiralama Hizmeti Bulunan Benzeri İşler"* olarak yapılmıştır.

Ayrıca şartnameye *"İstekli tarafından teklif edilen bedelin % 40'ından az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin veya teknolojik ürün deneyim belgesinin sunulması gerekir."* hükmü konularak isteklilerin ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin teklif bedelinin en az %40'ı tutarında iş deneyim belgesi sunması zorunlu tutulmuştur.

İhaleyi kazanan isteklinin söz konusu ihalede teklif ettiği bedel 4.776.315,00 TL'dir. Buna göre söz konusu bedelin %40'ı olan 1.910.526,00 TL tutarında araç kiralama hizmeti bulunan benzer işlerde iş deneyim belgesine sahip olması gerektiği açıktır.

İhale dosyası üzerinde yapılan incelemede, ihalede geçerli teklif veren tek istekli bulunduğu, söz konusu isteklinin 2.090.958,26 TL tutarında 52 park ve 6 adet süs havuzu ile kamusal yeşil alanların her türlü bakım onarım işine ait iş deneyim belgesi sunduğu

www.balioglu.net

görülmüştür. Söz konusu iş, bakım ve onarım işi olup personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, mal alımı, araç kiralanması hizmet alımı ile bakım ve onarım yapım işlerinden oluşan karma bir iştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve Danıştay 13. Dairesinin kararı birlikte değerlendirildiğinde isteklinin sunmuş olduğu iş deneyim belgesi içerisinde yer alan parasal tutarların ayrıştırılarak iş deneyim belgesindeki araç kiralama hizmetine ilişkin parasal tutarın değerlendirmeye alınması gerektiği rahatlıkla anlaşılmaktadır.

İstekli tarafından sunulan 2.090.958,26 TL bedelli iş deneyim belgesi tutarı içerisinde araç kiralama kısmına ilişkin tutar sadece 539.273,70 TL'dir. İş deneyim belgesinin araç kiralama kısmına ilişkin tutar ihale tarihine göre güncellendiğinde, isteklinin 737.084,29 TL tutarında araç kiralama hususunda iş deneyimine sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda da yer verildiği üzere isteklinin teklif bedelinin %40'ı tutarında iş deneyim belgesi sunması idari şartnamenin gereğidir. Bu durumda, 4.776.315,00 TL teklif bedelinin %40'ı olan 1.910.526,00 TL tutarında iş deneyim belgesi sunulması gerekirken, istekli tarafından sunulan iş deneyim belgesindeki araç kiralama işine ilişkin tutar yalnızca 737.084,29 TL olmuştur.

www.balioglu.net

İhale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlere ilişkin tutarların ayrıştırmaya tabi tutulmadan tümüyle iş deneyiminde değerlendirmeye alınması mümkün değildir. Söz konusu iş kapsamında da park ve bahçelerin her türlü bakım onarımı işi benzer iş kapsamında olmadığından istekli tarafından sunulan belgenin araç kiralama içeren kısmının ayrıştırılarak sadece buna ilişkin tutarın iş deneyimi olarak kabul edilmesi gerekmekteydi.

Bu nedenle işin idari şartnamesinde yer alan iş deneyimine ilişkin yeterlilik koşulunu sağlayamayan isteklinin ihaleden elenmesi gerekirken, ihalenin üzerine bırakılarak sözleşme imzalanmasında hukuki isabet bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Söz konusu işe ilişkin idari şartnamede iş bitirme tanımı içerisinde araç kiralama hizmeti bulunan işlerin benzer iş olarak kabul edildiği, bu nedenle içerisinde araç kiralama işleri olan iş deneyim belgelerinin bir bütün olarak kabul edildiği, böylece katılımı sınırlayıcı bilgi ve belgelerden kaçınılıp katılımı teşvik edici geniş bir benzer iş tanımı yapıldığı,

Yüklenici tarafından sunulan iş deneyim belgesinin de bir bütün olarak kabul edildiği, söz konusu iş deneyim belgesi teklif edilen bedelin yüzde 40'ının üzerinde olduğundan yeterli ve uygun görülerek hizmette aksama yaşanmaması ve kamu yararı gözetilerek değerlendirmeye esas alındığı,

Hali hazırda söz konusu işin sözleşmesi yürürlükte olduğundan yeni yapılacak ihale süreçlerinde bulguda belirtilen hususların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında sunulan iş deneyim belgesi içerisinde araç kiralama hizmeti bulunan işlerin benzer iş olarak tanımlandığı, ihaleye sunulan iş deneyim belgesi incelenirken iş deneyim belgesi içerisinde araç çalıştırma hizmeti olduğundan iş deneyim belgesinin bütün olarak değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Bulguda yer alan mevzuat hükümleri ile Danıştay 13. Dairesinin mezkûr Kararı'ndan iş deneyimini gösteren belgelerde yer alan ancak, ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlerin tutarlarının iş deneyiminde değerlendirmeye alınmayacağı, bu şekildeki tutarların iş deneyim belge tutarından ayrıştırılarak hesaplama yapılacağı açık bir şekilde görülmektedir.

www.balioglu.net

İsteklinin iş deneyim belgesinde yer alan parasal tutarın ayrıştırılmaya tabi tutularak, iş deneyim belgesi içerisindeki yalnızca araç kiralama hizmetine ilişkin parasal tutarın değerlendirmeye alınması gerekirken, iş deneyim belgesinin bir bütün olarak kabul edilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı gibi, iş deneyimine ilişkin yeterlilik koşulunu sağlayamayan isteklinin ihaleden elenmesi gerekirken, ihalenin üzerine bırakılarak sözleşme imzalanmasında hukuki isabet bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Çevre temizlik vergisi"* başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımı ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara

ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği, iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuata göre konutların çevre temizlik vergileri su tüketim miktarlarına göre belirlenmekte ve su faturaları ile birlikte tahsil edilerek İSKİ tarafından ilgili belediyelere gönderilmektedir. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise mevzuatla belirlenen tarifeye göre ilgili ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir.

Avcılar Belediyesi sınırları içerisinde bulunan işyerlerinin çevre temizlik vergisi tahakkuklarının incelenmesi sonucunda; İdare tarafından kiraya verilen 50 adet iş yeri örneklem olarak seçilmiş ve söz konusu işyerlerinde kiracı olarak bulunanlar için çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılıp yapılmadığı kontrol edilmiştir. Yapılan incelemede 50 adet iş yerinden 19'u için çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılmadığı tespit edilmiştir. İdare tarafından kiraya verilen ve çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılmayan yerlere ilişkin tablo aşağıya alınmıştır:

www.balioglu.net

Tablo 21:Çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılmayan işyerlerine ilişkin liste

Sıra No	Paydaş No / Sicil No	Kiraya Verilen Yer	Kiranın Nevi	Kiracı
1	602118	Mustafa Kemal Paşa Mahallesi İstiklal Caddesi İle Cami Sokak Arasında Bulunan Belediyeye Ait Kafeterya	Kafeterya 110 m^2	... Spor Kulübü Derneği İktisadi İşletmesi
2	49531034818	Firuzköy Mahallesi 5 Pafta 6194 Parsel Üzerinde Avcılar Belediye Başkanlığı Firuzköy Oto Sanayi Sitesi İçerisinde Bulunan Belediyeye Ait Büfe	Büfe 10,40 m^2	E. Şeker
3	973275	Denizköşkler Mah. Serçe Sokak İle Dilaver Sokak Arasında Bulunan 21 Pafta 16360 İle 16389 Parseller Arasında Kalan Belediyeye Ait Kafeterya	Kafeterya 116,528 m^2	… Amatör Spor Kulüpleri Destekleme Derneği
4	976204	Cihangir Mah. Kibele Sokak Üzerinde Ahmet Dicle Parkı'nın İçerisinde Bulunan Büfe, Kış Bahçesi ve Wc'ler Toplam	Büfe (28,5 m^2), Kış Bahçesi (79 m^2) ve Wc'ler Toplam = 107,5 m^2	G. K.
5	20399444308	Merkez Mah. Çiğdem Caddesi 9 Pafta 4404-4402-4401 Nolu Parseller Arasında Kalan Ve Mevcut Kullanım Alanı Olan 713,89 M2'lik Yerin Oto Yıkama Servis Alanı Olarak Kiraya Verilmesi İşi	Oto Yıkama Servis Alanı 713,89 m^2	U. K.
6	1039668	Tahtakale Mahallesi 668 İle 669 Adalar Arasında Kalan Park Alanının Peyzaj Ürünleri Satış Yeri Olarak Kiralanması	Peyzaj Ürünleri Satış Yeri 7.000,00 m^2	... İnşaat Hafriyat Nakliyat Peyzaj Tic.San.Ltd.Şti.

7	63418295536	Avcılar Denizköşkler Mah. 21 Pafta, 19767 Parsel Önü Belediye Adına Terk Edilmiş Alan Üzerinde Büfe Yeri	Büfe 12 m^2	H. S.
8	45778159376	Avcılar Cihangir Mahallesi Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil Cad. Osman Özbek Parkı İçerisinde Bulunan Belediyeye Ait Alanların Kiralanması	Kafeterya 9,97 m^2, Wc 6,62 m^2, Teras 155,00 m^2, Oturma Alanı 138,41 m^2Toplam: 310,00 M2) ve Futbol Sahası 800,00 m^2, Basketbol Sahası 420,00 m^2, Spor Hizmet Binası 75,00 m^2)	T. Ş.
9	1042506	Cihangir Mahallesi, Reşitpaşa Cad. No:158 Nolu 30 Pafta, 5984-5985 Parsel Sayılı Belediye Malı Taşınmaz Üzerinde Bulunan Zemin Kat, 13 Adet Dükkan İle Asma Kat, 2 Adet Wc, 1 Adet Kafeterya Ve Müştemilatın Kiralanması	Yolcu Aktarma İstasyonu 1.023,60 m^2	... Terminal Hizmetleri A.Ş.
10	896214	Avcılar Cihangir Mahallesi, Meşrutiyet Cad. 113 Ada 12 Parsel Önünde Bulunan Tasarruf Hakkı Belediyeye Ait Yol Fazlası Alanın 20,00 m^2 Kısmı Taksi İrtibat Bürosu	Taksi İrtibat Bürosu 20,00 m^2	... K.
11	33013086396	Avcılar Tahtakale Mahallesi, Petrol Sok. Kent Parkı Üzerinde Bulunan Belediyeye Ait Spor Tesisleri	Spor Tesisi 1.825,00 m^2	N. C.
12	26711620498	Avcılar Firuzköy Mahallesi Hilmi Ünal Caddesi Üzerinde Deli Orman Parkı İçerisinde Bulunan Belediyeye Ait Büfe ve Wc	Büfe ve Wc 25,60 m^2	N.T.G.
13	1049366	Avcılar Üniversite Mahallesi 1 Pafta 20702 Parsel Sayılı 1.406,00 M2 Alanlı Belediyemiz Malı Taşınmaz Üzerine Yapılan Ve Fiziki Durumu %40,95 Seviyesinde Olan Ve Yapım İşi Devam Eden 26.09.2016 Tarihinde Sözleşme Feshi Yapılmış Bulunan Binanın Yapım İşi Maliyeti Karşılığında (Maliyet Bedeli Ödeninceye Kadar İrtifak Ve İntifa Hakkı Bedeli İle Mahsuplaştırılacaktır.) Maliyet Bedeli Ödendikten Sonra Aylık İrtifak/İntifa Bedeli İdare Veznelerine Veya İdare Hesabına Nakden Ödenmesi İşi	Yurt Binası 1.406,00 m^2	... Yatırım Sanayi Ticaret Limited Şirketi
14	20267711242	Avcılar Denizköşkler Mahallesi İbrahim Candemir Parkı İçerisinde 24 Pafta 4187 Sayılı Parsel Üzerinde Bulunan Belediyeye Ait Büfe, Wc Ve Kapalı Alanın Kiralanması	Büfe, Wc Ve Kapalı Alan 77,77 m^2	A.A.
15	991919	Avcılar Merkez Mahallesi Merkez Cami Sokağı 4736-4740-4741-4774-10303-10304-10305-16395 Parseller Arasında Tasarruf Hakkı Belediyeye Ait Terkinli Alan Üzerinde Bulunan 132,52 m^2Alanlı Tek Katlı Prefabrik Yapı	Tek Katlı Prefabrik Yapı 132,52 m^2	… Gençlik ve Spor Kulübü Derneği

www.balioglu.net

16	36226523122	Firuzköy Mah. 5 Pafta 6194 Parsel Üzerinde Avcılar Belediye Başkanlığı Firuzköy Oto Sanayi Sitesi İçerisinde Bulunan Belediyeye Ait F Blok 14 Nolu Dükkan	75 m^2 Giriş ve 30 m^2Asma Kat Toplam:105 m^2	E. A.
17	57124508394	Firuzköy Mah. 5 Pafta 6194 Parsel Üzerinde Avcılar Belediye Başkanlığı Firuzköy Oto Sanayi Sitesi İçerisinde Bulunan Belediyeye Ait F Blok 13 Nolu Dükkan	75 m^2 Giriş ve 30 m^2Asma Kat Toplam:105 m^2	M. Ş.
18	15812997776	Avcılar Merkez Mahallesi Çiğdem Cad. 9 Pafta 20028-4413-4412 No.Lu Parseller Arasında Kalan Alan	Oto Yıkama Alanı: 545,00 m^2 Kafeterya: 256,00 m^2 Toplam: 801,00 m^2	M. K.
19	1062879	Avcılar Ambarlı Mahallesi 26 Pafta 22667 Parsel Sayılı 3.971,92 M2 Alanlı Belediye Malı Taşınmaz Üzerinde Bulunan Sosyal Hizmet Binası	Sosyal Hizmet Binası 3.971,92 m^2	... Yaşlı Bakım Hizmetleri A.Ş.

Buna göre İdarenin 2018 yılı içerisinde kiracısı durumunda bulunan söz konusu vergi mükelleflerinden yaklaşık %38'ine gerekli tahakkuk işleminin yapılmadığı görülmektedir. İdarenin kendi kiracılarının dahi çevre temizlik vergisi mükellefiyetlerini kontrol etmemesi, kiracı duruma geçen kişilere tahakkuk işlemlerini başlatmamış olması bu konuda önemli bir kontrol zafiyeti olduğunun göstergesidir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi adına ilçe genelindeki işyerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren mükelleflerin tespitinin yapılarak gerekli işlemlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bulguda belirtilen listedeki yurt binasının henüz faaliyete geçmediği, aynı listede 9'uncu sırada bulunan otobüs terminalinde ise sözleşme gereği alt yükleniciye verilen yerler olduğu ve ÇTV kayıtlarının onlar adına mevcut bulunduğu,

ÇTV kaydı bulunmayanların tespitinin yapılmaya devam ettiği, ÇTV kayıtları bulunan mükelleflerin tahsilat dökümlerinin bazı örneklerinin ekte sunulduğu,

Bulguda yer alan listede belirtilen ve ÇTV bildiriminde bulunmadığı anlaşılan tüm işyerlerine ÇTV kayıtlarını tutmak üzere yoklama ekiplerinin gönderilerek ÇTV tutanaklarının tutulduğu,

Böyle hataların olmaması açısından ilgili birimler arasında koordinasyonun sağlanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bazı kiracıların ÇTV kayıtlarının bulunduğu, ÇTV kaydı bulunmayanların tespitinin yapılmaya devam edildiği, ÇTV bildiriminde bulunmadığı anlaşılan tüm işyerlerine yoklama ekiplerinin gönderilerek ÇTV tutanaklarının tutulduğu belirtilmiştir.

İdarenin gelir kaybı yaşamaması adına ÇTV bildirimi kontrollerinin sadece bulguda belirtilen işyerleri ile sınırlı tutulmaması, ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri tarafından gerekli bildirimlerin yapılıp yapılmadığının düzenli aralıklarla kontrol edilmesi, tahakkuk işlemlerinin yapılarak tahsilat sürecine başlanması sağlanmalıdır.

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Bazı İhalelerde Benzer İş Tanımının Rekabeti Azaltıcı, İhaleye Katılımı Engelleyici Olacak Nitelikte Dar Olarak Tespit Edilmesi

İhale mevzuatı uyarınca belli istisnalar dışında isteklilerin ihaleye katılabilmesi için ihale konusu işle ilgili iş deneyimi belgesi sunmaları zorunludur. İstekliler, ihale konusu işle ilgili iş deneyimine sahip değillerse, idarelerin ihale öncesinde belirleyerek idari şartnamede yer verdikleri benzer iş tanımına uygun olan işlerle ilgili iş deneyim belgelerini yeterlik belgesi olarak sunabilmektedirler.

www.balioglu.net

Burada önemli olan idare tarafından ihale öncesinde benzer iş olarak kabul edilecek işlerin tespitinin doğru bir şekilde yapılması, ihalede rekabet ortamını oluşturacak, en geniş katılımı sağlayacak benzer iş tanımlarının belirlenmesidir. Benzer iş tanımı ne kadar dar, eksik veya hatalı yapılırsa ihaleye katılabilecek iş deneyimine sahip istekli sayısı azalacak ve ihalede rekabet ortadan kalkacaktır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde *"Benzer iş"* tanımının *"ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işleri"* ifade edeceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in *"Değerlendirmeye ilişkin esaslar"* başlıklı 28'inci maddesinde;

"(1) İhale konusu iş veya benzer işlerle ilgili tek sözleşmeye dayalı olarak iş deneyimini gösteren belgeler değerlendirmeye alınır. Birden çok iş deneyimini gösteren belge hiçbir şekilde toplanamaz.

(2) İş deneyimini gösteren belgelerde yer alan ancak, ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlerin tutarları iş deneyiminde değerlendirmeye alınmaz.

...'' hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan bazı ihaleler için benzer iş tanımının rekabeti azaltıcı, ihaleye katılımı engelleyici olacak nitelikte dar olarak tespit edildiği görülmüştür.

Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Temizlik İşleri Müdürlüğünce yapılan araç kiralama ihalelerinde benzer iş tanımının hatalı yapıldığı, bu suretle ihalelerde rekabet ortamının oluşmasına engel olunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 22: Çeşitli ihalelerde benzer iş tanımları

Sıra No	İhale Kayıt No	İlgili Müdürlük	İşin Konusu	Benzer İş Tanımı
1	2018/132793	Fen İşleri Müdürlüğü	Yol, Bakım ve Onarım İşinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşi	Kamu veya Özel Sektörde tek sözleşmeye dayalı bedel içeren Yol Bakım Onarım Hizmeti Alım
2	2018/142379	Fen İşleri Müdürlüğü	Yol, Bakım ve Onarım İşinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşi	Kamu veya Özel Sektörde tek sözleşmeye dayalı bedel içeren Yol Bakım Onarım Hizmeti Alım
3	2018/87570	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Avcılar İlçesi Dahilindeki Park, Bahçe ve Yeşil Alanların Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Çalıştırılması İşi	Park, bahçe, yeşil alan ve süs havuzlarının her türlü bakım onarım hizmet alımı
4	2018/237060	Temizlik İşleri Müdürlüğü	Evsel Nitelikli Katı Atıkların Toplanması ve Nakli İle Kent Temizliği Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Çalıştırılması İşi	Araç ve Makine ile Yapılan Kent Temizliği İşleri, Çöplerin Toplanması ve Nakli İle Kent Temizliğine ait Araç Kiralama İşleri, Araç ve Makine ile Yapılan Çöplerin Toplanması ve Nakli İşleri, Evsel Nitelikli Katı Atıkların Toplanması ve Nakli İle Kent Temizliği İşlerinin Birarada Personel ve Araç İle Yapıldığı İşler (Benzer İş Tutarı Olarak, Araç ve Ekipman İle Yapılan İş Kalemlerine Ait tutarı alınacaktır.)

Yukarıda ayrıntısına yer verilen işler, kamuoyunda taşerona kadro getiren düzenleme olarak da bilinen 696 sayılı KHK öncesinde personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı, araç kiralama hizmet alımı, mal alımı ve bakım onarıma ilişkin yapım işleri şeklinde karma işlerden oluşmakta iken, 696 sayılı KHK sonrasında bu işlerde çalışan personeller belediye şirketinde kadroya geçirilmiş, iş kapsamında kullanılan mallar mal alım ihalelerinin konusu

www.balioglu.net

haline gelmiş, nihayetinde söz konusu işlerde kullanılacak araçların kiralanması işi de tipik bir araç kiralama hizmet alımı işine dönüşmüştür.

Tipik bir araç kiralama hizmet alımı işi için bakım-onarım işlerinin veya kent temizliği, çöplerin toplanması ve nakli işleri gibi işlerin benzer iş olarak kabul edilmesi, piyasada araç kiralama işleri ile iştigal eden firmaların ihaleye katılmasını engellemekte, yalnızca bakım onarım işi ile çöp toplama işi konusunda iş deneyim belgesine sahip olan firmaların ihaleye katılmasına sebep olmaktadır.

Yukarıda da değinildiği üzere Belediye söz konusu hizmetlerini artık kendi personelleri eliyle yürütmekte, kullanacağı mal ve malzemeyi ayrı bir mal alım ihalesi ile temin etmektedir. Söz konusu işleri yürütmek için kullanılacak araçların kiralanması hususunda "içerisinde araç kiralama hizmeti bulunan işlerin" benzer iş olarak tanımlanmış olması piyasada araç kiralama işleri ile iştigal eden firmaların ihaleye katılmasının önündeki engelleri kaldırarak ihalelerin daha rekabetçi hale gelmesini sağlayacaktır.

Kurum tarafından benzer iş tanımları belirlenirken ihaleye katılımı engelleyecek veya daraltacak tanımlamalardan kaçınılarak, işin muhtevasına uygun ve piyasada faaliyet gösteren tüm araç kiralama firmalarının katılımını sağlayacak tanımlamalar yapılması, ihalelerde daha rekabetçi bir ortam ve fiyatın oluşmasına katkı sağlayacaktır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle;

- Temizlik İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen ihaleye ilişkin olarak;

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan "benzer iş" ve "İş deneyim belgesi" tanımlarına yer verilerek aynı Yönetmelik'in "İş deneyimini gösteren belgeler" başlıklı 39'uncu maddesinde, iş deneyimini gösteren belgelerin istenildiği ihalelerde, bedel içeren tek bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak hizmet alımlarıyla (işleriyle) ilgili iş deneyimini gösteren belgelerin istenilmesinin zorunlu olduğunun hüküm altına alındığı ifade edilmiştir.

Ayrıca 696 sayılı KHK çerçevesinde çöplerin toplanması ve kent temizliği hizmet alımlarının da kapsama alındığı, buralarda çalışan personellerin belediye şirketlerine geçirildiği, bu nedenle araç, makine ve teçhizat çalıştırılması için ihale yapılmasına ihtiyaç duyulduğu,

Kullanılacak araçların tipik bir araç kiralama ihalesi olarak görülmemesi gerektiği, bakım ve onarım işlerinin istekli tarafından yapılmasının zorunlu olduğu, herhangi bir teknik arıza durumunda tamir ve bakımın yeterli bilgi, birikim ve tecrübe gerektirmesi hususlarının göz önüne alınarak benzer iş tanımı yapıldığı,

Ayrıca ihaleye katılmayı arttırmaya yönelik 4 ayrı benzer iş tanımı yapıldığı, sadece çöp toplama işi konusunda iş deneyimine sahip firmalar değil çöplerin toplanması ve taşınması ile diğer kent temizlik hizmetinde kullanılan araç ve ekipmanların kiralanması işi yapan firmaların da katılımının sağlanacağı benzer iş tanımları yapıldığı, ihale dokümanında benzer iş tutarı olarak sadece makine ve ekipmanlara ait tutarların hesaplamaya dahil edildiği,

Kamu İhale Kurumu'nun 2018/UH.II-902 sayılı Kararı'nda benzer bir olayda Araç ve İş Makinaları ile Yapılan Kent Temizliği İşleri ve/veya Çevre Temizlik Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Her türlü Araç Kiralama İşlerinin benzer iş olarak kabul edilmesinin hukuka uygun görüldüğü, idare tarafından ihale konusu iş ve benzer işin, işin amacına uygun olarak belirlendiğine Kurul tarafından karar verildiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

- Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen ihaleye ilişkin olarak;

Benzer işin Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne uygun yapıldığı, söz konusu işin; park, bahçe, yeşil alan ve süs havuzlarının her türlü bakım onarım hizmetlerine ilişkin olduğu, bu nedenle araç tiplerinin de buna göre istenmesinin ihalede kısıtlamaya sebep olmayacağı,

İşin niteliğinden dolayı her araç kiralama içeren hizmet alım işinin benzer iş olarak değerlendirilemeyeceğini, böyle değerlendirilmesi durumunda aksaklıklara sebep olunacağı, park, bahçe, yeşil alan ve süs havuzlarının her türlü bakım onarım hizmet alım işlerinin tamamının benzer iş olarak değerlendirildiği, herhangi bir kısıtlamaya yer verilmediği ifade edilmiştir.

- Fen İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen ihaleye ilişkin olarak;

Benzer iş tanımının Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne uygun olarak yapıldığı, söz konusu iş; yol, bakım, onarım işini kapsaması ve araç tiplerinin de buna göre istenmesinden dolayı iş tanımının bu şekilde oluşturulduğu, herhangi bir kısıtlamaya yer verilmediği, her türlü yol bakım onarım hizmet işinin kabul edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda da belirtildiği üzere 696 sayılı KHK öncesinde yukarıda

sayılan işler, yüklenicilerin kendi personeli, malzemesi, araç, gereç ve ekipmanlarıyla yürütülmekteydi. Bu sebeple ihaleye katılacak olan isteklilerden yapacakları işlerde deneyimli olduklarını gösterir belgeleri ihale öncesinde sağlamaları istenmekteydi.

Söz konusu KHK'nın yürürlüğe girmesinden sonra İdare tarafından çöp toplama, yol bakım onarım ile park ve bahçelerin bakım ve onarım işleri belediye şirketinde kadroya geçen İdare personelleri eli ile yürütülmekte, bu işlerde kullanılacak araç ve ekipmanlar ise piyasadan kiralanmaktadır.

696 sayılı KHK sonrasında söz konusu işler kapsamında çalıştırılacak olan çöp kamyonu, iş makineleri vb. araçların kiralanması hususunda yalnızca bu işlerde deneyim sahibi firmaların ihaleye katılımına yönelik bir takım kısıtların getirilmesi piyasada aynı araçları sağlayacak, ancak geçmişte bu işlerle iştigal etmemiş firmaların ihaleye katılmasını engellemektedir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta yer alan teknik arıza durumunda tamir ve bakımın yeterli bilgi, birikim ve tecrübe gerektirmesi hususlarının göz önüne alınarak benzer iş tanımının yapıldığı yönündeki düşüncesine katılmak ise mümkün değildir. Zira, Avcılar Belediyesi, İstanbul gibi otomotiv sanayii ile otomotiv yan sanayiinin gelişmiş olduğu bir şehirde kurulu bulunmaktadır. Kiralanan araçların tamiri ve bakımı konusunda, geçmişte benzer işlerde iştigal etmiş bulunan firmaların tecrübe ve deneyim sahibi olduğu, bunun dışındaki firmalar ile sıkıntı yaşanacağı iddiası bu yönüyle mesnetsizdir.

Belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere kiralanacak araçların temini hususunda bulguda belirtilen benzer iş tanımlarının yapılması, bu surette söz konusu işlerin sadece geçmişte yapılan sözleşmeler kapsamında çöp toplama hizmeti, yol bakım ve onarımı hizmeti ile park ve bahçelerin bakım ve onarımı hizmetinde çalışmış firmalardan temin edilmeye çalışılması rekabeti kısıtlamaktadır.

Örneğin, Fen İşleri Müdürlüğünde kullanılacak kazıcı ve yükleyicinin "Yol bakım ve onarımı" konusunda deneyim sahibi firmadan, Park ve Bahçeler Müdürlüğünde kullanılacak bir arazözün "Park ve bahçelerin bakım ve onarımı" konusunda deneyim sahibi bir firmadan, Temizlik Hizmetleri Müdürlüğünde kullanılacak damperli kamyonun "Kent temizliği" konusunda deneyim sahibi firmadan temin edilmesinde bir gereklilik bulunmamaktadır.

Söz konusu araçların, aracı temin ederek sözleşme kapsamında İdareye teslim edebilen ve ihale ayrımı yapmaksızın bu tür araçların kiralanması konusunda deneyimi bulunan her

www.balioglu.net

türlü firmadan kiralanması ne işin yapılışında ne de işin yürütülmesinde farklılığa yol açacaktır. Bu nedenle benzer iş tanımları yapılırken geçmişte ifa edilen işler ile bağlantı kurmak yerine alınacak hizmeti ifa edebilecek tüm firmaların katılımını sağlayacak tanımlamalara yer verilmesi rekabet ve ihtiyacın uygun şartlarda temini konusunda önem arz etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Ambalaj Atıklarının Toplanmasına İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Bir Şekilde Verilmesi

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;

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

www.balioglu.net

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;

www.balioglu.net

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 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.

www.balioglu.net

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 Kanun hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin 2018 mali yılı işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın protokol yapılması suretiyle çevre lisanslı iki özel kuruluşa 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. Belirtilen şekilde İdare imtiyazı devrinin kamu

menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında özetle; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (g) bendine göre katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyelerin yetki ve imtiyazında olduğu,

Aynı maddenin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetlerin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceğinin düzenlendiği,

www.balioglu.net

Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (g) bendinde yer alan hükmün katı atıklar ile ilgili olduğu, ambalaj atıklarının belediyelerin toplamakla yükümlü olduğu katı atık tanımını kapsamadığı, Belediye Kanunu'nda ambalaj atıklarının toplanması – taşınması - ayrıştırılması konularında verilen bir görev ve yükümlülük olmadığından, bu işin imtiyaz yolu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre devrine yönelik ihale gerçekleştirilemediği,

Belediyeler tarafından ambalaj atıklarının toplanması konusunda yapılan çalışmaların 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda belirlenen genişletilmiş üretici sorumluluğu kapsamında, piyasaya sürenler ve yetkilendirilmiş kuruluşlar aracılığıyla yürütüldüğü ifade edilmiş,

Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanma çalışmalarının Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde belirlenen hükümler doğrultusunda yürütüldüğü belirtilerek söz konusu Yönetmelik'te yer alan ambalaj atığı tanımına yer verilmiştir. Ayrıca Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre ambalaj atıklarının çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak alıcı ortama verilmesi ve düzenli depolama sahalarında depolanarak bertaraf edilmesinin yasak olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca aynı Yönetmelik'in "Belediyenin Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasına aynen yer verilmiş, Ambalaj Atıklarının Kaynağında Ayrı Biriktirilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan

"Kullanılan malzemeye ve oluşturduğu kaynağa bakılmaksızın, tüketim sonucu oluşan ambalaj atıkları, çevre kirliliğinin azaltılması, düzenli depolama tesislerinden azami seviyede istifade edilmesi ve ekonomiye katkı sağlaması amacıyla diğer atıklardan ayrı olarak oluştukları yerlerde biriktirilmek zorundadır." ifadesi aynen alınmıştır.

Cevap yazısında Yönetmelik'in "Ambalaj Atıklarını Ayrı Toplama Sistemi " başlıklı 24'üncü maddesinin 1, 2 ve 7 numaralı fıkralarında yer alan ifadelere yer verilerek büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyelerinin sorumlu olduğunun, ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetinin belediyenin kendisi veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştireceğinin, ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların maliyetinin, sözleşme yapılan piyasaya sürenler ve/veya yetkilendirilmiş kuruluşun, sözleşme yapılmaması halinde belediyelerin karşılayacağının belirtildiği ifade edilmiştir.

Yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması ile ilgili her türlü ekonomik sorumluluğun üreticilere ve piyasaya sürenlere verildiği, bu nedenle belediyelerin bu konuda harcama yapamadığı, bundan dolayı Bakanlık tarafından lisans verilen firmalar ve yetkilendirilmiş kuruluşlar ile yapılan sözleşmeler kapsamında çalışmaların yürütüldüğü, bu sözleşmeler kapsamında lisanslı firmaların yapmış oldukları toplama – ayırma, biriktirme ekipmanı (konteyner – poşet), bilgilendirme materyalleri (afiş – broşür), eğitim ve tanıtım, bakiye atık bertarafı vs. gibi her türlü giderin maliyetlerini karşılamakla yükümlü olduğu, yapılan bu maliyetlerin de ayırma işlemine tabi tutulan ambalaj atıklarının satılmasından ve belgelendirme işlemi sonrasında yetkilendirilmiş kuruluşlardan elde edilen gelirlerden karşılandığı,

Belediyelerin yüksek maliyet gerektiren tüm giderleri sözleşme yaptığı lisanslı firmanın karşılamasını sağlayarak, Yönetmelik'te verilen bu sorumluluğunu herhangi bir bedel ödemeksizin yerine getirdiği,

Tüm maliyetlerin atıkların satışı ve belgelendirme bedeli ile karşılanamadığı, bu işi belediyeler adına yapan lisanslı firmalardan ayrıca bir bedel talep edilmesi durumunda bu işi üstlenecek lisanslı firma bulunmasının mümkün olmadığı,

Belediyelerin herhangi bir lisanslı firma ile sözleşme yapamaması durumunda Yönetmelik ile verilen sorumlulukların yerine getirilemeyeceği, ekonomik değeri olan

www.balioglu.net

atıkların geri kazanılamayacağı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu iş için hizmet satın almak durumunda kalınabileceği,

Bu hususta ilgili kanun ve yönetmeliklerde çelişki durumu yaratmadan gerekli düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulduğu, Sıfır Atık Projesi Yönetmeliği'nin sonuçlandırılamamasının ise ayrı bir çelişki durumu olduğu,

Bütün bu gerekçelere rağmen bulgu doğrultusunda söz konusu husus için ihaleye çıkılması hususunun Başkanlık Makamınca uygun görüldüğü ve ihale sürecine başlanıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde herhangi bir faaliyet sonucunda oluşan, çevreye atılan veya bırakılan her türlü maddenin "Atığı", üreticisi tarafından atılmak istenen ve toplumun huzuru ile özellikle çevrenin korunması bakımından, düzenli bir şekilde bertaraf edilmesi gereken katı atık maddelerin "Katı atığı", tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıkların ise "Evsel katı atığı" ifade ettiği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde "Ambalaj atığı" ifadesinin üretim artıkları hariç, Atık Yönetimi Yönetmeliği'ndeki atık tanımına uyan her tür ambalajı ve ambalaj malzemesini tanımladığı belirtilmiş, Atık Yönetimi Yönetmeliği'nde "Atık" tanımı ise *"üreticisi veya fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi tarafından çevreye atılan veya bırakılan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde veya materyal"* şeklinde ifade edilmiştir.

Buna göre; ambalaj atığının katı atıklardan farklı bir tanımının bulunmadığı, esasında katı atık kavramının ambalaj atıklarını da içerdiği görülmektedir. Katı atıklar; evsel atıklar, endüstriyel atıklar (tehlikeli atıklar, tehlikesiz atıklar), özel nitelikli atıklar (ambalaj atıkları) ve atık piller şeklinde sayıldığı, ambalaj atıklarının ise; cam, plastik, kağıt gibi özel nitelikli ve geri dönüşümü sağlanan katı atıklar olarak nitelendirildiği bilinmektedir.

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.

Kamu idaresi cevabında ambalaj atıklarının toplanması işinin 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yolu ile çevre lisansı almış firmalara verileceği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Mevzuatta Yer Almayan İkinci Bir Teminatın İhaleye Katılım Şartı Olarak İstenmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf yetkisinde bulunan taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilmekte ve kiralanmaktadır. İhaleye katılacak olan isteklilerden ihaleye katılımın ön şartı olarak istenen geçici teminatın oranı da yine mezkûr Kanun'da belirlenmiştir. İdarelerin Kanun hükmünü genişleterek daha yüksek bir oran belirlemesi veya Kanun'da yer almayan başkaca teminatlar istemesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"İlkeler"* başlıklı 2'nci maddesinde ihalede rekabetin sağlanmasının esas olduğu, *"Geçici teminat"* başlıklı 25'inci maddesinde ise isteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin % 3'ü oranında geçici teminat alınacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun uyarınca yapılacak ihalelerde isteklilerden alınabilecek teminat miktarı Kanun ile belirlenmiştir. İdare Kanun'da yazılı oranın altında bir geçici teminat miktarı belirleyemeyeceği gibi, Kanun'da yazılı olmayan ve rekabet ve katılımı engelleyici bir teminat da isteyemeyecektir.

Yapılan incelemede, Avcılar Belediyesince 2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya verilen ve aşağıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen kiralama işlemlerinde yasal dayanağı olmaksızın

tahmin edilen bedelin %27'si oranında ihale iştirak teminatı yatırılmasının şart koşulduğu görülmüştür.

Tablo 23: İştirak teminatı yatırılması şartı getirilen ihaleler

Sıra No	Kiraya Verilen Yer	Tahmin Edilen Bedel	İhale İştirak Teminatı
1	Avcılar Üniversite Mahallesi 1 Pafta 20702 Parsel Sayılı 1.406,00 m^2 Alanlı Belediye Malı Taşınmaz Üzerine Yapılan ve Fiziki Durumu %40,95 Seviyesinde Olan ve Yapım İşi Devam Eden 26.09.2016 Tarihinde Sözleşme Feshi Yapılmış Bulunan Binanın Yapım İşi Maliyeti Karşılığında (Maliyet Bedeli Ödeninceye Kadar İrtifak Ve İntifa Hakkı Bedeli İle Mahsuplaştırılacaktır.) Maliyet Bedeli Ödendikten Sonra Aylık İrtifak/İntifa Bedeli İdare Veznelerine Veya İdare Hesabına Nakden Ödenmesi İşi	1.486.296,00	401.299,92
2	Avcılar Tahtakale Mahallesi 659 Ada 2 Parsel Bitişiğindeki Tasarrufu Avcılar Belediyesinde Olan (Park Alanına) Terkinli Taşınmazın, "Eğitim, Sanat, Tasarım, Sosyal Vb." Alanlarda Kullanılmak Üzere 10 Yıl Süreyle	288.000,00	77.760,00

www.balioglu.net

Nitekim, İstanbul 7'nci İdare Mahkemesince verilen 24.04.2008 tarih ve E:2007/1632, K:2018/732 sayılı Karar'da 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca müteahhit veya müşterinin yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda ihalenin iptal edilerek varsa geçici teminatın irat kaydedilmesi gerekirken, uyuşmazlıkta, yasada yer almayan ikinci bir teminat tutarının iştirak teminatı adı altında alınmasında ve sonrasında gelir kaydedilmesinde yasal isabet bulunmadığı belirtilmiş, söz konusu Karar Danıştay 13'üncü Dairesinin E: 2008/13874, K: 2012/135 sayılı Kararı ile onanmıştır.

Gerek mevzuat hükümleri gerekse yargı kararları gereğince Kanun'da yer almayan bir teminat tutarının iştirak teminatı adı altında alınması yasal mevzuata aykırı olduğu gibi ihaleye katılımı kısıtlayıcı ve rekabeti engelleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Zira, söz konusu kiralama ihalelerine ihaleyi kazanan mevcut kiracılar dışında başka istekliler katılmamıştır.

İdare tarafından yapılacak olan ihalelerde mevzuat hükümlerine riayet edilmesi, rekabeti engelleyecek uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olduğu, aynı Kanun'un 53'üncü maddesi gereği bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı, Milli Emlak Genel Tebliği'nin (Sıra No: 300) VII. GEÇİCİ TEMİNAT maddesinde belirtilen

kiralama ihalelerinde tahmini kira bedelinin % 3 (yüzde üç)'ünden az olmamak üzere % 30 (yüzde otuz)'una kadar geçici teminat alınabilir hükmüne atıfta bulunularak ihale dokümanının düzenlendiği, kanun hükümlerine aykırı olmamak üzere düzenlenen sözleşme ve şartname hükümlerine göre işlemlerin yürütülmesi gerektiğinden, şartname ve sözleşme hükümlerine göre işlem yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda teminat hususunda geçici ve kesin teminat olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiş, geçici ve kesin teminatın oranları da kesin olarak belirlenmiştir. Buna göre ihale öncesinde alınacak olan geçici teminat oranı %3 olup Kanun'un herhangi bir yerinde bu oranın idarenin inisiyatifi ile yükseltilebileceğine ilişkin bir ibare bulunmamaktadır.

300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği'nde *"Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi görev ve yetkisi, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13 üncü maddesinin (b) bendine göre Bakanlığımıza ait olup, bu işlemler esas olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve bu Kanunun 74 üncü maddesine istinaden çıkarılan Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.*

Buna göre, Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların kiraya verilmesi işlemleri ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak aşağıda belirtilen esaslara göre yürütülecektir." denilmektedir.

Tebliğ'in "I.TANIMLAR" başlıklı kısmında Tebliğ'de geçen "taşınmaz" ifadesinin hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazları, "Yönetmelik" ifadesinin ise Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğini ifade ettiği belirtilmektedir.

Belediyelere ait taşınmazlar hazine ve devlete ait taşınmazlar kapsamında bulunmadığından, belediye taşınmazları hakkında gerek 300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği gerekse de Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği hükümleri uygulanmamaktadır.

Nitekim, Antalya 2. İdare Mahkemesince verilen 31.10.2006 tarih ve 2006/1861 sayılı Kararı onayan Danıştay 13. Dairesinin vermiş olduğu 21.10.2008 tarih ve 2008/6874 sayılı

www.balioglu.net

Kararı ile belediyeye ait taşınmazların devlete ait hazine taşınmazları gibi değerlendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu husus birçok mahkeme kararı ile de sabittir.

Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramı, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğinden 300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında uygulanması mümkün değildir.

Bulguda da yer verildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer almayan ikinci bir teminat tutarının "iştirak teminatı" adı altında alınmasında yasal isabet bulunmadığı yönündeki İstanbul 7. İdare Mahkemesince verilen 24.04.2008 tarih ve E:2007/1632, K:2018/732 sayılı Karar, Danıştay 13. Dairesinin E: 2008/13874, K: 2012/135 sayılı Kararı ile onanmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar ve yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde Kanun'da yer almayan bir teminat tutarının iştirak teminatı adı altında alınmasında mevzuata uyarlık bulunmadığı rahatlıkla anlaşılmaktadır. Söz konusu uygulamanın düzeltilmesi, bundan sonra yapılacak işlemlerde mevzuat hükümlerine uygun davranılması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 18: Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

Avcılar Belediyesi ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm Bel-Sen) arasında akdedilen ve 01.01.2018 - 31.03.2019 tarihleri arasında yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi sonucunda; söz konusu sözleşmeye konusu dışında hükümler konulduğu, sözleşmede yer alan maddelerden bazılarının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu ve mevzuatta belirlenen tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı ödeneceğine dair hükümlerin konulduğu görülmüştür.

A) Sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hüküm konulması ve bazı maddelerin mevzuat hükümlerine aykırı olması

Mezkûr sosyal denge sözleşmesinin;

"İşverenin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 8'inci maddesinin (h) bendinde;

"h) İşveren, tüm çalışanlara her gün en az birer ücretsiz gazete dağıtır." hükmü yer almakta,

"Sendika Yönetici ve Temsilcilerinin Sendikal Çalışmaları" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"... Sendika, ilgili şube yöneticileri ve işyeri temsilcileri, işyerindeki sendikal faaliyetler için ihtiyaç duyulması halinde imkanlar ölçüsünde işyerlerinin binek araçlarından yararlanır. ..." denilmekte,

"Diğer Haklar" başlıklı 15'inci maddesinin (a), (b), (d) ve (e) bentlerinde;

"a) 1 Mayıs Dünya İşçi ve Emekçilerinin Birlik Mücadele ve Dayanışma günü, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü, 1 Eylül Dünya Barış Günü, 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddete Karşı Uluslararası Mücadele ve Dayanışma günü gibi özellik arz eden günlerde yapılacak olan sendikanın etkinlik, kutlama, bilinci geliştirmek, bilgilendirme gibi faaliyetler nedeniyle işveren imkanlar dahilinde, araç, gereç ve salon tahsis eder, gerekli kolaylıkları sağlar.

b) Ayrıca 8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın personele Kurum tarafından gerekli tedbirler alınmak suretiyle idari izin verilir.

...

d) Kurulmuş olan veya kurulacak olan işletmesi Belediyeye ait Sosyal Tesislerden; Avcılar Belediyesindeki kamu emekçisi personelin %25 oranında indirimli olarak yararlanmaları sağlanır.

e) Avcılar Belediyesinin ücretli olan hizmetlerinden Avcılar Belediyesindeki kamu emekçisi personelin %25 indirimli olarak yararlanmaları sağlanır." denilmekte,

"Kreş (Çocuk Bakım Evi)" başlıklı 16'ncı maddesinin (a) bendinde;

"a) Çalışanların çocukları Avcılar Belediye Başkanlığına ait kreş (Çocuk Bakım Evi, Çocuk oyun evi) gibi yerlerden ücretsiz yararlanır." hükmü yer almakta,

"Konut Edindirme Yardımı" başlıklı 19'uncu maddesinde ise;

"Avcılar Belediye Başkanlığı memurlarının kendi adına kooperatif kurdukları takdirde, işveren arsa tahsis konusunda Belediye imkanları dahilinde yardımcı olur." denilmektedir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih

www.balioglu.net

ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6289 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi, başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmektedir. Sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarı ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirlenmektedir.

Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi 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 yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bu bağlamda imza altına alınan sosyal denge sözleşmesinin yukarıda yer verilen hükümleri sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesi dışında hükümler içerdiğinden 4688 sayılı Kanun'un 32'inci madde hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu hükümlerin bir an için 4688 sayılı Kanun hükümlerine uygun olduğu düşünülse bile, *"Sendika Yönetici ve Temsilcilerinin Sendikal Çalışmaları"* başlıklı 13'üncü maddesinde düzenlenen sendika faaliyetleri için Belediye binek araçlarının tahsis edilmesi hususu 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine, *"Diğer Haklar"* başlıklı 15'inci maddesinin (b) bendinde düzenlenen 8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın personelin idari izinli sayılması hususu 2429 sayılı Ulusal Bayramlar ve Genel Tatiller Hakkında Kanun hükümlerine, *"Diğer Haklar"* başlıklı 15'inci maddesinin (d) ve (e) bentlerinde yer alan kurum personeline %25 indirim sağlanması hususu hem 4736 sayılı Kanun hem de Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine, *"Kreş (Çocuk Bakım Evi)"* başlıklı 16'ncı maddesinin (a) bendinde yer alan memur personele Belediye kreşlerinin ücretsiz olacağı hususu ise Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

B) Sosyal denge sözleşmesine mevzuatta belirlenen tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı ödeneceğine dair hükümlerin konulması

01.01.2018 – 31.03.2019 dönemini kapsayan Tüm Bel-Sen ile Avcılar Belediyesi arasında yapılan Toplu Sözleşmeye, mevzuatta belirlenen tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı ödeneceğine dair hükümlerin konulduğu görülmüştür.

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde belediyelerde istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminat tutarının tavan tutarın üzerinde olamayacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmelerinin toplu sözleşme niteliğinde sayılamayacağı; Geçici 14'üncü maddesinde ise; toplu sözleşmede uygulanacak tavan tutarın belirlenmesinde nasıl bir yol izleneceği ayrıntılı olarak hüküm altına alınmıştır.

11.04.2012 tarihinden önce belediyeler tarafından sosyal denge sözleşmesi yapılabilmesi ve bu sözleşme uyarınca kamu görevlilerine tazminat adı altında ödemede bulunulabilmesi mümkün değilken 6289 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile gerek 375 sayılı KHK gerekse de 4688 sayılı Kanun'da değişikliklere gidilmiş ve mahalli idarelerde görev yapan kamu personeline sosyal denge tazminatı ödenebilmesi meşru hale getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerde kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatına tavan tutar uygulaması getirilmiş ve ödenecek tazminatın belirlenen tavan tutarları geçmemesi hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Yapılan düzenlemelere göre özet olarak; 15.03.2012 tarihinden önce bir sözleşme imzalanmışsa, bu sözleşme, süresi bitinceye kadar geçerli olacaktır. Söz konusu sözleşmenin çeşitli sebeplerle 31.12.2019 tarihinden önce sona ermesi durumunda 31.12.2019 tarihine kadar yeni bir sözleşme imzalanabilecektir. İmzalanacak sözleşmelerde tavan tutarın belirlenmesinde ise 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Toplu sözleşme ile 11.04.2012 tarihinde geçerli olan Belediyece imzalanan sözleşme hükümlerinin karşılaştırılması suretiyle karar verilmesi gerekmektedir. Buna göre; 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar kıyaslanacak, bu tutarlardan yüksek olanı yapılacak yeni sözleşmede tavan tutar olarak esas alınabilecektir.

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesi 11.04.2012 tarihinde yürürlüğe girmiş olup bu tarihte; 01.01.2011 – 31.12.2012 dönemini kapsayan Avcılar Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında yapılan Toplu Sözleşme uygulanmaktadır. Avcılar Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında yapılan ve 01.01.2011 – 31.12.2012 dönemini kapsayan Toplu Sözleşme uyarınca

unvanlar itibarıyla sözleşmeli personel dışındaki ilgili personele yapılmış olan ortalama aylık ödeme, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Dördüncü Dönem Toplu Sözleşmede belirlenen tavan tutarın üstünde olduğu için 2018 yılında sözleşmeli personeller dışındaki ilgili personellere ödenecek sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesinde 11.04.2012 tarihinde yürürlükte olan 01.01.2011 – 31.12.2012 dönemini kapsayan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele yapılmış olan ortalama aylık ödeme tutarlarının tavan olarak esas alınması mümkündür.

Sözleşmeli personel için ise 4. Dönem Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutar, Avcılar Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında yapılan ve 01.01.2011 – 31.12.2012 dönemini kapsayan Toplu Sözleşme uyarınca sözleşmeli personele yapılmış olan ortalama aylık ödemenin üstünde olduğu için; 2018 yılında sözleşmeli personel için ödenecek sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesinde, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ünün tavan olarak esas alınması gerekmektedir.

Ancak, personel hesapları üzerinde yapılan incelemelerde 01.01.2018 – 31.03.2019 dönemini kapsayan Tüm Bel-Sen ile Avcılar Belediyesi arasında yapılan Toplu Sözleşmede, sosyal denge tazminatının tavan tutarın üzerinde belirlendiği görülmüştür. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatının ödeneceğine dair sözleşmeye hüküm konulması mevzuata açıkça aykırıdır.

Aşağıdaki tabloda, ödemeye esas alınması gereken tavan tutarlar ile 01.01.2018 – 31.03.2019 dönemini kapsayan Sözleşme uyarınca ödenen sosyal denge tazminat tutarları yer almaktadır.

Tablo 24: 2018 Yılında ödenen sosyal denge tazminatı ile ödenebilecek tavan tutar karşılaştırması

Açıklama	Tavan Tutar Olarak Esas Alınması Gereken Ortalama SDS Ödemesi	01.01.2018 – 31.03.2019 Dönemini Kapsayan Toplu Sözleşme ile 2018 Yılında Aylık Ortalama Ödenen Tutarlar
657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel	800,00 TL (Net)	1.816,66 TL (Net)
Fiilen Başkan Yardımcısı olarak görev yapan personel	1.333,33 TL (Net)	3.566,66 TL (Net)
Fiilen Müdür ve Harcama Yetkilisi olarak görev yapan personel	933,33 TL (Net)	2.516,66 TL (Net)
Başkanlık onayı ile şef olarak görevlendirilen personel	866,66 TL (Net)	1.816,66 TL (Net)
5393/49. Maddesi Gereği Sözleşmeli Olarak çalışan personel	1.031,23 TL (Brüt) (2018 İlk 6 ay),	1.483,33 TL (Net)
	1.120,43 TL (Brüt) (2018 İkinci 6 ay)	
Tabip kadrosunda olup mesai saatleri dışında	1.833,33 TL (Net)	3.016,66 TL (Net)

www.balioglu.net

görev yapanlara		
Not-1: Hesaplama aylık düzenli olarak yapılan ödemeler ile yıl içerisinde düzenli olarak verilen ikramiye ödemelerinin aylık ortalaması üzerinden yapılmıştır.		
Not-2: 2018 yılındaki sözleşmede yer alan ancak her ay düzenli ödenmeyen ihale komisyon üyeliği, fazla mesai ücreti, emeklilik ikramiyesi, tedavi ve doğum yardımı ile evlilik yardımı gibi ödeme kalemleri hesaplamaya dahil edilmemiştir.		

Sonuç olarak; sosyal denge sözleşmesine tazminat ödemesi dışında hüküm konularak sözleşmenin "toplu sözleşme" mahiyetine çevrilmesinde ve ödenecek tazminat tutarlarının belirlenmesinde Kanun hükümlerine riayet edilmemesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle;

- SDS'ye konusu dışında hüküm konulması ve bazı maddelerin mevzuat hükümlerine aykırı olması hususu ile ilgili olarak;

Sözleşmenin, 4688 sayılı Kanun'un yanı sıra ülkemiz Anayasa'sına ve Anayasa'nın 90'uncu maddesi gereğince iç hukukta doğrudan uygulanması gereken ve mevcut yasal mevzuatla çelişmesi halinde asıl bağlayıcı kabul edilen, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere dayanılarak imzalandığı,

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerinde belirtildiği üzere kamu çalışanlarının ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için işverenleri ile eşit koşullarda, özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalamasının en temel insan haklarından birisi olduğu,

Anayasa'da da belirtildiği üzere "sendikal hak ve özgürlükler" temel hak ve özgürlükler kapsamında insan haklarından olduğu,

Anayasa'nın 90. maddesine uygun olarak onanarak, yürürlüğe konulan milletlerarası sözleşmeler içerisinde; İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütünün 87 sayılı *Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi* ile 98 sayılı *Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesinin* yer aldığı, tüm bu uluslararası anlaşmaların temel insan hakları sözleşmelerinden olduğu, bu sözleşmeleri ulusal hukuka katan özel bir yasal düzenleme olmadan da direkt uygulanabileceğinin Anayasa'nın 90'ıncı maddesinde kesin olarak hükme bağlandığı,

Anayasa'nın 11. maddesinde "Anayasa hükümleri"nin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağladığı hükmü karşısında;

www.balioglu.net

Anayasanın bağlayıcılığının yalnızca yasama, yürütme ve yargı organlarıyla sınırlı olmadığının çok açık biçimde ortaya konulduğu belirtilmiştir.

- Sosyal denge sözleşmesine mevzuatta belirlenen tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı ödeneceğine dair hükümlerin konulması hususu ile ilgili olarak;

4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin toplu sözleşme dönemi içerisinde yapılacak sözleşmelerle ilgili herhangi bir tavan getirmediği, Geçici 14'üncü madde ile de 15.3.2012 tarihinden önce yapılan sözleşmelerin 31.12.2019 tarihine kadar yine 32'nci madde çerçevesinde sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağladığı,

Tavan uygulamasının 2018-2019 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmesi ile getirilmiş olduğu, bu düzenlemenin 4688 sayılı Kanun'un ek 15'inci maddesi kapsamında 31.12.2019 tarihine kadar uzatılan toplu sözleşme üzerinde etkili bulunmadığı,

Avcılar Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında ilk yapılan toplu sözleşmelerin devamı niteliğinde olduğu; 01.01.2018-31.03.2019 tarihleri arasını kapsayan sözleşmenin ise daha önce yapılan sözleşmenin revize edilerek yenilenmesi, dolayısıyla 4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesi uyarınca var olan bir sözleşmenin uzatılması niteliğinde olduğu,

www.balioglu.net

Kanun'a göre Belediye Başkanın teklifi ve Belediye Meclisi Kararı sonrasında imzalanan sözleşmeye istinaden Belediye bütçesine konan ödeneğin ilgili kişilere ödenmesi şeklinde harcama yetkilisinin kullandığı yetkinin 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu kapsamında kamu zararı olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı, Sözleşmede belirlenen tutarın bütçede karşılığı bulunuyor ise zamanında ödenmemesinden kaynaklı olarak alacağa bağlı her türlü fer'i hakkın da doğması ile kamu zararına neden olunacağı,

Gider Bütçesi üst başlığı altında sosyal ödemeler kalemi içinde yerini bulan sosyal denge ödemesi hakkında ödeme sisteminde miktarı belirlenmiş bir ödeneğin ilgilere ödenmesine ilişkin harcama talimatının verilmesinin hangi noktada harcama yetkilisinin hangi yönüyle yasaya aykırı davranmış olduğu hususu belirtilmeden "kamu zararı" oluştuğundan söz edilemeyeceği,

Denetim raporunda kamu zararına yönelik saptamanın da sözleşmenin 4688 Sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesine aykırı bir şekilde belirlenmesi neticesinde 15.03.2012 tarihinden sonra imza edilen 31.12.2015 tarihli sözleşme ile yeni mali hükümlerin ihdas

edilmesi ve 28.02.2011 tarihli sözleşmede yer alan mali haklar için akdi faiz oranını aşan tutarların ödenmesinin geçersiz olduğu gibi hatalı bir hukuki tavsife dayandığı,

Kanun'un 32'nci maddesinde sözleşmenin hangi koşullarda geçersiz sayılması gerektiğinin (hükümsüzlüğünün) sınırlı olarak sayıldığı, bunlar arasında "tavan tutarın üstündeki kısmın geçersizliği" diye bir hükmün bulunmadığı,

Yasa koyucunun amacı "tavan tutarın üstündeki kısmın sözleşmenin kısmi olarak geçersizliğine neden olması" olsa idi bunu 32'nci madde/son fıkra hükmünde düzenlendiği gibi "geçersizlik (hükümsüzlük) şartı" olarak belirtileceği,

Belediyede görev yapan kamu görevlileri ile toplu sözleşme yapılmasının önünde herhangi bir hukuki engel bulunmadığı, 4688 sayılı yasa ve bu yasa uyarınca yapılmış olan toplu sözleşmelere konulan hükümlerin uluslararası antlaşmaların ve uluslararası mahkemelerin kararları çerçevesinde değerlendirilerek ve ancak bu sözleşmelere ve uluslararası mahkeme kararlarına uygun düzenlemelere sahip bulundukları sürece hukuki kıymete haiz olduğu; çelişme halinde ise çelişmelerin Anayasanın 90/5 maddesi uyarınca ve uluslararası sözleşmeler ve uluslararası mahkeme kararları lehine çözümlenmesi ve uygulamanın da bu çerçeve içerisinde yorumlanması gerektiği, öte yandan Sayıştay 5. Dairesi'nin 13.04.2016 tarih ve 138 ilam nolu; 02.02.2016 tarih ve 148 karar sayılı ilamı da göz önüne alındığında, kamu zararına yol açılmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Öncelikle 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.

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.

Bulgunun herhangi bir yerinde sözleşmenin hükümsüz olduğu, feshedilmesi gerektiği

www.balioglu.net

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 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.

www.balioglu.net

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.

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.

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. Dairesi'nin 13.04.2016 tarih ve 138 ilam nolu; 02.02.2016 tarih ve 148 karar sayılı 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.

www.balioglu.net

Sosyal Denge sözleşmesinde yer verilen bahse konu hususlar, 237 sayılı Taşıt Kanunu, 2429 sayılı Ulusal Bayramlar ve Genel Tatiller Hakkında Kanun ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, sosyal denge tazminat ödemelerine getirilen tavan tutar uygulaması kamu idaresi cevabında belirtildiği gibi 2018-2019 yıllarını ilgilendiren 3. Dönem Toplu Sözleşmesi ile başlamamış, söz konusu yasal düzenlemenin yapılarak yürürlüğe girdiği 11.04.2012 tarihinden itibaren her bir sözleşme dönemi itibariyle uygulanmıştır. Bu bakımdan tavan tutar uygulaması 2012 yılından sonra yapılan her bir sosyal denge sözleşmesi için bulunmakta olup, yine her bir sözleşmenin kendi içinde değerlendirilerek ödenecek sosyal denge tazminatı miktarının tavan tutarın altında belirlenmesi esastır. Ancak, personel hesapları üzerinde yapılan incelemelerde 01.01.2018 – 31.03.2019 dönemini kapsayan ve Tüm Bel-Sen ile Avcılar Belediyesi arasında yapılan Toplu Sözleşmede, sosyal denge tazminat tutarının olması gereken tavan tutarın üzerinde belirlendiği görülmüştür. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatının ödeneceğine dair ilgili Sözleşmeye hüküm konulması mevzuata açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

Söz konusu aykırılıkların giderilerek sosyal denge sözleşmesinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 19: 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 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 vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlenmiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekalet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in *"Ödenecek vekalet 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 25: Belediye tarafından yapılan avukatlık vekâlet ücreti dağıtımı

Yıllar	N-3 (TL) (A)	N-2 (TL) (B)	N-1 (TL) (C)	Açılış Kaydı (TL) (D)=(A+B+C)	Yılı İçinde Yapılan Alacak Kaydı (TL) (E)	Toplam Alacak Tutarı (TL) (F)=(D+E)	Bütçeye Gelir Kaydedilen Hariç Toplam Borç Tutarı (TL) (G)	Bütçeye Gelir Kaydedilen %5 (TL) (H)	Toplam Borç Bakiyesi (TL) (I)=(G+H)	Devreden Bakiye (TL) (J)=(F-I)
2013				109.109,56	65.084,05	174.193,61	83.522,46	28.048,87	111.571,33	62.622,28
2014				62.622,28	108.237,08	170.859,36	81.920,03		81.920,03	88.939,33
2015				88.939,33	110.808,17	199.747,50	92.797,05		92.797,05	106.950,45
2016				106.950,45	140.558,17	247.508,62	149.363,34	7.861,23	157.224,57	90.284,05
2017				90.284,05	165.124,78	255.408,83	138.615,57	7.000,61	145.616,18	109.792,65
2018				109.792,65	635.210,42	745.003,07	248.243,40	12.374,70	260.618,10	484.384,97

Tablo 26: Olması gereken avukatlık vekâlet ücreti dağıtımı

YILLAR	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				109.109,56	65.084,05	174.193,61	83.522,46	28.048,87	111.571,33	0,00	62.622,28
2014			62.622,28	62.622,28	108.237,08	170.859,36	81.920,03	5.411,85	87.331,88	0,00	83.527,48
2015		62.622,28	20.905,20	83.527,48	110.808,17	194.335,65	92.797,05	5.540,41	98.337,46	0,00	95.998,19
2016	62.622,28	20.905,20	12.470,71	95.998,19	140.558,17	236.556,36	149.363,34	7.027,91	156.391,25	46.789,20	33.375,91
2017	20.905,20	12.470,71	0,00	33.375,91	165.124,78	198.500,69	138.615,57	8.256,24	146.871,81	20.905,20	30.723,68
2018	12.470,71	0,00	18.252,97	30.723,68	635.210,42	665.934,10	248.243,40	31.760,52	280.003,92	12.470,71	373.459,47

Yukarıdaki tabloda da yer verildiği üzere, Kurum tarafından 2013 yılında geçmiş yıllarda gelir kaydedilmesi gereken tutarları da içerecek şekilde topluca bir gelir kaydı yapılmış, 2014 ve 2015 yıllarında hiç gelir kaydı gerçekleştirilmemiş, 2017 ve 2018 yıllarında hatalı gelir kaydı yapılmış ve ayrıca dağıtımı yapılmayan artık tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda gelir kaydı yapılmak üzere takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2013 yılında yapılan kayıt esas alınmak üzere o tarihten 31.12.2018 tarihine kadar yapılan avukatlık vekâlet ücreti dağıtımları incelendiğinde; 2014, 2015, 2016 ve 2017 yılları için dağıtımı yapılmayarak bütçeye gelir kaydedilmesi gereken (%5'lik tutarlar) tutarın 57.999,93 TL olduğu, ancak aynı dönemde kurum tarafından bütçeye gelir kaydedilen tutarın ise 27.236,54 TL olduğu, aradaki fark olan 30.760,39 TL'nin gelir kaydedilmesi gerekirken herhangi bir kayıt yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gerekirken bununla ilgili herhangi bir takip yapılmadığı, bu suretle 2016 yılı sonunda 46.789,20 TL, 2017 yılı sonunda 20.905,20 TL ve 2018 yılı sonunda 12.470,71 TL olmak üzere toplam 80.165,11 TL tutarında gelir kaydının yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Buna göre, ilgili yılı içinde gelir kaydedilmesi gereken tutarların toplamı olan 30.760,39 TL ile üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gereken 80.165,11 TL olmak üzere toplam 110.925,50 TL 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; Konuya ilişkin gerekli tetkik ve düzeltmelerin yapıldığı ve mahsup belgelerinin gönderildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa itiraz edilmediği gerekli işlemlerin yapıldığı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Bazı Araç Kiralama İhalelerinde Yüklenicinin Teknik Şartnameye Aykırı Davranmasına Rağmen Gerekli Yaptırımın Uygulanmaması

Kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen ihalelerde sözleşme ve eki şartnameler alınacak hizmetin, yapılacak işin, teslim edilecek malın özelliklerinin tarif edildiği, bu bağlamda hem İdare hem de yüklenici tarafından uyulması gereken belgelerdir. Bir diğer ifadeyle, idare tarafından konulmuş kurallardır. Gerek idarenin gerek yüklenicilerin şartnamelerde yazılı hususları yerine getirmemesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Park ve Bahçeler Müdürlüğünce ihalesi gerçekleştirilen 2018/224985 ihale kayıt numaralı *"Avcılar İlçesi Dahilindeki Park, Bahçe ve Yeşil Alanların Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Çalıştırılması İşi"*ne ait teknik şartnamesinin 3.2'nci maddesinde;

"*Yüklenici, idareye tahsis edeceği araçlara (1 ve 2 sıra nolu araçlar hariç) araç takip cihazları taktıracak, cihaz ve iletişim hatlarının temini yüklenici tarafından karşılanacak olup; iletişim ücretleri dahil tüm giderler yüklenici tarafından ödenecektir…"* hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Aynı müdürlükçe ihalesi gerçekleştirilen 2018/87570 ihale kayıt numaralı araç kiralama işinin teknik şartnamesinde de aynı hüküm yer almaktadır.

Buna göre Park ve Bahçeler Müdürlüğünce yapılan her iki ihalede de 1 ve 2'nci grupta yer alan binek araçlar dışındaki araçlar için yüklenici tarafından takip sistemi kurulması ve takip sisteminin tüm masraflarının yüklenici tarafından karşılanması sözleşme ve eki belgelerin bir gereğidir. Yüklenici, fiyat teklifini oluştururken ihale dosyasını incelemiş ve yükümlülüklerine göre birim fiyat teklifinde bulunmuştur. Buna göre yüklenicinin söz konusu araçların kiralanması için vermiş olduğu birim fiyat teklif bedeline araçların kiralanması ile birlikte araç takip sisteminin kurulması ve sistemin işletilmesi maliyeti de dahildir.

Yapılan incelemede, mezkûr ihaleler kapsamında kiralanan ve binek araçlar dışında kalan araçlar için takip sisteminin kurulu olmadığı, yüklenicinin takip sistemi kurulmaması nedeniyle bir maliyet avantajı elde ettiği, buna rağmen yükleniciye herhangi bir yaptırım uygulanmadığı, sözleşmenin feshi yoluna da gidilmediği tespit edilmiştir.

Fen İşleri Müdürlüğünce ihalesi gerçekleştirilen 2018/132793 ihale kayıt numaralı *"Yol, Bakım ve Onarım İşinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşi"*ne ait idari şartnamenin 25.3.1'nci maddesinde;

"Yol Bakım Onarım Hizmet alım işinde kullanılacak olan ve Teknik Şartnamenin Araç Teknik Şartnamesi maddesinde belirtilen iş makineleri ile bu işin yürütülmesi için gerekli olan ve bu İdari Şartnamenin eki olan Teknik Şartnamesinde her bir iş kaleminin birim fiyat tekliflerinde belirtilen makine ve ekipmanların amortisman (idare malı araçlar hariç), yedek parça, bakım-onarım, sigorta, kasko, vergi, akaryakıt(binek araçlar hariç) giderleri teklif fiyata dahildir." denilmektedir.

Aynı Müdürlükçe ihalesi gerçekleştirilen 2018/142379 ihale kayıt numaralı araç kiralama işinin teknik şartnamesinde de aynı hüküm yer almaktadır.

Buna göre, Fen İşleri Müdürlüğünce yapılan her iki ihalede de kiralanan araçlar için yüklenici tarafından kasko yaptırılması sözleşme ve eki belgelerin gereğidir. Yüklenici, fiyat teklifini oluştururken ihale dosyasını incelemiş ve yükümlülüklerine göre birim fiyat teklifinde bulunmuştur. Buna göre yüklenicinin söz konusu araçların kiralanması için vermiş olduğu birim fiyat teklif bedeline araçların kiralanması ile birlikte araçlara kasko yaptırılması maliyeti de dâhildir.

Yapılan incelemede, mezkûr ihaleler kapsamında kiralanan binek araçlar dışında kalan araçlar için kasko yaptırılmadığı, yüklenicinin kasko yaptırmaması nedeniyle bir maliyet avantajı elde ettiği, buna rağmen yükleniciye herhangi bir yaptırım uygulanmadığı, sözleşmenin feshi yoluna da gidilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda da açıklandığı üzere yüklenicinin ihale dokümanındaki aykırılıklar sebebi ile sorumluluğu bulunduğu açıktır. Kurum yetkilileri tarafından söz konusu durum nedeniyle gerekli önlemlerin alınması, dokümana aykırı fiil ve davranışlar nedeniyle gerekli yaptırımların uygulanması gerekirken herhangi bir yaptırımda bulunulmamasında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Maddede Fen İşleri Müdürlüğü ve Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ilişkin tespitlerin kısmen farklılık arz ettiği, bu nedenle iki müdürlüğün cevabının ayrı ayrı belirtildiği,

www.balioglu.net

- Fen İşleri Müdürlüğünün 2018/142379 ve 2018/132793 İKN'li işlerine ilişkin olarak;

Söz konusu ihalelerde binek tipi araçların "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" hükümleri kapsamında temin dildiği, binek tipi araçlara ait kasko değerlerini gösteren bilgi ve belgelerin teklif zarfı içerisinde yüklenici tarafından sunulduğu,

Kamyon, Kamyonet, İş makinası özelliklerine haiz olan araçlar ile ilgili kaza anında karşı tarafa veya kendisine vereceği zararların sorumluluğunun sözleşme veya eklerinden de açıkça anlaşıldığı üzere yüklenici firmada olduğu, İdarece hazırlanan Yaklaşık maliyet hesabında da KASKO bedeli hesaplanmadığının anlaşıldığı, Şartnamede kasko ifadesi yer aldığından bulgu doğrultusunda devam etmekte olan 2018/132793 İKN dosya kapsamında çalıştırılan ve kaskosu bulunmayan araçların kaskolarının yapılması için yükleniciye bildirim yapıldığı ve kaskoların yapılmasının sağlandığı,

Tamamlanmış 3 aylık dosyaya ilişkin husus hakkında yüklenicinin alacak hesabından tahsil yoluna gidildiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

- Park ve Bahçeler Müdürlüğünün 2018/87570 İhale Kayıt Numaralı işine ilişkin olarak;

İhaleye ilişkin Şartnamenin 3.1. ve 3.6'ncı maddeleri uyarınca ihale kapsamında kiralanmış olan araçların ihale süresi boyunca kullanılmadığı saatlerde Park ve Bahçeler Müdürlüğünün park alanında park ettirildiği, Müdürlük emrindeki şoför personel tarafından kullanıldığı ve yakıtların yüklenici tarafından karşılandığı,

Araç takip sistemlerinin kurulu olmamasından dolayı yüklenici firmaya araç takip sistemlerinin kurulması maliyetinin hesaplanarak yansıtıldığı, yüklenici alacaklarından mahsup edilen tutarlara ilişkin evrakların gönderildiği,

Bu ifadenin yaklaşık maliyet hesabını etkilemediği ve verilen tekliflerin yaklaşık maliyetin altında kaldığı, sözleşmenin de en düşük fiyat esasına göre yapıldığı idareye herhangi bir külfet getirmediği ve yükleniciye fazla ödeme yapılmadığı ifade edilmiştir.

- Park ve Bahçeler Müdürlüğünün 2018/224985 İhale Kayıt Numaralı işine ilişkin olarak;

İhaleye ilişkin Şartnamenin 3.1. ve 3.6'ncı maddeleri uyarınca ihale kapsamında kiralanmış olan araçların ihale süresi boyunca kullanılmadığı saatlerde Park ve Bahçeler Müdürlüğünün park alanında park ettirildiği, Müdürlük emrindeki şoför personel tarafından kullanıldığı ve yakıtların yüklenici tarafından karşılandığı,

Yüklenici firmaya, işin sözleşmesinde ve teknik şartnamesinde yüklenicinin yükümlülüklerinin açıkça belirtilmiş olduğunun bildirildiği, söz konusu araç takip cihazlarının eksik olduğu, eksikliklerin ivedi olarak giderilmesi hususu hakkında ihtarda bulunulduğu,

Sehven yazılmış olan bu ibarenin yaklaşık maliyet hesabında bulunmadığı, verilen tekliflerin yaklaşık maliyetin altında kaldığı, sözleşmenin de en düşük fiyat esasına göre yapıldığı, ilgili maddenin idareye herhangi bir külfet getirmediği ve yükleniciye fazla ödeme yapılmadığı,

Araç takip sistemlerinin kurulu olmamasından dolayı yüklenici firmaya araç takip sistemlerinin kurulması maliyetinin hesaplanarak yansıtıldığı ve yüklenici alacaklarından mahsup edilen tutara ilişkin evrakların gönderildiği,

www.balioglu.net

26.06.2018 tarihinde imzalanan işe ilişkin sözleşmenin yürürlükte olduğu, Belediyenin bütçe ve yatırım programına göre değerlendirilerek sözleşme hükümlerinin uygulanacağı ve yeni yapılacak ihale süreçlerinde bulguda belirtilen hususların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Öncelikle belirtmek gerekir ki sözleşme ve eki belgelerinde oluşacak her türlü kazadan yüklenicinin sorumlu olacağına dair ibare bulunması İdarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 85, 86, 87, 88, 89 ve 90'ıncı maddelerinde araç işletenin hukuki sorumluluğu düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun hükümlerinde özetle motorlu araç işletenin, tehlike sorumluluğunu bertaraf edebilmesi için en başta kazanın meydana gelmesinde kendisine veya eylemlerinden sorumlu bulunduğu kimselere yüklenebilecek bir kusurun bulunmadığını ve araçtaki bozukluğun kazanın oluşumunda rol oynamadığını ön koşul olarak ispatlaması gerektiği, aksi halde zarar görene karşı sorumluluğunun devam edeceği ifade edilmektedir. Bu sebeple sözleşme ve eki belgelerinde araçların işletilmesinden doğacak her türlü sorumluluğun yüklenicide olduğunu belirten ibarelerin bulunması tek başına idarenin sorumluluğunun ortadan kalkmasını sağlamayacaktır. Bu sebeple, olası bir kaza sonrasında idare aleyhine doğabilecek maddi sorumluluğun kısmen

veya tamamen ortadan kaldırılması için sözleşme ve eki belgelerinde kasko yaptırılması şartı bulunan kiralık araçların kaskolarının yüklenici tarafından eksiksiz bir şekilde yaptırılması, konunun da idare tarafından takip edilmesi büyük önem arz etmektedir.

Sözleşme süresinin sona ermesi nedeniyle tamamlanmış olan ihale dosyalarında yüklenicinin alacak hesabından kesinti yapılarak tenzilata gidildiği, sözleşmesi devam etmekte olan ihale dosyası için ise işin yüklenicisi tarafından kaskosu bulunmayan araçlara kaskolarının yaptırıldığı, ayrıca araç takip sistemi kurulması gerekirken söz konusu sistemin kurulmadığı araçlar için de sözleşme süresinin sona ermesi nedeniyle tamamlanmış olan ihale dosyalarında yüklenicinin alacaklarından tenzilata gidildiği, sözleşmesi devam etmekte olan ihale dosyası için ise yükleniciye ihtar çekildiği belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere Aykırı Olarak Araç İhalelerinin Yakıt Dâhil Yapılması

www.balioglu.net

Taşıt Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller uyarınca kamu idareleri tarafından kiralanan bazı araçların "yakıt hariç" olarak temin edilmesi gerekmektedir.

17.03.2006 tarih ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca yürürlüğe konulan ve yürürlüğünü halen sürdüren "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller"in *"Kapsam"* başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu Esas ve Usuller, 237 sayılı Kanuna tabi olan kurumları ve taşıtları kapsar." denilmekte,

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun *"Kanunun şümulü"* başlıklı 1 ve 2'nci maddelerinde ise;

"Madde 1 – a) Genel bütçeye dahil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri,

... bu Kanun hükümlerine tabidir.

Madde 2 – Traktör, arazöz, motorla işleyen her çeşit ziraat ve inşaat makineleri, hava taşıtları ve zırhlı ambulanslar ile münhasıran askeri maksatlar için kullanılan ve ordunun

silah ve teçhizatından madut bulunan taşıtlar bu kanun hükümlerine tabi değildir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamında olan idareler arasında sayıldığı, traktör, arazöz, motorla işleyen her çeşit ziraat ve inşaat makineleri, hava taşıtları ve zırhlı ambulanslar ile askeri amaçla kullanılan taşıtlar dışında kalan tüm taşıtların Kanun kapsamında yer alan taşıtlardan sayıldığı görülmektedir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin *"Genel esaslar"* başlık 6'ncı maddesinde;

"(1) Temel amaç çerçevesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilebilmesinin genel esasları şunlardır:

...

ç) (Değişik: 15/9/2014 - 2014/6814 md. 1) Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.

..." denilmektedir.

Buna göre, belediyenin traktör, arasöz, motorla işleyen ziraat ve inşaat makineleri gibi araçları dışında kalan bütün araçlarını yakıt hariç olarak temin etmesi yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin açık bir gereğidir.

Yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü ile Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü tarafından yapılan ve aşağıdaki tabloda yer verilen ihalelerde Taşıt Kanunu ve Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller kapsamına giren araçların söz konusu mevzuat hükümlerine aykırı olarak akaryakıt dahil bir şekilde temin edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 27: Yakıt dahil olarak kiralanan araçlar listesi

Sıra No	İhale Kayıt Numarası	İlgili Müdürlük	Araç Cinsi
1	2018/87570	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Minibüs 13+1 koltuk kapasiteli
2	2018/224985		
3	2018/7785	Zabıta Müdürlüğü	Camlı van Kamyonet 4+1 kişilik
4	2018/141268		
5	2018/235957		

www.balioglu.net

6	2018/207988		
7	2018/2464	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	Otobüs 48 koltuk kapasiteli, Otobüs 28 koltuk kapasiteli, Çift katlı otobüs 61 koltuk kapasiteli, Minibüs 17 koltuk kapasiteli, Otomobil 9 koltuk kapasiteli
8	2018/189962		
9	2018/317277		
10	2018/660536		
11	2018/132793	Fen İşleri Müdürlüğü	Minibüs 16+1 koltuk kapasiteli

Kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan kullanılması, yapılacak alımlarda akaryakıt giderlerinin kiralama işlemine dâhil edilmemesi ve böylece yapılan işlemlerin yukarıda yer verilen mevzuata uyarlı hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bu maddenin çeşitli müdürlükleri ilgilendirdiğinden bahisle her müdürlükle ilgili tespitlerde kısmi farklılıklar olduğu için Müdürlüklerin cevabına ayrı ayrı yer verildiği belirtilmiştir.

- Fen İşleri Müdürlüğüne ait kısma ilişkin olarak;

2018/132793 İKN'li işte talep edilen "Minibüs 16+1 koltuk kapasiteli" aracın teknik şartnamede de belirtildiği üzere çalışanların şantiyeden görev yerlerine sevkinde ve şantiyeye dönüşlerinde kullanıldığı, bu araçların kamyon, kamyonet, iş makinaları gibi araçların çalışma sahalarında yapacakları hizmetin bir bütünü olan personelin çalışma sahalarına, şantiyelere ulaşımını sağlamak amacıyla kullanıldığı, bu nedenle bu araçların işin bütünü olarak düşünülmüş olduğu ve "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" hükümleri çerçevesinde kamyon, iş makinaları grubunda değerlendirildiğinden yakıt dâhil olarak ihale edildiği ifade edilmiş,

İdarenin Ulaşım Müdürlüğünce temin edilen mazot litre fiyatı ile taşıt kiralamasında yaklaşık maliyete esas alınan yakıt tüketim ve fiyatları kıyaslanarak yakıt dâhil araç kiralanmasının kamu zararına sebep olmadığı ispatlanmaya çalışılmış, bundan sonraki dönemde bulguda belirtilen öneri ve tespitlere uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

- Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ait kısma ilişkin olarak;

2018/87570 ve 2018/224985 İKN'lı işler ile ilgili olarak Fen İşleri Müdürlüğü tarafından verilen cevapla benzer bir cevap verilmiştir.

- Zabıta Müdürlüğüne ait kısma ilişkin olarak;

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceğinin ifade edildiği, "Zabıtanın Görev ve Yetkileri" başlıklı 51'inci maddesinde zabıta hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceğinin belirtildiği, zabıta personelinin çalışma süresi ve saatlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlendiği,

Zabıta hizmetleri için kullanılan "Camlı Van Kamyonetin" aksatılmadan yürütülmesi gereken zabıta hizmetleri için kullanılan bir malzeme niteliğinde olduğu, hizmetin ivediliği, yakıt için açılan ihalelerin katılım olmaması nedeniyle iptali göz önüne alındığında, anılan araçların yakıt olmadan ihale edilmesinin hizmetin devamlılığını sekteye uğratacak bir unsur olarak ortaya çıkmasının kaçınılmaz olduğu, bu nedenle yakıt dahil araç kiralama ihalesi yapıldığı, Fen İşleri Müdürlüğünün bu maddeye ilişkin açıklamasında da belirtildiği üzere, böyle yapılmasından dolayı oluşmuş herhangi bir kamu zararı olmadığı, bundan sonraki kiralamalarda yakıtsız kiralama yapılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

- Ulaşım Müdürlüğüne ait kısma ilişkin olarak;

2018 yılı Taşıt Kiralama Hizmet Alımı ihaleleri tamamlandığından dolayı bundan sonraki dönemlerde akaryakıt hariç bulgu konusundaki hususların hassasiyetle takip edileceği ve bir daha olmaması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Öncelikle belirtmek gerekir ki bulgu konusu edilen husus belediyenin çeşitli müdürlüklerince yapılan taşıt kiralama ihalelerinde bulunan mevzuata aykırılıklar olup söz konusu bulguda kamu zararı tespitine ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Kaldı ki yaklaşık maliyete esas alınan mazot fiyatları üzerinden karşılaştırma yapılarak herhangi bir zarar oluşmadığı yönünde değerlendirilmede bulunulması mümkün değildir. Zira yakıt dahil olarak yapılan kiralama ihalelerinde isteklilerin sunmuş oldukları tekliflerinin ne kadarlık kısmının yakıt ne kadarlık kısmının ise araç kiralama bedeli olduğu bilinemeyeceğinden böyle bir karşılaştırma yapmak doğru sonuca ulaşmayı mümkün kılmayacaktır.

Bulgu metninde de belirtildiği üzere belediyenin traktör, arasöz, motorla işleyen ziraat ve inşaat makineleri gibi araçları dışında kalan bütün araçlarını yakıt hariç olarak temin etmesi mevzuat hükümlerinin açık bir gereğidir. Zabıtanın kesintisiz hizmet yapmasının bu

konuda bir istisna oluşturması ise mümkün değildir. Şayet böyle bir ihtiyaç varsa bunun ilgili mevzuatında düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi halde idarelerin kendince zorunlu gördüğü hallerde mevzuata aykırı işlem yapması sonucunu doğuracaktır ki bu da kuralsızlık ve kanunsuzluğa sebebiyet verecektir.

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak İdarenin, takdir yetkisi dışında kalan hususlarda, yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis etmemesi gerekmektedir.

Bu bağlamda bundan sonra yapılacak ihalelerde Sayıştayın tespit ve değerlendirmeleri doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 22: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Bilgi İçermesi

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesine göre 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacaktır.

Yönetmelik'in hesabın işleyişini anlatan 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Avcılar Belediyesi'nin sermayesinin tamamına sahip olduğu şirkette bulunan toplam sermaye tutarı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında söz konusu şirket için kayıtlı bulunan tutarın uyuşmadığı tespit edilmiştir.

… Yapı AŞ'nin 29.11.2017 tarihinde yapılan olağanüstü genel kurul toplantısında şirketin 2.000.000,00 TL olan sermayesinin 7.000.000,00 TL'ye artırılması kararı alındığı, artırılan 5.000.000,00 TL'nin 4.890.000,00 TL'sinin şirketin sermaye yedeklerinden

karşılandığı, geriye kalan 110.000,00 TL'nin tamamının ise Avcılar Belediyesi tarafından nakden taahhüt edildiği tescil edilerek ticaret sicil gazetesinde ilan edilmiştir.

İdare mali tablolarında yer alan 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı değer 6.950.000,00 TL'dir. Dolayısıyla 50.000,00 TL'lik sermaye payı muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

Söz konusu hatalı uygulama, bilanço/mali tablolardaki 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 50.000,00 TL eksik gösterilmesine neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bağış yolu intikal eden Şirketin devri ve sermaye artırımlarına ilişkin bilgilere yer verilmiş, 12.500,00 TL ödenmiş sermayesine ilişkin düzeltme kaydının yapıldığı, 37.500,00 TL ödenmemiş sermaye payının da ödenerek denkliğin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar 12.500,00 TL ödenmiş sermayesine ilişkin düzeltme kaydının yapıldığı, 37.500,00 TL ödenmemiş sermaye payının ise ödenerek denkliğin sağlanacağı belirtilmişse de söz konusu düzeltmeye ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "247 Sermaye taahhütleri hesabının" niteliği ve işleyişinin anlatıldığı 184 ve 185'inci maddelerinde sermaye taahhütleri hesabının mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı, sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği, yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik uyarınca henüz ödenmemekle birlikte taahhüt edilen tutarların da muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği açıktır. Buna göre bulguda yer alan hatalı uygulamanın düzeltilmesi için ödenmemiş sermaye payının ödenmesinin beklenmesi doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

İdarenin cevabında belirttiği düzeltme kaydına ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığından gerçekte böyle bir düzeltmenin yapılıp yapılmadığı da anlaşılamamaktır.

Söz konusu hataların giderilerek muhasebe sisteminin gerçek durumla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: 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, ancak, 53 üncü maddede öngörülen izin sürelerinin tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler hâlinde kullanılabileceği,

"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 çeşitli usul ve esasların 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 amaca aykırı işlem yapılmakta hem de işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüşmektedir.

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 halinde, kurum bütçesine mali açıdan yüksek tutarlı bir yük getirdiği açıktır.

Yapılan incelemede, Kurum bünyesinde 36 kadrolu işçinin görev yaptığı, görev yapan işçilerden 34'ünün yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu, yıllık ücretli izin hakkı bulunan bu işçilerden 6'sının 312 ile 526 iş günü arasında, 5'inin 212 ile 262 iş günü arasında, 8'inin 128 ile 192 iş günü arasında, 3'ünün ise 90 ile 96 iş günü arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca, ücretli yıllık izin hakkı bulunan 34 kişinin toplam 5.630 iş günü yıllık ücretli izin hakkına sahip olduğu, 5.630 iş gününden 1.751'inin ise 2002-2013 yılları arasında hak kazanılan ücretli yıllık izinler olduğu görülmüştür.

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi ve 4857 sayılı Kanun'un işçilerin dinlendirilmesi ile ulaşmak istediği amaca uygun hareket edilmesi açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediyede norm kadro kapsamında görev yapan işçilerin biriken yıllık izinlerinin iş akışını aksatmayacak şekilde programlanarak kullandırılmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı, buna istinaden, geçen yıllara ait ücretli yıllık izin hakkı bulunan işçilerden bazılarının izne ayrılış işlemlerinin yapıldığı, diğer işçiler için de izin kullanma takviminin oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; norm kadro kapsamında görev yapan işçilerin biriken yıllık izinlerinin iş akışını aksatmayacak şekilde programlanarak kullandırılmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: Sözleşmeli Personele Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Gerek kamuda gerekse özel sektörde istihdam edilen personellerin, istihdam

şekillerine göre prime esas kazanç hesaplamasına dahil edilecek ödemelerinin neler olduğu 5510 sayılı Kanunda açıkça sayılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'un *"Prime Esas Kazançlar"* başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile ayni yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanca tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazanca dâhil edilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazanca dâhil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dâhil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Avcılar Belediyesi'nin Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödediği prim giderlerinin incelenmesi sonucunda; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği, bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edileceğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Konu ile ilgili Sayıştay Başkanlığı 6. Dairesinin 219 ilam no ve 2013/212 tarih ve sayılı temyiz kurulu kararına istinaden işlem yapıldığı, bu amaçla ödenen tutarların bir kamu zararı oluşturmadığı, konunun ilgili kurumu olan Sosyal Güvenlik Kurumundan bilgi talep edilerek gerekli düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabının ekinde yer alan Karar, Sayıştay 6. Dairesi'nin 10.03.2015 tutanak tarihli, 219 ilam numaralı, 212 numaralı Kararı olup, Sayıştay Temyiz Kurulu kararı değildir. Söz konusu Karar'da bulgu konusuna benzer husus yargılamaya esas rapora konu edilmiş ve sosyal güvenlik primi kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna ait bir gelir olması, söz konusu kurumun kendi bütçesini ilgilendirmesi nedeniyle sözleşmeli personellerin almış oldukları sosyal denge tazminatı tutarlarından belediyece sosyal güvenlik prim kesintisi yapılmamasının "belediye bakımından kamu zararı oluşturmadığına" oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Sözleşmeli personele ödenen sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazanca dahil edilmemesi sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumu gelir kaybına uğramaktadır. Bu bağlamda bulgu konusu yapılan husus Belediye için bir kamu zararı isnadı taşımamakta, idarenin hatalı uygulaması sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunun gelir kaybına uğramasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Mevcut uygulamanın ivedilikle düzeltilerek hem belediye tarafından mevzuata uygun hareket edilmesi hem de ilgili kurumların gelir kaybının önüne geçilmesi sağlanmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Doğrudan Taşıtların Depolarına Konulan Akaryakıt Alımlarında Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmesi

İdare, taşıt tanıma sistemi kurulması suretiyle akaryakıt istasyonlarından doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt için taşınır işlem fişi (TİF) düzenlemektedir.

www.balioglu.net

Taşınır Mal Yönetmeliğinin *"Belge ve Cetveller"* başlıklı 10'uncu maddesine göre Tesis, makine, cihaz, taşıt ve iş makineleri ile demirbaşların servislerince yapılan bakım ve onarımlarında kullanılan yedek parçalar ile doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt, likit gaz (LPG) ve yağlar için TİF düzenlenmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından ihale edilen "Akaryakıt Mal Alımı İle Tank Pompa İstasyon Seti Kiralanması İşi" kapsamında alınan akaryakıtların bir kısmı kamu idaresinin akaryakıt depolarına aktarılmakta, belediyenin araçları buradan akaryakıt ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Bu durumda Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca TİF düzenlenmesi gerekli olup kamu idaresi tarafından bunlarla ilgili taşınır işlem fişleri düzenlenmiştir. Ancak, İdarece kullanılan bazı araçlara taşıt tanıma sistemi kurulduğu, söz konusu araçların akaryakıtlarını akaryakıt istasyonlarından aldıkları ve doğrudan araçların depolarına konulan akaryakıt alımlarında da taşınır işlem fişi düzenlediği görülmüştür.

Bu bağlamda, doğrudan araçların depolarına konulan akaryakıt için taşınır işlem fişi düzenlenmesi uygulamasına son verilerek hem iş ve işlemlerin mevzuata uygun hale getirilmesi hem de mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içermesi sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle; Bulgu konusu edilen uygulamaya son verilerek iş ve işlemlerin mevzuata uygun hale getirilmesi için bundan sonraki dönemlerde bulgu konusundaki hususların hassasiyetle takip edileceği ve bir daha olmaması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt alımlarında taşınır işlem fişi düzenlenmesi uygulamasına son verilerek iş ve işlemlerin mevzuata uygun bir şekilde yapılacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: Kısa Mesaj Hizmetinin İhale Yapılmaksızın Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 2'nci maddesinde idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un *"Doğrudan temin"* başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; *"Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer*

idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları" ifadesine yer verilerek söz konusu tutarlara kadar yapılacak alımlarda doğrudan temin usulünün uygulanabileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki maddede ye alan tutarlar her yıl Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) yıllık değişim oranında güncellenmektedir. Söz konusu güncellemeler sonucunda 2018 yılında büyükşehir sınırları içerisinde bulunan idarelerin 67.613,00 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımı ile yapım işleri doğrudan temin kapsamı dâhilinde olmuştur. Söz konusu tutarın üzerindeki mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin ise 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usullerinden biri ile temin edilmesi yasal bir zorunluluktur.

İdarece düzenlenen ödeme emri belgeleri ve eklerinin incelenmesi sonucunda Belediyece alınan kısa mesaj (SMS) hizmetinin mevzuata aykırı bir şekilde ihale yapılmaksınız, ilgili firma ile protokol imzalanmak suretiyle temin edildiği tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2018 yılı içerisinde yürürlükte olan 3 adet protokol bulunduğu, söz konusu protokoller ile 2 farklı firmadan hizmet alındığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Tablo 28: 2018 yılı içerisinde SMS protokolleri kapsamında gerçekleşen tahakkuk ve ödemelere ilişkin tablo

Sıra No	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Süresi	Sözleşme Bedeli (KDV Hariç)	SMS Birim Fiyat (TL)	Sözleşmeye Göre SMS Sayısı	Toplam Tahakkuk	Toplam Ödeme
1	23.11.2017	Kısa mesajların bitmesi ile sözleşme süresi sona erer. Tarafların itirazı olmazsa otomatik uzama hükmü mevcut.	200.000,00	0,02	10.000.000	236.000,00	215.000,00
2	1.05.2018	Kısa mesajların bitmesi ile sözleşme süresi sona erer. Tarafların itirazı olmazsa otomatik uzama hükmü mevcut.	200.000,00	0,02	10.000.000	165.254,44	
3	15.08.2018	Taraflardan biri feshedinceye kadar geçerli.	540.000,00	0,009	60.000.000	92.641,25	0,00

Yukarıda yer verilen tablodan da görüldüğü üzere, 2018 yılı içerisinde geçerliliği bulunan üç sözleşmeden iki tanesinin her biri 200.000,00 TL olmak üzere toplam 400.000,00 TL bedelli, üçüncü sözleşme ise 540.000,00 TL bedellidir. Söz konusu tutarlar doğrudan temin parasal sınırının çok üzerinde kaldığından, 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale yöntemlerinden biri ile temin edilmesi yasal bir zorunluluktur.

Ayrıca, söz konusu sözleşmeler her ne kadar yasal mevzuatına aykırı olarak ihale yapılmadan imzalanmış olsa da 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu uyarınca sözleşmelerin (değerli kâğıtların) imza altına alınması sebebiyle toplam sözleşme bedelinin binde 9,48'i oranında damga vergisine tabi tutulması gerekmektedir. Ancak, dosyasında yapılan incelemede gerek vergi dairesine yatırılan gerekse vergi dairesine gönderilmek üzere emaneten belediye veznesine yatırılan damga vergisine ilişkin bir makbuza rastlanılmamıştır.

İdare tarafından herhangi bir ihale yapılmaksızın kısa mesaj gönderme hizmeti alınması ihale mevzuatına aykırı olduğu gibi, imza altına alınan değerli kağıtlar (imzalanan sözleşmeler) üzerinden damga vergisi tahsil edilmemesi hususu da 488 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu sözleşmelerin damga vergilerinin tahsil edilmesinin sağlanması ve protokolle yürütülen kısa mesaj hizmeti satın alma usulünün terk edilerek söz konusu hizmetin 4734 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmek suretiyle temin edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle; Bulguda belirtilen iki adet firmaya ait üç adet sözleşme damga vergisi tutarının firmaların alacağından kesildiği, kısa mesaj satın alma işlemlerinde bundan böyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Söz konusu sözleşmelere ait damga vergilerinin tahsil edildiği ve kısa mesaj satın alma işlemlerinin 4734 sayılı Kanun doğrultusunda yapılacağı ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 27: İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

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.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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 29: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen GİB kayıtlarına göre yıllar itibariyle gelir elde eden kişi sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	274
2	2015	250
3	2016	240
4	2017	213
5	2018	243

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

Tablo 30: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen SGK kayıtlarına göre yıllar itibariyle aktif sigortalı olan kişi sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	3.522
2	2015	3.228
3	2016	2.871
4	2017	2.531
5	2018	2.328

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 31: İndirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen hem SGK hem GİB kaydı bulunan kişi sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	54
2	2015	51
3	2016	41
4	2017	29
5	2018	37

www.balioglu.net

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.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2016 yılı itibariyle aralıklarla idarece "emeklilik" ve "hiçbir geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan 23.207 kişi için Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Gelir İdaresi Başkanlığından alınan bilgi paylaşım uzantısı üzerinden tarama yapıldığı, bu suretle 4.484 kişinin muafiyetinin bozulduğu, SGK ile İdare arasında bir bilgi paylaşım uzantısı olmadığından ve yapılan görüşmelerde herhangi bir

sonuç elde edilemediğinden sigortalı olan mükelleflerin İdarece tespit edilemeyerek ilgili mükelleflere işlem yapılamadığı,

Mükellefler adına cezalı tahakkukların gerçekleştirildiği, bundan sonra SGK'ya yazılı olarak sorularak sürecin sürdürüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar 2016 yılından bu yana aralıklarla kontrollerin gerçekleştirildiği ve yapılan tespitlere istinaden muafiyetleri kaldırılan kişiler olduğu ifade edilmişse de bulguda yer alan tablolardan da görüleceği üzere 2018 yılı için; indirimli emlak vergisinden yararlanmasına rağmen GİB kayıtlarına göre 243 kişi gelir elde etmiş, 2.328 kişinin ise SGK kayıtlarına göre aktif sigortalılığı bulunmuştur.

Bu bağlamda, kurumun vergi gelirlerinin güvenliğinin sağlanması ve yanlış beyan verilmesinin önüne geçilmesi adına muafiyetten yararlanan kişilerin bilgilerinin doğru olup olmadığının kontrol edilmesini teminen gerek Sosyal Güvenlik Kurumu gerekse de vergi daireleri ile resmi yazışmaların gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 28: 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.

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.

www.balioglu.net

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.

Kurum tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti istendiği, söz konusu ücretin harç gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür. Söz konusu ücret binanın kullanım türüne ve alana göre değişen miktarlarda her bağımsız bölüm için hesaplanmakta ve uygulanmaktadır.

www.balioglu.net

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) İskân ücretleri (Teknik eleman ücreti ve Yapı kullanma izin belgesi ücreti)

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

Söz konusu ücretlerden teknik eleman ücreti her bağımsız birim için yapının kullanım

türüne göre değişen miktarlarda tahsil edilmektedir. Yapı Kullanma İzin Belgesi ücreti ise yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda alan hesabına göre alınmaktadır. Bu ücret kanunen alınması gereken Yapı Kullanma İzin Harcının da oldukça üstündedir.

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.

www.balioglu.net

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 Yapı Kullanma İzin Belgesi ücreti adı altında iskân harcının konusuna giren hizmetler için ücret talep edilmesi de doğru bir uygulama değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

C) Toprak döküm tesviye ücreti

Kurum tarafından yapı ruhsatına başvuran kişilerden toprak döküm tesviye ücreti adı altında bir bedel talep edildiği görülmüştür. Başvuru aşaması veya sonrasında toprak dökümüne ilişkin belediye tarafından kamyon, doldurma-boşaltma, döküm yeri gibi herhangi bir hizmet sunulmamasına ve bu konuda başvuru sahipleri tarafından herhangi bir istekte bulunulmamasına rağmen yapı ruhsatı almak isteyenlerden Belediye Meclisince belirlenen tarifeye göre zorunlu olarak mezkûr ücret alınmakta, ücretin ödenmemesi durumunda yapı ruhsatı da düzenlenmemektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde imar ile ilgili harçlar düzenlenmiş, bu kapsamda; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'te de bu harca ilişkin detaylı düzenlemelere yer verilmiş, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcında geçen "toprak hafriyatı" ifadesinin *"temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütününü"* belirttiği ifade edilmiştir.

Söz konusu hizmet açıkça harç konusu yapıldığından aynı hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi mümkün değildir. Şayet harç dışında bir ücret talep edilecek ise harç konusu hizmet dışında kamyon temini, taşıma gibi bir hizmet sunulmalı ve hizmetten yararlanmada gönüllülük ilkesi getirilmelidir. Aksi bir uygulama Kanun'da belirtilen harç tutarının zımni olarak arttırılmasından ve kanuni sınırların aşılmasından öte bir anlam taşımayacaktır.

www.balioglu.net

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.

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 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 İşyeri 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.

Sonuç olarak; 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; Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin Belediyelerce Ücret Uygulama Esasları Başlıklı 2. Maddesinin 3. Paragrafında "*Belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaları mümkün bulunmakla beraber, ücretlerin hizmetten faydalananlardan yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir."* Hükmüne yer verildiği,

www.balioglu.net

Belirtilen ücretlerin her yıl İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince kararlaştırdığı çerçevede İlçe Belediye Meclisi tarafından güncellenerek karar altına alındığı,

Bu ücretlerin inşai faaliyetin rutin kontrolü dışındaki mahalli kontrol, yapı denetim firmalarının iş ve işlemlerinin kontrolü ve inceleme işlemleri, fotoğraflandırma gibi mükelleflerin belediyelerden Kanun'un amir hükmü dışındaki talepleri için tahsil edildiği,

Bulgunun A ve B bendinde belirtilen ücretlerin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince karar altına alınan ücret tarifesinin açıklamalar kısmında belirtilen Teknik Eleman Ücretinin de içinde bulunduğu ücretler olarak tahsil edildiği,

Ayrıca yapı kullanma izin belgesi ücretinin de yine İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince karar altına alınan ücret tarifesindeki Denetim Ücretine istinaden tahsil edildiği,

Bulgunun C bendinde bahsedilen Toprak Döküm ve Tesviye Ücreti ile bir inşaatın hafriyatının taşınmasında İdare uhdesinde kalan yollarda tonajlı araçların oluşturacağı tahribat ve deformasyonun giderilmesi için yapılan bakım ve onarım çalışmalarının, kamunun yararına olarak, taşınacak hafriyatın m^3 cinsinden birim fiyatlar ile hesaplanan toprak döküm ücreti adı altında tazminin amaçlandığı,

Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesine göre ücret tahsil edilen hizmetlerin vergi ve harç konusu yapılan işler dışında kalan, ilgilisinin talebine göre, bir emek ve zaman harcanması gereken işlerle ilgili olduğu ve mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında İstanbul Büyükşehir Meclis Kararı ile alınan ücret tarifesine atıfta bulunulmuştur. Ne var ki, denetime tabi ve hata yapma ihtimali olan diğer bir belediyenin yaptığı uygulamanın tamamen mevzuata uygun olduğu savı üzerinden değerlendirmede bulunmak doğru bir yaklaşım değildir.

Bununla birlikte her ne kadar kamu İdaresi cevabında ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı belirtilmişse de yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden bina inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin Kurum tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

Bulgu da detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere gerek bina inşaat harcı gerekse de yapı kullanma izin belgesi ile birlikte tahsil edilen teknik eleman ücretleri aslında söz konusu harçlar karşılığında verilen hizmetlerin içinde yer alan unsurlardır. Bu nedenle ayrıca ve zorunlu olarak tahsil edilmesi mevzuata aykırıdır.

www.balioglu.net

Gerek 2464 sayılı 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 belirtilmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması karşılığında belediye tarafından harç bedeli alınacağı 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.

Toprak döküm ve tesviye ücreti, taşınacak hafriyatın metreküp cinsi üzerinden tahsil edilmektedir. Söz konusu toprak taşınırken yola zarar verilip verilmediği değerlendirilmeden yapı ruhsatına başvuran kişilerin tümünden zorunlu olarak bu bedel tahsil edilmektedir. Bu nedenle söz konusu hususun bakım onarım amacıyla alındığı tezinin kabul edilmesi mümkün değildir. Şayet toprak kazısının taşınması için belediyece yer gösteriliyor ve bu yerlerin tesviyesi hizmetleri gerçekleştiriliyorsa sadece "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı" alınmalı, bu hizmetler de gerçekleştirilmiyorsa ilgili kişilerden harç veya ücret adı altında herhangi bir bedel tahsil edilmemelidir.

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 gelmektedir. 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. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan Yol Katılıma 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.

www.balioglu.net

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.

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 Kararda 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

www.balioglu.net

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 yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın Belediye Meclis Kararı ile belirlenen hesaplamaya göre yol katılma payı tahsil edildiği, bu suretle 2018 yılında yaklaşık 1.386.915,25 TL tahakkuk kaydı yapıldığı görülmüştür.

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.

www.balioglu.net

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.

Sonuç olarak; 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 özetle; Daha önce Yol Katılma Payı parsel bazında tahsil edilmemiş Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan bir defaya mahsus Yol Katılma Payı adı altında Teknik Alt Yapı Bedeli tahsil edildiği, Geliştirme Alanlarında ise yeni yapılacak yollarda; yol katılma payının %25'inin tahsil edildiği,

Söz konusu hususun mezkûr alan "Geliştirme Alanı" iken yapılan bir uygulama olduğu, bir kereye mahsus tahsil edilenlerden tekraren alınmadığı, mükellef olarak, tahsilat sırasındaki "yapı ya da bina sahiplerinin" esas alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen 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.

www.balioglu.net

Şayet bütün sokak boyunca bir imalat yapılıyorsa imalatın yapıldığı ve kullanıma sunulduğu anda mülkiyet sahibi olan arsa ve bina sahiplerinden 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 mülk 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.

BULGU 30: 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.

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.

www.balioglu.net

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 yılsonu itibari ile tahsil edilen 5.137.299,20 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.

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.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, Kurumun 2018 yılsonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 6.804.564,48 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 personellerin ücretlerinden kesilen prim tutarı ile bu tutara ilave edilen işveren payının ilgili ayı takip eden ay sonuna kadar Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödenmesi gerekmektedir. Aksi halde süresi içinde ve tam olarak ödenmeyen bu prim tutarları için gecikme cezasına maruz kalarak ekstra maliyete katlanılacaktır.

Yapılan incelemelerde İdarenin 2018 yılsonu itibari ile Sosyal Güvenlik Kurumuna 4.558.267,16 TL tutarında ödenmesi gereken prim borcu olduğu görülmüştür.

Tablo 32: Diğer kamu kurumlarına gönderilmeyen paylar

Hesap Kodu	Hesap Adı	2018 Yılı İçinde Ödenebilir Haldeki Borç Miktarı (30.11.2018 Tarihli Alacak Bakiye)	2018 Yılı İçinde Ödenen Toplam Tutar (31.12.2018 Tarihli Borç Bakiye)	2018 Yılında Ödenmesi Gerekip Ödenmeyen Kısım
360.01	Gelir Vergisi	10.654.894,51	6.521.538,14	4.133.356,37
360.03	Damga Vergisi	7.264.402,39	4.593.194,28	2.671.208,11
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	14.754.821,35	10.287.591,35	4.467.230,00
362.01.02	İşsizlik Sigortası Fonu	262.901,45	171.864,29	91.037,16
362.01.99.02	Kültür Varlıkları Katkı Payı (YİKOB)	12.960.147,63	7.822.848,43	5.137.299,20
	TOPLAM	**45.897.167,33**	**29.397.036,49**	**16.500.130,84**
Not: 2018 yılı 12. Ayında tahakkuk eden borçlar takip eden ayın içinde ödenebilir hale geleceğinden toplam borç hesaplamasında 2018 yılı Aralık ayı tahakkukları dikkate alınmamıştır.				

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; İdarenin borç stokunun yüksek olması sebebiyle asli görevlerinin devam edilebilmesi bakımından ödemelerin aksamaya uğradığı, ancak yapılandırılan borçlar için İller Bankası payından kesintiler yapıldığı, ilerleyen süreçte eksikliklerin giderilerek raporda belirtilen hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Bulguda da belirtildiği üzere diğer kamu kurumları adına Avcılar Belediyesi tarafından tahsil edilen gelirler, belediyenin kendi öz geliri olmayıp adına tahsilat yapılan İdarelerin gelirleri niteliğindedir.

Söz konusu tutarların tahsilatlarını takiben ilgili kurumlara gönderilmemesi Belediyenin gecikmeden kaynaklı faiz ve/veya vergi cezası ödeme riskini doğurmakta, kurum için haksız bir yabancı kaynak oluşturularak borç stokunun artmasına sebebiyet vermekte, ayrıca ilgili kurumların öz gelirlerinden mahrum kalmalarına yol açmaktadır.

Bu bağlamda başka kurumlar adına tahsil edilen bedellerin yasal süreleri içerisinde ilgili hesaplara aktarımı yapılarak mevzuata uyum sağlanmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 31: Maktu Vergi ve Harç İşlemlerinde Kanun'da belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

www.balioglu.net

İdarenin önemli gelir kaynaklarından olan birçok vergi ve harç 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 24.05.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanun'la değişik 96'ncı maddesinin (A) fıkrasında Cumhurbaşkanının bu Kanun'da en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit edeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı fıkraya 6527 sayılı Kanun ile eklenen ikinci paragrafta ise Kanun'un 15'inci maddesinde (ilan ve reklam vergisi), 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde (eğlence vergisi), 56'ncı maddesinde (işgal harcı), 60'ıncı maddesinde (tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı) ve 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde (iş yeri açma izin harcı) yer alan maktu vergi ve harç tarifelerinin Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edileceği belirtilmiş, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerleme oranında arttırılacağı ifade edilmiştir.

Bu madde uyarınca 45 seri no.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği yayımlanmış, belediyelerin söz konusu tarife tespitleri için yapacakları çalışmalar detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Cumhurbaşkanınca tespit yapılıp tarifeler tamamlanıncaya kadar geçecek sürede harç ve vergilerin nasıl uygulanacağı ise 2464 sayıl Kanun'un Geçici 7'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre mezkûr devrede belediyeler tarafından 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan maktu vergi ve harç tarifelerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

İdareye ait tarife cetvelleri ve gelir kayıtları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; Cumhurbaşkanınca tespit edilmesi gereken maktu vergi ve harçlar için İdare tarafından gerekli çalışmanın yapılmadığı, buna rağmen 2013 yılında Belediye Meclisince kararlaştırılan tarifenin uygulanmadığı, 2018 yılı Tarife Cetvelinde 2013 yılı tarifelerinin hatta Kanuni sınırların üzerinde vergi ve harç tutarları belirlendiği görülmüştür.

İlan ve reklam vergisi tutarlarının düzenlendiği Kanun'un 15'inci maddesinde yer alan tablonun 1'inci sırasında belirtilen tarife 2013 yılında yıllık 90 TL/m^2, 4'üncü sırasında belirtilen tarife ise yıllık 130 TL/m^2 olarak belirlenmesine rağmen 2018 yılında söz konusu tarifeler için bazı bölgelerde sırasıyla 100 TL/m^2 ve 150 TL/m^2 şeklinde maktu vergi tutarları alınacağı karara bağlanmış ve uygulanmıştır.

www.balioglu.net

Eğlence vergisinin düzenlendiği 21'inci maddenin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde yer alan bowling, atari salonu vs. için 2013 yılı Tarife Cetvelinde günlük 7 TL, bar, pavyon vs. için günlük 30 TL maktu vergi tutarı belirlenmesine rağmen 2018 yılında söz konusu tutarlar sırasıyla (metrekareye göre) günlük 8-14 TL ile 40-100 TL arasında değişen miktarlarda belirlenmiştir.

Sonuç olarak; Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmesi gereken maktu vergi ve harçlar için gerekli işlemlerin İdare tarafından yerine getirilmemesi, söz konusu vergi ve harç miktarlarında 2013 yılı tarifelerinin kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu tarifelerin kullanılmamasının Kanun'un amir hükmüne açık aykırılık oluşturduğu aşikârdır. Bununla birlikte 2013 yılı tarifelerinin kullanılması aradan geçen uzun süre zarfına rağmen tarifelerin güncellenmemesine sebebiyet verecek ve Kurum gelirlerinde ciddi miktarlarda azalışa neden olacaktır. Bu nedenle mezkûr tespit yapılıncaya kadar söz konusu vergi ve harçlar için 2013 yılı tarifelerinin kullanılması gerekliliği ile beraber, Cumhurbaşkanlığınca tespitin yapılması için gerekli çalışmaların ivedilikle tamamlanması İdare gelirleri açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 11.07.2014 tarihli 45 seri nolu tebliğin Geçici 7'nci maddesi uyarınca söz konusu düzeltme için belediye meclisine sunulacak şekilde çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu konusu yapılan vergi ve harç miktarları için yeni dönemde 2013 yılı tarifelerine dönülmek üzere çalışma yapılarak belediye meclisine sunulacak şekilde çalışmalara başlandığı belirtilmiş, ancak buna ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Cumhurbaşkanlığınca karar alınıncaya kadar ilan ve reklam vergisi, maktu eğlence vergisi, işgal harcı ve iş yeri açma izin harcı için 2013 yılı ücret tarifelerinin uygulanmasına devam edileceğinden yeni ücret tarifesinde söz konusu vergi ve harçlar için 2013 yılında meclis kararı ile geçerli olan tarifeye dönülmesi gerekmektedir. Ayrıca, tarifelerin güncellenmesi hususunda Cumhurbaşkanlığı kararı alınmak üzere çalışmaların başlatılarak karar alınmak üzere Cumhurbaşkanlığına sunulması uygun olacaktır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 32: 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.

İdareye ait gelir hesaplarının incelenmesi esnasında yetkilendirilmiş görevli dağıtım Şirketinden 2018 yılında ilçe dâhilinde serbest tüketicilere elektrik enerjisi tedarik eden şirketlerin listesi ve tedarik miktarları alınmış, Belediyeye yatırılan elektrik ve havagazı vergileri ile karşılaştırma yapılmıştır. Yapılan incelemelerde ilçe sınırlarında toplam tedarik miktarı 2.569.588,44 kwh olan 4 adet Şirketin bu kapsamda belediyeye herhangi bir ödemede bulunmadıkları görülmüştür.

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 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 Kurum gelirleri açısından önemli düzeyde bir risk oluşturduğu tartışmasızdır. Bu nedenle ilgili bakanlıklar ile diğer kurum, kuruluş ve şirketlerle

www.balioglu.net

irtibata geçilerek söz konusu riski asgari düzeye indirecek çalışmaların yapılması, gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; İlgili şirketlerden 4 tanesine ödeme emri çekilerek Şirketler hakkında takibat başlatıldığı, bunlardan iki tanesinin de belli tutarda tahsilat gerçekleştiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İlgili şirketlere ödeme emri çekilerek takibat başlatıldığı ve bunlardan bazılarından tahsilat gerçekleştiği ifade edildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde 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

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

İSTANBUL AVCILAR BELEDİYESİ

2018 YILI BİLANÇOSU

	AKTİF HESAPLAR	2018 YILI		PASİF HESAPLAR	2018 YILI
I	**DÖNEN VARLIKLAR**	**195.973.693,10**	**III**	**KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	**326.656.829,35**
10	**Hazır Değerler**	**1.302.323,24**	**30**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**1.501.292,95**
100	KASA HESABI	0,00	300	BANKA KREDILERI HESABI	1.501.292,95
101	ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00	303	KAMU IDARELERINE MALI BORÇLAR HESABI	0,00
102	BANKA HESABI	1.004.359,05	304	CARI YILDA ÖDENECEK TAHVILLER HESABI	0,00
103	VERILEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMIRLERI HESABI	0,00	309	KISA VADELI DIGER IÇ MALI BORÇLAR HESABI	0,00
104	PROJE ÖZEL HESABI	0,00	**31**	**Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
105	DÖVIZ HESABI	136.010,83	310	CARI YILDA ÖDENECEK DIS MALI BORÇLAR HESABI	0,00
106	DÖVIZ GÖNDERME EMIRLERI HESABI (-)	0,00	**32**	**Faaliyet Borçları**	**120.576.384,98**
108	DIGER HAZIR DEGERLER HESABI	1.155,21	320	BÜTÇE EMANETLERI HESABI	120.576.384,98
109	BANKA KREDI KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	160.798,15	322	BÜTÇELESTIRILECEK BORÇLAR HESABI	0,00
11	**Menkul Kıymet ve Varlıklar**	**0,00**	**33**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**149.846.327,19**
117	MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00	330	ALINAN DEPOZITO VE TEMINATLAR HESABI	16.927.750,58
118	DIGER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00	333	EMANETLER HESABI	132.918.576,61
12	**Faaliyet Alacakları**	**116.745.794,25**	**34**	**Alınan Avanslar**	**0,00**
120	GELIRLERDEN ALACAKLAR HESABI	15,64	340	ALINAN SIPARIS AVANSLARI HESABI	0,00
121	GELIRLERDEN TAKIPLI ALACAKLAR HESABI	116.284.261,52	349	ALINAN DIGER AVANSLAR HESABI	0,00
122	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHIRLI ALACAKLAR	284.884,54	**36**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**46.437.484,42**
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hs.	176.632,55	360	ÖDENECEK VERGI VE FONLAR HESABI	8.514.215,09
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLIK KESINTILERI	5.390.666,78
13	**Kurum Alacakları**	**92.239,66**	362	FONLAR VEYA DIGER KAMU IDARELERI ADINA	5.445.690,10
132	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	92.239,66	363	KAMU IDARELERI PAYLARI HESABI	7.438.967,33
137	TAKIPTEKI KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00	368	VADESI GEÇMIS, ERTELENMIS VEYA	19.647.945,12
14	**Diğer Alacaklar**	**10.668.702,24**	**37**	**Borç ve Gider Kars...**	**591.861,12**
140	KISILERDEN ALACAKLAR HESABI	10.668.702,24	372	KIDEM TAZMINATI KARSILIGI HESABI	591.861,12
15	**Stoklar**	**9.190.767,16**	379	DIGER BORÇ VE GIDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
150	ILK MADDE VE MALZEME HESABI	9.190.767,16	**38**	**Gelecek Aylara Ait Gelirler**	**7.703.478,69**
153	TICARI MALLAR HESABI	0,00	380	GELECEK AYLARA AIT GELIRLER HESABI	0,00
157	DIGER STOKLAR HESABI	0,00	381	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	7.703.478,69
16	**Ön Ödemeler**	**1.623.395,12**	**39**	**Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
160	IS AVANS VE KREDILERI HESABI	0,00	391	HESAPLANAN KATMA DEGER VERGISI HESABI	0,00
161	PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	397	SAYIM FAZLALARI HESABI	0,00
162	BÜTÇE DISI AVANS VE KREDILER HESABI	1.623.395,12	399	DIGER ÇESITLI KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR	0,00
164	AKREDITIFLER HESABI	0,00	**IV**	**UZUN VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	**121.765.641,87**
165	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN AVANS VE	0,00	**40**	**Uzun Vadeli İç Mali**	**12.214.320,43**
166	PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE	0,00	400	BANKA KREDILERI HESABI	12.214.320,43
167	DOGRUDAN DIS PROJE KREDI KULLANIMLARI	0,00	403	KAMU IDARELERINE MALI BORÇLAR HESABI	0,00
18	**Gelecek Aylara Ait Varliklar**	**0,00**	404	TAHVİLLER HESABI	0,00
180	GELECEK AYLARA AIT GIDERLER HESABI	0,00	409	UZUN VADELI DIGER IÇ MALI BORÇLAR HESABI	0,00
19	**Diger Dönen Varliklar**	**56.350.471,43**	**41**	**Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
190	DEVREDEN KATMA DEGER VERGISI HESABI	56.350.471,43	410	DIS MALI BORÇLAR HESABI	0,00

www.balioglu.net

191	INDIRILECEK KATMA DEGER VERGISI HESABI	0,00	**43**	**Diğer Borçlar**	**95.896.452,56**
197	SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,00	430	ALINAN DEPOZITO VE TEMINATLAR HESABI	0,00
II	**DURAN VARLIKLAR**	**441.589.614,25**	438	KAMUYA OLAN ERTELENMIS VEYA	95.896.452,56
21	**Menkul Kiymet ve Varliklar**	**0,00**	**44**	**Alinan Avanslar**	**0,00**
217	MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00	440	ALINAN SIPARIS AVANSLARI HESABI	0,00
218	DIGER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	0,00	449	ALINAN DIGER AVANSLAR HESABI	0,00
22	**Faaliyet Varliklari**	**3.842.408,63**	**47**	**Borç ve Gider Karşılıkları**	**7.916.297,56**
220	GELIRLERDEN ALACAKLAR HESABI	75.204,56	472	KIDEM TAZMINATI KARSILIGI HESABI	7.916.297,56
222	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHIRLI ALACAKLAR	3.707.364,99	479	DIGER BORÇ VE GIDER KARSILIKLARI HESABI	0,00
227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	59.839,08	**48**	**Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları**	**5.738.571,32**
23	**Kurum Alacaklari**	**0,00**	480	GELECEK YILLARA AIT GELIRLER HESABI	0,00
232	KURUMCA VERILEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	0,00	481	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	5.738.571,32
24	**Mali Duran Varliklar**	**27.519.930,84**	**49**	**Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
240	MALI KURULUSLARA YATIRILAN SERMAYELER	20.569.930,84	499	DIGER UZUN VADELI YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
241	MAL VE HIZMET ÜRETEN KURULUSLARA YATIRILAN	6.950.000,00	**V**	**ÖZKAYNAKLAR**	**189.140.836,13**
25	**Maddi Duran Varliklar**	**410.227.274,78**	**50**	**Net Deger Hesabi**	**295.787.626,19**
250	ARAZI VE ARSALAR HESABI	81.376.546,52	500	NET DEGER HESABI	295.787.626,19
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERI HESABI	245.467.796,66	**57**	**Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları**	**12.079.627,15**
252	BINALAR HESABI	125.803.402,09	570	GEÇMIS YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	12.079.627,15
253	TESIS, MAKINE VE CIHAZLAR HESABI	3.303.479,68	**58**	**Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları**	**-119.154.243,44**
254	TASITLAR HESABI	8.702.716,06	580	GEÇMIS YILLAR OLUMSUZ FAALIYET SONUÇLARI	-119.154.243,44
255	DEMIRBASLAR HESABI	19.653.052,70	**59**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**427.826,23**
256	DIGER MADDI DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00	590	DÖNEM OLUMLU FAALIYET SONUCU HESABI	427.826,23
257	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-99.647.180,66	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU	0,00
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	25.567.461,73			
259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00			
26	**Maddi Olmayan Duran**	**0,00**			
260	HAKLAR HESABI	12.574.904,36			
264	ÖZEL MALIYETLER HESABI	0,00			
268	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-12.574.904,36			
28	**Gelecek Yillara ait Giderler**	**0,00**			
280	GELECEK YILLARA AIT GIDERLER HESABI	0,00			
29	**Diger Çesitli Duran Varliklari**	**0,00**			
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDI DURAN	1.239.390,48			
297	DIGER ÇESITLI DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00			
299	BIRIKMIS AMORTISMANLAR HESABI (-)	-1.239.390,48			
	AKTİF TOPLAM	**637.563.307,35**		**PASİF TOPLAM**	**637.563.307,35**
9	**NAZIM HESAPLAR**	**133.797.568,07**	**9**	**NAZIM HESAPLAR**	**133.797.568,07**
90	**Ödenek Hesaplari**	**0,00**	**90**	**Ödenek Hesaplari**	**0,00**
900	GÖNDERILECEK BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00	900	GÖNDERILECEK BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
901	BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00	901	BÜTÇE ÖDENEKLERI HESABI	0,00
905	ÖDENEKLI GIDERLER HESABI	0,00	905	ÖDENEKLI GIDERLER HESABI	0,00
906	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN KULLANILACAK	0,00	906	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN KULLANILACAK	0,00
907	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN ÖDENEKLER	0,00	907	MAHSUP DÖNEMINE AKTARILAN ÖDENEKLER	0,00
91	**Nakit Disi Teminatlar**	**14.311.329,47**	**91**	**Nakit Disi Teminatlar**	**14.311.329,47**
910	TEMINAT MEKTUPLARI HESABI	14.311.329,47	910	TEMINAT MEKTUPLARI HESABI	0,00
911	TEMINAT MEKTUPLARI EMANETLERI HESABI	0,00	911	TEMINAT MEKTUPLARI EMANETLERI HESABI	14.311.329,47
912	KISILERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00	912	KISILERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00
913	KISILERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERI HESABI	0,00	913	KISILERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERI HESABI	0,00
92	**Taahhüt Hesaplari**	**119.486.238,60**	**92**	**Taahhüt Hesaplari**	**119.486.238,60**
920	GIDER TAAHHÜTLERI HESABI	119.486.238,60	920	GIDER TAAHHÜTLERI HESABI	0,00
921	GIDER TAAHHÜTLERI KARSILIGI HESABI	0,00	921	GIDER TAAHHÜTLERI KARSILIGI HESABI	119.486.238,60
	TOPLAM	**133.797.568,07**		**TOPLAM**	**133.797.568,07**
	AKTIF GENEL TOPLAM	**771.360.875,42**		**PASIF GENEL TOPLAM**	**771.360.875,42**

www.balioglu.net

İSTANBUL AVCILAR 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	01					Personel Giderleri	36.993.120,97	42.746.842,93	46.918.150,82
630	02					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	4.801.173,06	5.406.815,34	5.750.727,08
630	03					Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	156.471.390,52	190.325.627,24	173.051.700,91
630	04					Faiz Giderleri	3.921.300,08	4.381.241,00	8.047.573,86
630	05					Cari Transferler	11.313.617,35	11.227.438,17	10.503.742,57
630	07					Sermaye Transferleri	735.000,00	758.000,00	813.718,08
630	12					Gelirlerin Ret Ve İadesinden	13.762.449,98	20.669.328,18	49.975.621,81
630	13					Amortisman Giderleri	9.179.280,02	8.893.528,82	13.705.773,52
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	8.793.977,40	13.254.901,84	10.511.807,86
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan	3.541.195,91	1.211.310,50	1.438.413,41
630	99					Diğer Giderler	30.677,80	0,55	78.594,02
						TOPLAM	**249.543.183,09**	**298.875.034,57**	**320.795.823,94**

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GİDERİN TÜRÜ	2016 YILI	2017 YILI	2018 YILI
	I	II	III	IV	V				
600	01					Vergi Gelirleri	92.078.162,81	108.768.596,36	111.165.719,11
600	03					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.213.720,83	18.046.085,34	20.561.481,79
600	04					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	647.714,97	949.398,92	838.003,39
600	05					Diğer Gelirler	111.133.809,58	109.543.044,60	188.359.395,38
600	11					Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	40.000,00	299.050,50
						TOPLAM	**227.073.408,19**	**237.347.125,22**	**321.223.650,17**

	2016 YILI	2017 YILI	2018 YILI
GİDERLER TOPLAMI	**249.543.183,09**	**298.875.034,57**	**320.795.823,94**
GELİRLER TOPLAMI	**227.073.408,19**	**237.347.125,22**	**321.223.650,17**
FAALİYET SONUCU	**-22.469.774,90**	**-61.527.909,35**	**427.826,23**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2014	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından işyerlerine ruhsat verme ve sahada denetim faaliyetleri devam etmekle birlikte, Avcılar ilçesinin bazı mahallelerinin henüz imar planının olmaması, ilçenin eski yapılaşmasından dolayı yeni çıkan Yönetmeliklere aykırı binalardaki işyerlerinin mevzuata uygun hale getirilmesindeki fiili imkansızlıklar gibi sebeplerle tam olarak tüm işyerlerinin ruhsatlandırması yapılamamaktadır.
KDV Hesaplarının Kullanılmaması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Tahakkuk Etmiş Bazı Kira Gelirlerinin Tahsilatının Yapılmaması	2014	Kısmen Yerine Getirildi	Kira gelirlerinin tahsil edilmesi için kiracılara düzenli olarak ödeme emirleri gönderilmekte, tahsilatın sağlanması için gerekli işlemler yapılmaktadır. Buna rağmen ödemesini gerçekleştirmeyen kiracılar hakkında yasal işlemler başlatılmaktadır. Ancak, tahakkuk eden kira gelirlerinin bir kısmının tahsilatında hala güçlük yaşanmaktadır.
Tahakkuk Eden Emlak,	2014	Kısmen	Söz konusu vergilerin tahsili için

www.balioglu.net

Çevre Temizlik ve İlan ve Reklam Vergilerinin Tamamının Tahsil Edilememesi		Yerine Getirildi	mükelleflerine ödeme emirleri gönderilmekte, tahsilatın sağlanması için gerekli işlemler yapılmaktadır. Buna rağmen, bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranları hala düşük kalmaktadır.
Taşınmazların Muhasebe İşlemlerinin Eksik Yapılması	2014	Kısmen Yerine Getirildi	Tapuda Belediye adına kayıtlı olan taşınmazların tamamı envanter kayıtlarında yer almakta, edinilen veya elden çıkarılan taşınmazlar Emlak Müdürlüğü tarafından muhasebeye kaydedilmek üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne bildirilmektedir. Taşınmaz kayıtları yapılan bildirimlere göre yapılmaktadır. Ancak, Kurum adına kayıtlı her bir taşınmaz için muhasebede ayrı bir kayıt tutulmadığından, hangi taşınmazın muhasebede ne kadar bedelle yer aldığının anlaşılması mümkün değildir. Bu bakımdan rayiç bedel ile muhasebedeki kayıtlı bedel kıyaslaması mümkün bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL AVCILAR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **186**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **186**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **187**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **187**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **187**

6. **DENETİM BULGULARI** **188**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ölçülebilir olmayan hedeflerle ilgili örnek tablo 190
Tablo 2:Faaliyet raporunda sapma nedenine ilişkin açıklama yapılmayan göstergelerden bazıları 193
Tablo 3: Faaliyet raporunda sapma nedeni açıklayıcı olmayan göstergelerden bazıları 193

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

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

2. Stratejik Planda Ölçülebilir Olarak Belirlenmeyen Hedefler Bulunmasına Rağmen Bunların Ölçümünü Sağlayacak Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

3. Performans Programında Yer Alan Faaliyet Maliyetleri Tablosunun Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Olarak Hazırlanmaması

4. Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Avcılar Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 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.

Avcılar Belediyesinin 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.

www.balioglu.net

Avcılar Belediyesinin performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu değerlendirilmiştir.

Avcılar 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, Avcılar 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 Avcılar Belediyesinin 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.

Avcılar Belediyesi 2015-2019 Yılı Stratejik Planını hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, amaç ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı ilgililik kriterini yerine getirmiştir. Ancak,

www.balioglu.net

hedeflerin bazılarının ölçülebilir olmaması ve bu ölçülebilir olmayan hedefler için ölçülebilir göstergelerin belirlenmemiş olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini kısmen, mevzuatta öngörülen usullerin tamamına uyulmaması sebebiyle "sunum" kriterini kısmen yerine getirmiştir.

Avcılar Belediyesi; 2018 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, hedef ve göstergeler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı "ilgililik" kriterini yerine getirmiştir. Ancak, mevzuatta öngörülen usullerin tamamına uyulmaması sebebiyle "sunum" kriterini kısmen yerine getirmiştir.

Avcılar Belediyesi; 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izleniyor olması ile "doğrulanabilirlik" kriterini yerine getirmiştir. Ancak, idarece planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın ele alınmaması ve sapmayı açıklayan nedenlere yer verilmemesi nedeniyle "geçerlilik/ ikna edicilik" kriteri yerine getirilmemiştir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

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

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak 30.04.2015 tarih ve 29342 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5 sıra no.lu Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de *"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır."* ifadesi yer almaktadır. (Avcılar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planının hazırlandığı ve yayımlandığı tarihte yürürlükte bulunan ve 30.04.2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sıra no.lu Tebliğ'de de benzer hususlar yer almaktadır.)

Anılan Tebliğ uyarınca, 2015-2019 Stratejik Planında 2010-2014 Stratejik Planının

uygulanmış olan yıllarına ilişkin hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık sebeplerini içeren özet değerlendirme bölümüne yer verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak, Stratejik Planda bir önceki dönem Stratejik Planına ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında özetle; 02.05.2018 tarih ve 30409 sayılı "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ" ile 30.04.2015 tarih ve 29342 sayılı 5 sıra no.lu "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğin" yürürlükten kaldırıldığı, 2020 - 2024 Stratejik Planında, ilgili Tebliğ ve 03.09.2018 tarihinde yayımlanan "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi" de göz önünde bulundurularak çalışmaların yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 2020 - 2024 Stratejik Planının, bulgu konusu husus göz önünde bulundurularak hazırlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Stratejik Planda Ölçülebilir Olarak Belirlenmeyen Hedefler Bulunmasına Rağmen Bunların Ölçümünü Sağlayacak Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'ndaki tanıma göre performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmaktadır.

Hedeflerin ölçülebilmesi için sayısal değer olarak (sayı, oran, yüzde gibi) ifade edilmeleri gerekmektedir. Hedeflerin ölçülebilir biçimde ifade edilemediği durumlarda ise, hedeflerin ölçümü için sayısal değer içeren performans göstergelerine stratejik planda yer verilmesi gerekmektedir.

Avcılar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında çalışma modeli olarak göstergelere yer verilmemiş, stratejik amaç ve hedeflerden sonra strateji belirleme modeli tercih edilmiştir. Yapılan incelemelerde hedeflerle ilgili faaliyetlerin de genellikle hedefleri ölçülebilir kılmadığı anlaşılmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda örnekleri görüldüğü üzere, Avcılar Belediyesinin 2015-2019

Stratejik Planında 63 adet hedef bulunmasına rağmen söz konusu hedeflerin ölçümünü sağlayacak performans göstergelerine yer verilmediği görülmüştür.

Tablo 1: Ölçülebilir olmayan hedeflerle ilgili örnek tablo

Amaç 1: Belediyenin Kurumsal Yönetimini Geliştirerek Mali Yapıyı Güçlendirmek Ve Bilgi Teknolojilerinden En İleri Seviyede Faydalanmak		
Stratejik Hedef	**Strateji**	**Performans Göstergesi**
1.2. Kurumun güçlendirilmesi, kaliteli hizmet üretimi ve çalışanların performans düzeylerinin ortalama olarak belirli bir düzeye ulaştırılması amacıyla motivasyonlarının geliştirilmesi.	Personel memnuniyetinin ölçülmesi amaçlı personel öneri anketleri, yıllık değerlendirme anketleri düzenlenerek raporlanması.	-
	Sosyal ve Kültürel etkinliklere personelin katılımını teşvik etmek amaçlı Kültür ve eğlence gezilerinin artırılması	-
Amaç 3: Kurum Dışı İletişim Ve Halkla İlişkilerin Planlanması		
Stratejik Hedef	**Strateji**	**Performans Göstergesi**
3.2. Belediye ile halkın iç içe olmasını sağlayacak organizasyonları yapmak, projelerin üretilmesi, Halkın görüşlerinin alınıp, değerlendirilmesini sağlamak	Gerekli görülen zamanlarda Avcılara daha iyi hizmet verebilmek için, halkın istek ve düşüncelerini, yapılmasını istediği icraatları vb. gibi görüşleri alabilmek adına kamuoyu yoklaması yapılarak enformasyon ve raporların hazırlanması	-
	Belediyenin hizmetlerini anlatmak ve halkın istek ve taleplerini birebir almak için belli periyotlarda halk toplantılarının düzenlenmesi	-
Amaç 5: Afetlere Karşı Etkili Risk Yönetimi Geliştirerek İlçemizi Daha Çağdaş Ve Planlı Bir Yapıya Kavuşturacak Kentsel Tasarım Projelerinin Uygulanması		
Stratejik Hedef	**Strateji**	**Performans Göstergesi**
Bölgemize ilişkin Plan çalışmalarına altlık oluşturacak bilgi ve belgeleri oluşturmak, sayısal ortamda gönderilmemiş olan verileri sayısal olarak tanzim etmek, Plan çalışmaları ve uygulamalarında güncel genelge, kanun ve yönetmelikleri takip etmek, arşivlemek ve ilgili birimleri bilgilendirmek	Bölgemize ilişkin Plan çalışmalarına altlık oluşturacak bilgi ve belgelerin oluşturulması, sayısal ortamda gönderilmemiş olan verilerin sayısal olarak tanzim edilmesi	-
	Plan çalışmaları ve uygulamalarında güncel genelge ve kanunların takibi arşivlenmesi ve ilgili birimlerin bilgilendirilmesi	-

Görüldüğü gibi kurumca hazırlanan stratejik planda, belirlenen stratejiler hedefi ölçülebilir hale getirmekten ziyade hedefle ilgili yapılacak işleri açıklamaktadır.

Avcılar Belediyesinin stratejik planında performans göstergelerine yer verilmemesi, yer verilen stratejilerin de ilgili olduğu hedefleri ölçülebilir hale getirme niteliği taşımamasından dolayı, stratejik plan- performans programı- idare faaliyet raporu arasındaki

www.balioglu.net

performans ölçümüne ilişkin bağlantı da kurulamamış olmaktadır.

Hedeflerin tanımlandıktan sonra sayısal olarak tespit edilememesinin veya göstergelerle ölçülebilir duruma getirilememesinin stratejik plan için önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2015-2019 Stratejik Planı çalışmalarında oluşturulmuş olan performans göstergelerinin de yer aldığı tablonun veri kayıtlarında ve sistemde bulunmasına rağmen stratejik plan kitap basımına eklenmediği, 2020 - 2024 Stratejik Planı hazırlanırken T.C. Cumhurbaşkanlığı ve Bütçe Başkanlığı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından yayımlanan "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu"nda tanımlanan hususlar dikkate alınarak, hedeflerin ölçümünü sağlayacak performans göstergeleri belirlenmiş vaziyette çalışmaların kitap kısmına da yansıtılarak yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun dikkate alınarak 2020 - 2024 Stratejik Planında hedeflerin ölçümünü sağlayacak performans göstergelerine yer verileceği belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan Faaliyet Maliyetleri Tablosunun Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Olarak Hazırlanmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan "Faaliyet Maliyetleri Tablosunun" İdare tarafından değiştirilmek suretiyle performans programında kullanıldığı, Rehber'deki formata uyulmadığı ve söz konusu tabloda bulunması gereken bazı bilgilere yer verilmediği görülmüştür.

Performans programı hazırlık çalışmalarında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından belirlenen her bir faaliyet için sorumlu birimler tarafından ayrı ayrı doldurulması veya aynı faaliyetten sorumlu birden fazla harcama birimi olması halinde ayrı ayrı doldurulup mali hizmetler birimlerince konsolide edilerek tek bir tablo haline getirilmesi gereken Faaliyet Maliyetleri Tablosu, ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususları içermelidir.

Mezkûr Rehber'de faaliyet maliyetleri tablosunun nasıl olması gerektiğine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre 2018 Yılı Performans Programında, tabloda yer alması gereken "Sorumlu Harcama Birimi veya Birimleri" ile "Ekonomik Kod ile Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı" bilgilerine yer verilmemiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen tüm bilgileri içerecek şekilde Faaliyet Maliyetleri Tablosunun hazırlanmasına özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Performans Programı hazırlık çalışmalarının T1 (Faaliyet Maliyetleri tablosu) ve T2 (Performans Hedefi tablosu) formatlarında oluşturulan veriler ile sürdürülmekte olduğu, yayımlanan kitap dokümanında Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen "Sorumlu Harcama Birimi veya Birimleri" ile "Ekonomik Kod ile Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı" T2 tablolarına yer verilmesinden ötürü izlenemediği, Söz konusu kriterlerin T1 tablolarındaki kayıtlarda mevcut tutulduğu belirtilmiş buna ilişkin 6 sayfalık ek gönderilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca yeni dönem Performans Programı hazırlık çalışmalarında Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen "Sorumlu Harcama Birimi veya Birimleri" ile "Ekonomik Kod ile Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacının da yayımlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yeni dönem Performans Programı hazırlık çalışmalarında Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen "Sorumlu Harcama Birimi veya Birimleri" ile "Ekonomik Kod ile Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacının da yayımlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

İdare tarafından yayımlanan Performans Programında yer alan performans hedefleri ve göstergeler ile Faaliyet Raporunda yayımlanan gerçekleşmeler karşılaştırıldığında; aşağıdaki örneklerde de görüleceği üzere performans göstergelerine ilişkin gerçekleşmelerin bazılarının hedefin altında kaldığı bazılarının da hedefin üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

İdarenin 2018 Yılı Faaliyet Raporunun "Performans Bilgileri" başlıklı bölümünde yukarıda değinilen sapmalara rağmen bazı göstergelerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediği görülmüştür.

Tablo 2:Faaliyet raporunda sapma nedenine ilişkin açıklama yapılmayan göstergelerden bazıları

Faaliyet No	Performans Göstergesi	2018 Planlanan	2018 Gerçekleşen	Sapma Nedenine İlişkin Faaliyet Raporunda Yer Alan Açıklama
4.13.01	Ağaç ve ağaççıkların gübrelenmesi (kg/yıl)	10.000	7.300	-
2.02.03	Düzenlenen konser sayısı (adet)	65	41	-
1.04.02	Açık ihale sayısı (adet)	10	4	-
4.10.07	Sahil alanlarının temizlenmesi (gün/yıl)	153	1.153	-
4.15.01	Cevaplanan dilekçe sayısı (adet)	1.400	52.974	-
5.14.01	Yapılan istinat duvar uzunluğu (m3)	1	454	-

Tablo 3: Faaliyet raporunda sapma nedeni açıklayıcı olmayan göstergelerden bazıları

Faaliyet No	Performans Göstergesi	2018 Planlanan	2018 Gerçekleşen	Sapma Nedenine İlişkin Faaliyet Raporunda Yer Alan Açıklama
1.06.04	Şehirdışı tahsis edilen araçların sefer sayısı (Adet)	5.000	3817	Yurt içi ve yurt dışı kültürel ve sosyal amaçlı geziler ve cenaze hizmeti kapsamında gelen taleplerdir.
2.07.02	Yaz ve kış spor okullarına başvuru sayısı (Adet)	2.000	280	2018 yılında 705 kişi vücut geliştirme ve fitness kaydın yapılmıştır. 2018 yılında 280 çocuk yaz ve kış spor okulu kaydı yapılmıştır.
5.03.02	6306 sayılı yasa kapsamında riskli alan ilan edilebilecek alanlar ile ilgili yapılan çalışmalar (Oran) (%)	80	25	Riskli alan dosyaları hazırlanma aşamasındadır.
2.02.02	Yazlık sinema gösterimi sayısı (Adet)	5	10	2018 Yılı içerisinde 10 Mahallede Yazlık Sineme film gösterimleri gerçekleştirilmiştir.
4.09.04	Toplanan ambalaj atığı miktarı (Ton)	14500	20500	Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında yürütülen kaynağında ayrı toplama projesi ile toplanan yıllık ambalaj atığı miktarı

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin (c) bendine göre; idare faaliyet raporlarının faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiş olup, Avcılar Belediyesi tarafından yayımlanan 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nda meydana gelen bazı göstergeler için sapmaların nedenlerine hiç yer verilmemiş, bazıları için ise yapılan açıklamalar sapma nedenini izahtan çok durum tespiti yapar nitelikte olmuştur.

www.balioglu.net

Faaliyet Raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2018 yılı Faaliyet Raporu'nda hedeflenen dışında sapması olan 111 adet performans göstergesi bulunduğu, bu sapmaların 93'ünün açıklandığı, sadece 18'inin açıklanmadığı,

Yeni dönem faaliyet raporları hazırlanırken; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin (c) bendine göre, faaliyet raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin tamamı için gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 2018 yılı Faaliyet Raporu'nda hedeflenen dışında sapması olan 111 adet performans göstergesi bulunduğu, bu sapmaların 93'ünün açıklandığı, sadece 18'inin açıklanmadığı belirtilmiştir. Ancak, kamu idaresi cevabında her ne kadar 93 sapmanın nedeninin açıklandığı ifade edilmekteyse de söz konusu açıklamaların bir kısmı bulguda da belirtildiği üzere sapma nedenini izahtan çok durum tespiti yapar nitelikte olmuştur. Bu bağlamda yapılan açıklamaların hepsinin sapma nedenini açıklar nitelikte olmadığı görülmektedir.

Bundan sonra hazırlanacak faaliyet raporlarında performans göstergelerindeki sapmaların nedenlerine yer verilmeli, sapma nedenlerine ilişkin açıklamalar ise sapma nedenini izah edecek nitelikte olmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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