T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL MALTEPE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 121

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 7
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8
Tablo 4: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı 20
Tablo 5: Maddi Duran Varlıklara Kaydedilmesi Gereken İşlere İlişkin Örnekler.....23
Tablo 6: Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen Tutarlar ve Süreç Özeti.....26
Tablo 7: Taşınırların Fiili Sayım Miktarları ile Muhasebedeki Kayıtlı Miktarlarını Gösterir Tablo.....28
Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarına Alınmayan Geçici Kabul Noksanları Kesintileri Tablosu 31
Tablo 9: Son 5 Yıllık Dönemde Elde Edilen Vekâlet Ücretleri ve Ödemeleri Gösteren İcmal36
Tablo 10: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları.....41
Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş yerlerine Ait ÇTV Beyanname Sayıları.....42
Tablo 12: Bina İnşaat Sınıflarını Gösterir İcmal.....48
Tablo 13: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife 52
Tablo 14: Bazım İş Kalemlerinin Yaklaşık Maliyetini Gösterir Cetvel.....64
Tablo 15: İhalelere İlişkin İndirilen Doküman Sayısı ile Teklif Sayısını Gösterir İcmal 71
Tablo 16: İhalelerde Kendi Malı Olarak İstenen Araçları ve Sayılarını Gösterir İcmal 71
Tablo 17: 21-b İle Yapılan Akaryakıt Alım İhaleleri.....78
Tablo 18: 21-b İle Yapılan Hizmet Aracı Kiralama İhaleleri 78
Tablo 19: 21-b İle Yapılan Çevre Temizliği İçin Araç ve İş Makinesi Kiralama İhaleleri.....78
Tablo 20: 15 no.lu Hakediş İtibari İle İş Miktarlarında Meydana Gelen Değişiklikleri Gösteren Liste-I.....82
Tablo 21: 15 no.lu Hakediş İtibari İle İş Miktarlarında Meydana Gelen Değişikleri Gösteren Liste-II 82
Tablo 22: Belediye Başkanına Ortak Hizmet Projesi Düzenlenebilmesi Amacıyla Yetki Verilen Taşınmazlar 92

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
COSO	Committee of Sponsoring Organizations / Sponsor Kuruluşlar Komitesi
ÇTV	Çevre ve Temizlik Vergisi
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions / Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
LPG	Liquified Petroleum Gas / Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
Ltd.	Limited
M	Mükerer
MATAŞ	Maltepe Sağlık, Turizm, Eğitim, Otopark, Temizlik ve İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası
TÜM BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
vb.	Vebenzeri
vs.	Vesaire

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması

3. Taksitli Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

4. İdarece Satılan Mal ve Hizmetlere Ait Tahsil Edilen KDV'nin Eksik Hesaplanması

5. İdarece Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

6. Bazı Yatırım Harcamalarının Doğrudan Giderleştirilmesi Nedeniyle Bu Harcamalar İçin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Herhangi Bir Kaydın Yapılmaması

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Sayıştay İlamı ile Tazminine Karar Verilen Kamu Zararı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Kesinleşen İlamların İnfaz Edilmemesi

2. İdare Tarafından Yılsonu Ambar Sayımlarının Yapılmaması ve İlk Madde Malzeme Hesabından Yapılan Çıkış İşlemlerinin Gerçek Durumu Yansıtmaması

3. Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi

4. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmesine Karar Verilen Maddi Duran Varlıkların Tamamıyla Amortismana Tabi Tutulmaması

5. Kayıp-Çalınma Suretiyle Elden Çıkan Taşınırların Envanterden Düşülmemesi

6. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinden Dağıtım Sonunda Arta Kalan Tutarın Üçüncü Bütçe Yılı Sonunda İdarenin Bütçesine Gelir Kaydedilmemesi

7. Kira Sözleşmesi Bitmiş Olmasına Rağmen İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılmaya Devam Edilmesi

8. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

9. Belediye Sınırları ve Mücavir Alanlar İçinde Faaliyet Gösteren İş Yeri Sayısıyla İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Sayıları Arasında Önemli Düzeyde Fark Olması

10. Bazı İşyerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması

11. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

12. Kamu İdaresi Sınırları İçerisinde Yer Alan Rezidansların Bina Sınıflarının Emlak Vergisi Açısından Gerçeği Yansıtmaması

13. İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması

14. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

15. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

16. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

17. Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi

18. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

19. Belediye Şirketinden Yapılan Doğrudan Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücretlerine İlave Zam Yapılması

20. Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmadığı Halde Yapım, Hizmet ve Mal Alımı İşlerinin Bir Arada İhale Edilmesi

21. Hâlihazırda İş Yürüten Mevcut Yükleniciye Yürütülen İş ile Bağlantısı Olmayan Farklı İşlerin Başkanlık Oluru ile İhalesiz Olarak Yaptırılması

www.balioglu.net

22. İdare Tarafından Gerçekleştirilen Bazı İhalelerin Yeterlilik Kriterlerinin Rekabeti Engelleyici Hususlar İçermesi

23. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21' inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

24. Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

25. Sözleşme veya Şartname Hükümlerine Aykırı Olan Uygulamalara Karşı İşlem Tesis Edilmemesi

26. Yüklenici Firma Tarafından İşletilen Reklam Alanlarına İlişkin Verilen İlan ve Reklam Vergisi Beyannamelerinin Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belirtilen Usule Aykırı Olması

27. Belediye Başkanına Meclis Kararı İle Ortak Hizmet Projesi İmzalanması Konusunda Genel Yetki Verilmesi

28. Yap-İşlet-Devret Niteliği Taşıyan Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması ve Projenin Taraflarından Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi

29. Yol Üzeri Otoparkların İşletilmesi Yetkisinin Ortak Hizmet Projesi İle Vâkfa Devredilmesi

30. Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin Süresinin Belirlenmesinde Mevzuatta Öngörülen Süre Sınırına Uyulmaması

31. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

32. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

33. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Eksik Gönderilmesi

34. İdarenin Sosyal Tesislerinde Sunulan Hizmetler İçin İlgili Tebliğ'e Aykırı Ücret Belirlenmesi

35. Tebligat Ücreti Ödemelerine İlişkin Ödeme Emri Belgeleri Ekinde Kanıtlayıcı Belgelerin Yer Almaması

36. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

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 temel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu Kanunların dışında hizmet alanlarına göre İdare faaliyetlerinin tabi olduğu temel kanunlar:

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu,

- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu,

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,

- 3194 sayılı İmar Kanunu,

- 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun,

- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun,

- 75 sayılı Gecekondu Kanunu,

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

- 4857 sayılı İş Kanunu,

- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

www.balioglu.net

- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,

- 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun,

- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı kararnameler:

- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname,

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı genel yönetmelikler:

- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,

- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,

- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,

- Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik,

- Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik,

- Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği,

- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği,

- Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkındaki Yönetmelik,

- 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği,

- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik,

-Taşınır Mal Yönetmeliği,

- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği,

- Belediye Zabıta Yönetmeliği,

www.balioglu.net

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik,

- Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

-Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar Genel Tebliği,

-Tahsilat Genel Tebliği,

-Kamu İhale Genel Tebliği,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

-İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar.

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 belediyeleri; 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.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak; "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

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

İmar, kentsel alt yapı, coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor

orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

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

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

www.balioglu.net

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir.

Mahalli idarelere yönelik olarak görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verilmesi, teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme gibi hususlar ile onay ve izin gibi idari vesayetten kaynaklanan yetkiler İçişleri Bakanlığındadır. Dolayısıyla belediyelere ilişkin teknik konularda yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri devam etmektedir.

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

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 5 (beş) birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü, teftiş kurulu müdürlüğü, strateji geliştirme müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü ve bilgi işlem müdürlüğüdür. Başkana bağlı 6 (altı) başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Özel Kalem, Basın ve Yayın, Bilgi İşlem, Çevre Koruma ve Kontrol, Dış İlişkiler, Destek Hizmetleri, Emlak ve İstimlak, Fen İşleri, Gecekondu ve Sosyal Konutlar, Hastane, Halkla İlişkiler, Hukuk İşleri, İmar ve Şehircilik, İnsan Kaynakları ve Eğitim, İşletme ve İştirakler, Kadın ve Aile Hizmetleri, Kentsel Dönüşüm, Kırsal Hizmetler ve Acil Yardım, Kreş, Kütüphane, Kültür ve Sosyal İşler, Mali Hizmetler, Muhtarlık İşleri, Park ve Bahçeler, Plan ve Proje, Ruhsat ve Denetim, Sosyal Destek Hizmetleri, Spor İşleri, Strateji Geliştirme, Teftiş Kurulu, Temizlik İşleri, Ulaşım Hizmetleri, Veteriner İşleri, Yazı İşleri, Zabıta Müdürlükleri ve Sivil Savunma Uzmanlığı

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.

www.balioglu.net

Belediyede altı başkan yardımcısından üçü belediye meclis üyeleri arasından seçilerek görevlendirilmiştir.Belediyede istihdam edilen 1933 personelin 350'si memur, 170'i işçi, 55'i sözleşmeli personel ve 1358'i belediye şirket personelidir.

1.2.2. Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Bütçe İçi İşletmeleri

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

MATAŞ (Maltepe Sağlık, Turizm, Eğitim, Otopark, Temizlik ve İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi)

MATEĞ AŞ (Maltepe Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Anonim Şirketi)

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

1.3. Mali Yapı

www.balioglu.net

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

Belediye 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

www.balioglu.net

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

c) İlçe Belediyesinin kullandığı diğer bir kaynak da 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi gereği Belediye için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır.

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

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Ek Ödenek (Yedek Ödenek) (TL)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	79.061.000,00	0,00	0,00	0,00	87.775.964,90	80.060.370,35	0,00
S.G.K Dev. Prim. Giderleri	12.298.000,00	0,00	0,00	0,00	14.364.221,61	13.857.102,19	0,00
Mal ve hizmet Alım Giderleri	292.139.000,0	1.967.199,00	0,00	0,00	299.666.545,96	249.132.235,92	10.506.383,14
Faiz Giderleri	8.565.000,00	0,00	0,00	0,00	7.895.000,00	6.075.373,60	0,00
Cari transferler	8.500.000,00	347.343,49	0,00	0,00	15.103.721,55	12.566.707,72	582.814,39

Sermaye Giderleri	45.243.000,00	3.779.457,51	0,00	0,00	49.681.337,51	21.859.487,94	0,00
Sermaye Transferleri	17.600.000,00	0,00	0,00	0,00	17.944.772,19	17.944.772,19	1.884.802,47
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	25.000.000,00	0,00	0,00	0,00	2.068.436,28	0,00	0,00
TOPLAM	**488.406.000,00**	**6.094.000,00**	**0,00**	**0,00**	**494.500.000,00**	**401.496.049,91**	**12.974.000,00**

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
830	01	Personel Giderleri	79.061.000,00	80.060.370,35	101,26
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	12.298.000,00	13.857.102,19	112,68
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	292.139.000,0	249.132.235,92	85,28
830	04	Faiz Giderleri	8.565.000,00	6.075.373,60	70,93
830	05	Cari transferler	8.500.000,00	12.566.707,72	147,84
830	06	Sermaye Giderleri	45.243.000,00	21.859.487,94	48,32
830	07	Sermaye Transferleri	17.600.000,00	17.944.772,19	101,96
830	08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00
900	09	Yedek Ödenekler	25.000.000,00	0,00	0,00
TOPLAM			**488.406.000,00**	**401.496.049,91**	**82,21**

**Not: Yedek Ödenek Bütçe Kalemleri İçinde Bulunmamaktadır.*

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800	01	Vergi Gelirleri	229.127.000,00	128.619.372,43	56,13
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	53.063.000,00	37.175.808,34	70,05
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	6.188.000,00	252.534,39	4,08
800	05	Diğer Gelirler	181.325.000,00	148.736.470,86	82,02

www.balioglu.net

800	06	Sermaye Gelirleri	18.703.000,00	13.486.114,84	72,10
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar	0,00	0,00	0,00
		Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00
TOPLAM			**488.406.000,00**	**328.270.300,86**	**67,21**

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 tarihli ve 29724 (M) sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

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.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar

ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli 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, Maltepe Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

www.balioglu.net

Bu kapsamda idarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Buna göre,

Organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemiş, iş akış süreçleri ile yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Stratejik Plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır. İdare performans programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak hazırlanmıştır.

Kurumsal riskler ile iç kontrol riskleri belirlenmemiş, buna bağlı olarak risk

değerlendirmesi yapılmamış ve kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş ve bu bağlamda idare tarafından Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi yürürlüğe konulmuştur.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş olsa da, idare birimleri tarafından iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik Kurul'a raporlama yapılmamaktadır.

İdare için 3 (üç) iç denetçi kadrosu öngörülmüş olup, bu kadrolardan ikisine atama yapılmıştır. Ancak iç denetçiler tarafından iç kontrol sistemine ilişkin tamamlanmış bir denetim ve raporlama çalışması bulunmamaktadır.

Belirtilen hususlar kapsamında, idarede mevcut iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatının gereklerinin kısmen yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Maltepe Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırması, dosyalanması, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenmemiştir.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

www.balioglu.net

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olduğu, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre

güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde, kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verileceği,

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde, kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı,

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, kamu idarelerinin taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacakları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Maltepe ilçesinin İstanbul'un en büyük dokuzuncu ilçesi olması, İdare taşınmazlarının farklı bölgelerde yer alması, mevzuatta yaşanan değişiklikler gibi farklı sebepler nedeniyle envanter işlemlerinin zaman aldığı ifade edilmiş ve mevzuat hükümleri doğrultusunda envanter çalışmalarının tamamlanabilmesi amacıyla komisyon kurulduğu ve 2020 yılı içerisinde tüm taşınmazların envanter işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarına alınacağı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması

İdarece muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile taşeron işçilere ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmamış olup söz konusu durum taşeron işçilerin belediye şirketinde istihdam edilmeye başlamasından sonra da devam etmiştir.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in "Ödeme usulü" başlıklı 8'inci maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelere ilişkin kıdem tazminatlarının, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanun'un yürürlükte olan 14'üncü maddesi kapsamında ödeneceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Diğer yandan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, dönemsellik kavramı; "*kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır"* şeklinde, ihtiyatlılık kavramı ise; *"muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılır"* şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba kaydedileceği; "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde ise, hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının ise 472-Kıdem Tazminatı Hesabı'na borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 281'inci maddesinde de, bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2020 yılında emekli olacak personelin toplam kıdem tazminatının 3.000.283,31 TL olarak hesaplandığı; ancak yıl sonu bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın 16.225.573,33 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın 2.747.147,52 TL olarak göründüğü; 2019 mali yılı ve geçmiş dönemlerde düzenli olarak kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı; ancak, 2019 yılsonu itibari ile kadrolu ve belediye şirket işçilerinin toplam kıdem tazminatı karşılıklarının 72.250.678,08 TL ve toplam kıdem tazminatı tutarının 2019 yılına isabet eden kısmının ise 8.045.139,14 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 372- Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabının havuz hesap olarak kullanıldığı, işçi sayılarının fazla olması nedeniyle de bu havuz hesabından eksiltme yöntemine gidildiği, ancak bulguda yer alan tespit doğrultusunda yapılan çalışma ile gerekli düzeltmelerin yapıldığı, 2020 yılının dönem sonunda da gerekli karşılık ayırma işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiş, ayrıca 29.05.2020 tarihli ve 5250 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile yükümlülük envanteri yapılmıştır.

www.balioglu.net

Ancak, bulguda belirtilen muhasebeleştirme yılı içinde yapılmadığından, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabında 66.503.247,25 TL eksik, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 13.225.290,02 TL fazla ve 630-Giderler Hesabında ise 8.045.139,14 TL eksik bilgi oluşmasına neden olmuştur.

BULGU 3: Taksitli Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarece gerçekleştirilen taksitli taşınmaz satış işlemlerinde ilgili maddi duran varlık hesabından sadece peşinat tutarı kadar çıkış yapılmakta ve taksit tutarları vadesine göre 127-227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'nda takip edilmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 170'inci maddesinde, diğer faaliyet alacakları hesabının, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitle satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ve bir yıldan daha uzun bir sürede tahsili gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'nın işleyişini düzenleyen 171'nci maddesinde, maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıldan uzun bir sürede tahsili gerekenlerin bu hesaba, bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenlerin 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'na,

satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz farkın ve mevzuatı gereğince diğer kamu idarelerine ayrılması gereken payların 630-Giderler Hesabı'na, ayrılmış olan birikmiş amortisman tutarının 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na borç; maddi duran varlığın kayıtlı değerinin ilgili maddi duran varlık hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba alacak, 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'na borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 189'uncu maddesi (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde taksitle satılan arsa ve arazilerin, kayıtlı değerinin 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, yine satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinden doğan alacakların ise ilgisine göre 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

İdarece mülkiyetinde bulunan taşınmazların kayıtlı değerleri münferit olarak bilinmediğinden söz konusu taşınmazlar satış bedeli ile kayıtlardan çıkartılmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından 2019 yılında toplam satış bedeli 14.821.045,40 TL olan 193 adet arsanın taksitli olarak satıldığı, bu tutarın 4.158.467,02 TL'sinin peşin tahsil edildiği, arsalardan 182 adedine isabet eden 10.314.797,64 TL'lik kısmının vadesinin bir yıldan uzun olduğu, İdarece sadece tahsil edilen peşinat tutarları kadar 250-Arsa ve Araziler Hesabının alacaklı çalıştırıldığı ve satış bedeli dolayısıyla ortaya çıkan alacakların vadelerine göre 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı ile 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen İdare tarafından 29.05.2020 tarihli ve 5263 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile taksitli arsa satışlarından kaynaklanan hatalı muhasebe işlemi düzeltilmiştir.

Ancak, bulguda belirtilen muhasebeleştirme yılı içinde yapılmadığından, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında; 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı yönünden 10.314.797,64 TL, 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı yönünden 347.780,74 TL eksik, 250-Arsa ve Araziler Hesabı yönünden ise 10.662.578,38 TL fazla bilgi oluşmasına neden olmuştur.

BULGU 4: İdarece Satılan Mal ve Hizmetlere Ait Tahsil Edilen KDV'nin Eksik Hesaplanması

İdare tarafından 2019 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından elde edilen gelirler üzerinden hesaplanması gereken katma değer vergisi toplamı ile fiilen tahsil edilen katma değer vergisi toplamı arasında uyumsuzluk bulunmaktadır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde; Türkiye' de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un "Vergiyi Doğuran Olay" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, vergiyi doğuran olayın; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında meydana geleceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdare her ne kadar kurumsal olarak katma değer vergisi mükellefi olmasa da, Kanun'da belirtilen faaliyetleri kendi bünyesinde yapmış olması durumda, söz konusu faaliyetler açısından vergi mükellefiyeti kurulacaktır. Bu durumda, mevzuatta belirtilen ticari, sınai, zirai faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hallerinde, katma değer vergisi tahsilatı ve indirimi söz konusu olabilecektir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 293'üncü maddesinde, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı;

Yönetmelik'in 190-Devreden Katma Değer Hesabı'na ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 152'nci maddesinde; ay sonlarında, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamının, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla olduğu durumda sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir. Bu durumda, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilecek vergi tutarlarının eksik hesaplanması ve tahsil edilmesi sonucunda, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında kayıtlı tutarlar gerçek duruma aykırı olarak sürekli artış gösterecektir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2019 yılı içerisinde sunduğu çeşitli hizmetler sonucunda elde ettiği toplam 21.138.376,56 TL gelirin; 5.985.309,68 TL'lik kısmının eğitim, sosyal hizmet ve sağlık hizmetleri dolayısıyla elde edildiği ve bu faaliyetlerin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17'nci maddesine göre KDV'den istisna olduğu, kalan 15.153.066,88 TL'lik KDV'ye tabi hizmet gelirinin hesaplanan katma değer vergisinin 2.727.552,038 TL olması gerekirken 133.195,77 TL tahsil ettiği; dolayısıyla 2.594.356,27 TL eksik katma değer vergisi tahsilatı gerçekleştirildiği; söz konusu tutarın ise 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Belirtilen hatalı tahsilat nedeniyle, mükellef sıfatıyla vergi dairesine beyan edilecek ve ödenecek katma değer vergisinde de eksiklik oluşmaktadır.

Hâlbuki aşağıdaki tabloda belirtilen mal ve hizmet satışları İdare açısından KDV mükellefiyeti doğurucu faaliyetlerdir. Bu nedenle, mevzuatında belirtilen şekilde ve oranlarda KDV tahsilatı yapılmalı, tahsilat tutarı Hesaplanan Kama Değer Vergisi Hesabına kaydedilmeli ve diğer KDV hesaplarıyla bu rakamlar üzerinden karşılıklı işleme tabi tutulmalıdır.

www.balioglu.net

Tablo 4: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Hesap Kodu	Hizmet Türü	Tahsilat (TL)
03.01.01.01	Şartname, Basılı Evrak, Form Satışı	813.664,36
03.01.01.01.	Şartname, Basılı Evrak, Form Satışı	93.954,74
03.01.02.02	Muayene, denetim ve kontrol ücretleri	406.506,33
03.01.02.51	Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	481.846,54
03.01.02.99	Diğer hizmet gelirleri	13.357.094,91
	KDV'den İstisna Olmayan Gelir toplamı	**15.153.066,88**
03.01.02.56	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Gelirler	5.191.896,63
03.01.02.57	Sosyal Hizmetlere İlişkin Gelirler	737.998,05
03.01.02.04	Kurs, Toplantı, Seminer, Eğitim vb. Faaliyet Gelirleri	55.415,00
	KDV'den İstisna Gelir Toplamı	**5.985.309,68**
Toplam		**21.138.376,56**

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bu kalemin online tahsilatlar ile tahakkuksuz tahsilatlarda kolaylık olması nedeniyle kullanıldığı, Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından ilgili müdürlüklerin "Diğer Hizmet Gelirleri" yardımcı hesabı yerine ilgili kodun net olarak seçilmesi konusunda uyarıldığı, KDV kapsamına giren mal ve hizmet satışlarında 391- Hesaplanan KDV Hesabının çalıştırılacağı, ay sonlarında ise Mahalli İdareler

Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği şekilde mahsuplaşma yoluna gidileceği, konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiş ve 24.02.2020 tarihli ve 1822, 1846 yevmiye numaralı iki muhasebe işlem fişi ile hem muhasebe işlemleri hem de beyanname düzeltme işlemleri yapılmıştır.

Ancak, bulguda belirtilen işlemlerin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının 2.594.356,27 TL eksik, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 600-Gelirler Hesabının 2.594.356,27 TL fazla bilgi içermesine neden olmuştur.

BULGU 5: İdarece Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların peşin tahsil edilen kira bedelleri, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı kullanılmadan doğrudan tahsil edildikleri yılın geliri olarak muhasebeleştirilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286'ncı maddesinde; 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 288'inci maddesine göre: peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç; ayrıca, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında kayıtlı olan tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin ise bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 335'inci maddesinde; 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına ilişkin 337'nci maddesine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenler 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına,

içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba alacak; tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç; bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanlar dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince son 3 yıllık dönemde çeşitli tarihlerde kiraya verilen gayrimenkullere ait kira bedellerinin 2018 ve 2019 yılında bir yıllık peşin tahsil edilen tutarlarından faaliyet dönemini takip eden dönemde tahakkuk ettirilmesi gereken kısımları cari dönemde tahakkuk ettirilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, İdarece 2018 yılında muhtelif tarihlerde bir yıllık peşin olarak tahsil edilen toplam 948.460,98 TL'lik kira bedelinin 551.328,30 TL'si, 2019 yılında muhtelif tarihlerde tahsil edilen toplam 3.527.888,49 TL'lik kira bedelinin ise 1.748.201,84 TL'lik kısmı 2019 mali yılında tahakkuk ettirilmesi gerekirken bu tutarların tamamı dönemsellik kavramına aykırı bir şekilde tahsil edildikleri yılların geliri olarak muhasebeleştirilmiştir.

www.balioglu.net

Buna göre 2019 yılında tahsil edilen toplam 3.527.888,49 TL'lik kira bedelinin 1.779.686,65 TL'lik kısmının ise 2020 yılında tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

Dönem sonunda 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında alan tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az kalanlar 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alınmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının, gelecek yıllara ait peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının kullanılacağı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu muhasebe işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 600-Gelirler Hesabında 1.228.358,35 TL fazla, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında ise 1.779.686,65 TL eksik bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 6: Bazı Yatırım Harcamalarının Doğrudan Giderleştirilmesi Nedeniyle Bu Harcamalar İçin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Herhangi Bir Kaydın Yapılmaması

İdarece henüz geçici kabulü yapılmayan Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ait harcamalar, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmak üzere; geçici kabul işlemi yapılıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesinde; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Diğer yandan, Yönetmelik'in 205'inci maddesinde göre; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin yapım işlerine ait belge ve kayıtlar incelendiğinde, Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ait 15'inci hakediş itibari ile toplam 26.039.016,51 TL'lik bedelin tamamının gider kaydedildiği, söz konusu işe ait yapılan işler listesine göre niteliği itibari ile hizmet işi sayılacak sulama, ağaç budama, çim biçme gibi işlerin yanında maddi duran varlık hesaplarında izlenilmesi gereken kreş binası yapımı, çeşitli altyapı ve tesisat işleri ile bazı mal alımlarının bulunduğu anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda maddi duran varlık hesaplarında izlenilmesi gereken ancak doğrudan gider kaydedilen işlerden bir kısmı örnek mahiyetinde sunulmuştur.

Tablo 5: Maddi Duran Varlıklara Kaydedilmesi Gereken İşlere İlişkin Örnekler

İşin Tanımı	KDV'siz Tutar (TL)
Dökme Kauçuk Zemin Kaplaması Yapılması	775.482,75
Ø 14- Ø 28 Mm Nervürlü Beton Çelik Çubuğu, Çubukların Kesilmesi, Bükülmesi Ve Yerine Konulması	469.216,00
Kompozit Yapı İmalatı	450.000

Plastik Kaplı Galvanizli Kafes Tel Yapılması	207.445,70
Tek kuleli ahşap oyun grubu temini ve montajı	190.000,00

İdarece söz konusu iş kapsamında gerekli çalışmaların yapılarak maddi duran varlıklara kaydedilebilecek nitelikte olan yapım işleri ile mal alımlarının ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından gerekli tedbirlerin alındığı ifade edilmiştir. Ancak bahsei geçen harcamaların yılında muhasebeleştirilmesi nedeniyle; İdarenin mali tablolarında; 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 630-Giderler Hesabı hatalı bilgi içermektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Sayıştay İlamı ile Tazminine Karar Verilen Kamu Zararı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Kesinleşen İlamların İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamlarıyla tazminine karar verilen kamu zararı tutarlarının bazıları İdare tarafından Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmeyerek takip mekanizması işletilmemiş ve kesinleşen ilamların infazı gerçekleştirilmemiştir.

www.balioglu.net

a) Sayıştay ilamlarının muhasebe kayıtlarının alınmaması

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması" başlıklı 9'uncu maddesinde; Sayıştay ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacakların, ilâmların idarelerine ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılıcağı, muhasebe birimine yazılan yazıda faiz başlangıç tarihinin de belirtileceği, muhasebe biriminin, Sayıştay ilâmına istinaden bildirilenleri ilâmda belirtilen sorumlular adına hesaplara kaydedeceği hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise, Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip kuruma tebliğ olunan ilamlarda yer alan tutarların kişilerden alacaklar hesabına alınarak takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

b) Kesinleşen Sayıştay ilamlarının infaz edilmemesi

Sayıştay ilamlarının takibine yönelik olarak yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden sonra ilamların infazına ilişkin olarak ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdarenin 2015 yılı hesabına ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporun Sayıştay 5'inci Dairesi tarafından yargılandığı ve 211, 267, 328 ve 330 no.lu ilamların düzenlendiği anlaşılmış olup söz konusu ilamların incelenmesi neticesinde;

www.balioglu.net

- Belediye personeline mevzuatın öngördüğü tutarın üzerinde ödeme yapılması nedeniyle 30.05.2017 tarih ve 211 no.lu Sayıştay ilamı ile 3.022.865,29 TL'lik tutarın tazminine karar verildiği, söz konusu kararın 26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararı ile kesinleştiği, İdare tarafından söz konusu temyiz kurulu kararına karşı "karar düzeltme" başvurusu yapıldığı,

- Mevzuatta belirtilen şartları taşımayan personele maktu tebligat ücreti ödenmesi hususuna ilişkin olarak 30.05.2017 tarih ve 211 no.lu Sayıştay ilamı ile 154.473,00 TL'lik tutarın tazminine karar verildiği, İdarece bu karara karşı temyize başvurulduğu, 26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararında konu ile ilgili ortaya çıkan yeni bilgi ve belgelerin yargılamanın iadesini gerektirecek nitelikte olması nedeniyle kurulca yapılacak herhangi bir işlem olmadığına karar verildiği, bunun üzerine dairece yargılamanın iadesine karar verilerek konu ile ilgili olarak ek rapor düzenlendiği, 10.09.2019 tarih ve 330-211 sayılı Sayıştay ek ilamı ile bahse konu tutarın 154.338 TL olarak revize edildiği ve bu tazmin hükmüne ilişkin olarak İdarece 03.01.2020 tarihi itibari ile tekrar temyize başvurulduğu,

- Belediye ayniyat kayıtlarında bulunmakla birlikte, 5877 adet taşınırın fiziki olarak eksik olması hususuna ilişkin olarak 30.05.2017 tarih ve 211 no.lu Sayıştay ilamı ile 167.222,20 TL'lik tutarın tazminine hükmedildiği, İdarece bu karara karşı temyize

başvurulduğu, 26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararında konu ile ilgili ortaya çıkan yeni bilgi ve belgelerin yargılamanın iadesini gerektirecek nitelikte olması nedeniyle kurulca yapılacak herhangi bir işlem olmadığına karar verildiği, bunun üzerine dairece yargılamanın iadesine karar verilerek konu ile ilgili olarak ek rapor düzenlendiği, 10.09.2019 tarih ve 330-211 sayılı Sayıştay ek ilamı ile daha önce tazminine hükmedilen 167.222,20 TL'lik tutarın 77.075,58 TL'lik kısmının kaldırılmasına ve 23.466,41 TL'lik kısmının ise hüküm tarihinden sonra ödendiği anlaşıldığından ilamın infazı mahiyetinde tahsilat sayılmasına karar verildiği,

Anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda söz konusu Sayıştay ilamları tazminine hükmedilen tutarlar ve yukarıda bahsedilen süreç özetlenmiştir:

Tablo 6: Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen Tutarlar ve Süreç Özeti

İlamın Tarihi ve Sayısı	Tazmin Tutarı (TL)	Durum	Sonuç
30.05.2017-211	3.022.865,29	26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararı ile tazmin hükmü onanmış	26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararı sonrasında karar düzeltme başvurusu yapılmış. Ancak söz konusu başvuru ilamın infazına engel değildir.
30.05.2017-211	167.222,20	26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararı ile dosya dairesine tevdi edilmiş	10.09.2019 tarih ve 330-211 sayılı Sayıştay Ek İlamı ile 167.222,20 TL'lik kamu zararı tutarının toplam 100.541,99 TL'si için denecek kalmamıştır. Geriye kalan 66.680,21 TL'nin tazmini gerekmektedir.
30.05.2017-211	154.473,00	26.09.2018 tarihli temyiz kurulu kararı ile dosya dairesine tevdi edilmiş	10.09.2019 tarih ve 330-211 sayılı Sayıştay ek ilamı ile bu tutar 154.338 TL olarak revize edilmiş. Bu karara karşı tekrar 03.01.2020 tarihi itibari ile temyize başvurulmuş.
TOPLAM (TL): 3.022.865,29+66.680,21+154.338=3.243.883,5			

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Yargılamanın iadesi" başlıklı 56'ncı maddesinin (4) numaralı fıkrası ile "Karar düzeltme" başlıklı 57'nci maddesinin (3) numaralı fıkrasına göre karar düzeltilmesi ve yargılamanın iadesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda tabloda ayrıntıları gösterilen kamu zararı tutarlarının İdareye bildirildiğinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği ve kesinleşen kararların infaz edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitlerine binaen, İdare tarafından; daha önce muhasebe kayıtlarında yer almayan 3.243.883,50 TL tutarındaki kamu zararının ilgili hesaplara alındığı ifade edilmiş, ancak, Sayıştay ilamlarının infaz edilmesine ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

Netice olarak, Sayıştay ilamlarının mevzuatında belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarına alınması ve infaz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bulguda belirtilen muhasebeleştirmenin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı yönünden 3.243.883,50 TL eksik bilgi oluşmasına neden olmuştur.

BULGU 2: İdare Tarafından Yılsonu Ambar Sayımlarının Yapılmaması ve İlk Madde Malzeme Hesabından Yapılan Çıkış İşlemlerinin Gerçek Durumu Yansıtmaması

www.balioglu.net

İdare tarafından yılsonu ambar sayımlarının yapılmaması nedeniyle 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında kayıtlı olup tüketilmiş olan mal ve malzemeler gerçek durumu yansıtacak biçimde giderleştirilmemiş, bu nedenle mali tablolarda söz konusu hesabın olması gerekenden daha fazla görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 114'üncü maddesinin (4) numaralı fıkrası ile paralel olarak düzenlenen Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde ise, kamu idarelerine ait taşınırların, yılsonlarında sayımı yapılacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca söz konusu maddede, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlarından eksik olduğunun tespit edilmesi halinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem

Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi halinde ise Taşınır İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanacağı ve düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin bir örneğinin, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından ilk madde ve malzemelere ilişkin yılsonu ambar sayımları yapılmadığı için söz konusu hesaptan yapılan çıkışların tahmini tutarlara dayandığı tespit edilmiştir.

Örneklem olarak seçilen Temizlik İşleri Müdürlüğü ambarında 28.01.2019 tarihinde yapılan sayım sonucunda ulaşılan miktarlar ile kayıtlara göre olması gereken miktarlara aşağıdaki tabloda karşılaştırılmalı olarak yer verilmiştir**.**

Tablo 7: Taşınırların Fiili Sayım Miktarları ile Muhasebedeki Kayıtlı Miktarlarını Gösterir Tablo

Taşınır Adı	Ölçü Birimi	Kayıtlara Göre Ambardaki		28.01.2020 Tarihi İtibari ile Sayım Sonucunda Ambardaki		Fark	
		Adet	Tutar (TL)	Adet	Tutar (TL)	Adet	Tutar (TL)
El İlanı	Adet	2.000	1.770,00	1.000	885,00	1.000	885,00
Etiket	Adet	2.000	1.416,00	0	0,00	2.000	1.416,00
Pazar Atık Poşeti	Kg	6.000	53.100	0	0,00	6.000	53.100,00
Logolu Atık Poşeti	Kg	2.500	18.437,50	0	0,00	2.500	18.437,50
Kurban Poşeti	Kg	1.000	11.800	0	0,00	1.000	11.800,00
Boya Tineri	Kg	1.000	17.110	468	8.007,48	532	9.102,52
Boya	Kg	555	42.568,50	125	9.587,50	430	32.981,00
Siyah Boya	Kg	198	3.270,96	90	1.486,80	108	1.784,16
Galvaniz Boya	Kg	1.697	36.544,90	720	15.505,20	977	21.039,70
Kireç	Adet	750	7.499,91	0	0,00	750	7.499,91
Silikon	Adet	150	3.363	72	1.614,24	78	1.748,76
Kesici Taş	Adet	200	3.540	50	885,00	150	2.655,00
Konteynır Yan Çıtası	Adet	300	26.550,00	180	15.930,00	120	10.620,00

www.balioglu.net

Galvaniz Sac	Kg	8.500	54.663,50	1.595	10.257,45	6.905	44.406,05
Amortisör	Adet	200	54.752,00	60	16.425,60	140	38.326,40
Konteynır Tekeri	Adet	4.200	93.161,00	850	18.854,01	3.350	74.306,99
Naylon Poşet	Kg	16.000	106.318,00	180	1.196,08	15.820	105.121,92
Yol Çizgi Boyası S.	Kg	1.000	11.623,00	150	1.743,45	850	9.879,55
Yol Çizgi Boyası B.	Kg	1.000	10.915,00	150	1.637,25	850	9.277,75
Elektrot	Adet	220	12.201,20	24	1.331,04	196	10.870,16
		Toplam	**570.604,47**		**105.346,1**		**465.258,37**

Yukarıda yer verilen tablodan görüleceği üzere örneklem olarak seçilen tek bir müdürlük ambarında yapılan sayım sonucunda toplam 465.258,37 TL'lik malzemenin tüketildiği halde giderleştirilmediği görülmüştür. Kamu İdaresinin tüm ambarlarında söz konusu sayım işleminin gerçekleştirilerek ve fiili durum ile kayıtlardaki durumun birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yine İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli'ne göre 2019 yılından 2020 yılına 72.489,40 Litre sıvı yakıt devretmiştir. Ancak İdarenin sıvı yakıtları muhafaza edebilecek herhangi bir deposu bulunmamaktadır. Akaryakıtlar binek araçların depolarına ilgili bayilerden doğrundan doldurulmaktadır. Yine arazide çalışan araçlara ise gerektiğinde tanker ile akaryakıt nakliyesi sağlanmaktadır. Söz konusu husus nedeni ile devretmiş gibi görünen bu 72.489,40 litre ve 472.052,95 TL akaryakıt fiili durumu yansıtmamaktadır.

Bahse konu durum araç depolarına doğrudan doldurulan akaryakıtların giderleştirilmeyerek 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi neticesinde oluşmaktadır. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt, likit gaz (LPG) ve yağlar taşınır işlem fişi düzenlenmeyecek haller arasında sayılmıştır. Yani söz konusu durumda akaryakıtların doğrudan giderleştirilmesi taşınır kayıtlarına girmemesi gerekmektedir. Ancak Kamu İdaresince araç depolarına doğrudan doldurulan akaryakıtlar 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmekte ve tam anlamıyla giderleştirilmediğinden 150.04.02 Sıvı Yakıtlar 2020 yılına 72.489,40 litre devretmiş gibi görünmektedir.

İdare tarafından, taşınırların fiili miktarları ile kayıtlı miktarları karşılaştırabilmesi ve söz konusu ilk madde ve malzeme hesabının gerçek durumu yansıtabilmesi için gerekli olan yılsonu sayım işlemi gerçekleştirilmelidir.

Ayrıca araçların depolarına doğrudan konulan akaryakıtlar taşınır kaydına alınmamalı, doğrudan giderleştirilmelidir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2020 yılında yapılan akaryakıt ihalesi kapsamında, doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt alımları için taşınır işlem fişinin düzenlenmediği ve doğrudan giderleştirme yapıldığı, konu hakkında tüm harcama birimlerinin gereken dikkat ve özeni göstermeleri noktasında uyarıldığı ve konu hakkında gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tespitler itibariyle, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı olması gereken tutardan fazla görünmektedir.

BULGU 3: Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi

www.balioglu.net

İdarenin yapım işi hakediş ödemeleri, geçici kabul noksanlıkları için yapılması gereken kesinti kadar eksik yapılmakta ve söz konusu ödemeler bütçe giderleri hesabına bu haliyle yansıtılmakta, ancak, yapılan kesintiler muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.

Anahtar Teslimi Götürü Bedel Sözleşmeli Yapım İşlerinde Tip Sözleşme'nin "Geçici kabul noksanları" başlıklı 30.1. maddesi ile Birim Fiyatlı Yapım İşlerine İlişkin Tip Sözleşme'nin 30.2. maddesine göre düzenlenen her hakedişte %3 veya %5'lik oranın İdarede tutulması gerekmektedir. Burada, esas olan yapılan işin tam karşılığının bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesi, ödemenin kesinti yapılmış şekilde gerçekleştirilmesi ve tutulan kısmın yine bir ödeme/borç yükümlülüğü içermesi nedeniyle muhasebeleştirilmesidir. Bu durumda, geçici kabul noksanları için yapılan kesintilerin İdarenin mali tablolarında gözükmesi gerektiği açıktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 ve 258'inci maddelerine göre, teminat olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, yapım işi sözleşmelerinin niteliğine göre %3 ve %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin muhasebeleştirilmesi ve 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi

gerekmektedir.

Ayrıca, 2019 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı alt detay kodlarında "330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu ve 31'inci Maddeleri Gereği Alınan Teminatlar Hesabı" yer almakta olup hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; hakediş ödemeleri yapılırken söz konusu kesintilerin hakedişten yapıldığı ve hakediş tutarının yapılan kesintiler kadar noksan hesaplanarak bütçe giderinin azaltıldığı, ancak, yapılan kesintiler için muhasebe kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir. İdare uygulamasında belirtildiği şekilde yapılan ve muhasebe kayıtlarına alınmayan geçici kabul noksanları kesintilerine ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarına Alınmayan Geçici Kabul Noksanları Kesintileri Tablosu

www.balioglu.net

İşin Adı:	Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi	
Sözleşme Türü:	Birim Fiyat	
Kesinti Oranı	5%	
Hakediş Tutarı (TL)	**Geçici Kabul Kesintisi Tutarı (TL)**	**Geçici Kabul Kesintisine Esas Tutar (TL)**
1.073.878,10	56.519,90	1.130.398,00
2.084.741,17	109.723,22	2.194.464,39
859.520,38	45.237,92	904.758,30
1.296.885,73	68.257,13	1.365.142,86
1.208.058,37	63.582,02	1.271.640,39
1.629.852,27	85.781,70	1.715.633,97
1.820.553,75	95.818,62	1.916.372,37
1.036.112,36	54.532,23	1.090.644,59
3.109.470,02	163.656,32	3.273.126,34
1.432.910,78	75.416,35	1.508.327,13
15.551.982,93	**818.525,41**	**16.370.508,34**

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 330.15-Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu ve 31'inci Maddeleri Gereği Alınan Teminatlar Hesabının genel anlamda kullanıldığı ve Nisan 2020 itibariyle adı geçen hesapta 448.519,61 TL olarak mali

tablolarında yer aldığı, bazı işlemlerde harcama birimleri tarafından yapılan bildirimlerin doğru kabul edilerek kayıtlara alındığı, harcama birimlerinin hakediş icmalinin doğru olarak düzenlenmesinden sorumlu olduğu, muhasebe biriminin ise hakediş icmalinde yer alan bilgiler doğrultusunda muhasebe kayıtlarının doğru olarak tutulmasından sorumlu olduğu, bundan sonra hakediş ödemeleri yapılırken, geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesintiler için ilgili hesabın kullanılacağı ve eksiklik görülmesi halinde ilgili birimlerin uyarılacağı ifade edilmiştir.

Ancak; ödemelerin hakediş raporlarında kesinti yapılmış haliyle Bütçe Giderleri Hesabına yansıtılması ve kesintilerin muhasebeleştirilmemesi nedeni ile İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı, 830-Bütçe Giderleri Hesabı ve 835-Gider Yansıtma Hesabında 818.525,41 TL tutarında eksik bilgi oluşmuştur.

BULGU 4: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmesine Karar Verilen Maddi Duran Varlıkların Tamamıyla Amortismana Tabi Tutulmaması

www.balioglu.net

İdarece, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin amortismana tabi tutulamamış kısmının tamamı için yıl sonunda amortisman ayrılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde; 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 225'inci maddesinde ise; kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının ise 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

(47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin (7) numaralı fıkrasında, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında

izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismana tabi tutulacağı ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarenin 2019 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı 2.904.462,66 TL, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ise 2.235.724,52 TL olduğu, böylelikle hurdaya ayrılan taşınmazlar için toplam 668.738,14 TL tutarında amortisman ayrılmadığı, bu tutarın 137.928,87 TL'si geçmiş yıllarda ayrılmamış amortisman tutarlarından kaynaklandığı, cari yıl içinde hurdaya ayrılan maddi duran varlıklar için ayrılması gereken amortisman tutarının ise 530.809,27 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; hatalı uygulamanın hizmet alınan muhasebe yazılım sisteminde yaşanan eksiklikten kaynaklandığı, yazılım firmasına eksikliğin giderilmesi amacıyla ilgili müdürlüğe bilgi verildiği, bundan sonra dönem sonu işlemlerinin doğruluğunun sisteme bağlı olmaksızın ikinci kez kontrol edileceği, konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiş ve 31.12.2020 tarihli dönem sonu işlemlerinde hatalı uygulamanın giderileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak hurdaya ayrılan maddi duran varlıklar için ayrılması gereken amortisman tutarının yılında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 668.738,14 TL, 630-Giderler Hesabında ise 530.809,27 TL eksik bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 5: Kayıp-Çalınma Suretiyle Elden Çıkan Taşınırların Envanterden Düşülmemesi

İdare birimlerinde muhtelif tarihlerde üçüncü kişiler tarafından işlenen hırsızlık suçu kapsamında çalınan taşınırlar ile kayıp taşınırlar giderleştirilmemiş, bunun yerine 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılmış ve söz konusu olaylarda sorumluların kusurunun bulunup bulunmadığına yönelik olarak herhangi bir araştırma yapılmamıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin; "Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasında, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırların kayıtlardan çıkarılacağı, "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'nci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde

teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılmasına karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinin (3) numaralı fıkrasında ise; taşınırlar açısından sayımda noksan çıkma, çalınma, kaybolma, yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelme gibi durumlarda kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığı hususunun araştırılarak sonuçlarının ayrı bir tutanakla belirtilmesi gerektiği ve taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların gerekli özeni göstermemesi veya tedbirsiz davranmaları sonucunda söz konusu kaybolma, çalınma, yıpranma gibi durumlar ortaya çıktı ise Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "25-Maddi duran varlıklar" bölümünün "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin 1 numaralı alt bendinde; kaybolma, çalınma gibi nedenlerle ortaya çıkan eksilmelerin ilgili tahakkuk dairesinin mal sorumlusu ve harcama yetkilisince muhasebe birimine bildirileceği ve bunun üzerine muhasebe birimlerince kayıtların güncelleneceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224 ve 225'inci maddeleri sırasıyla 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının niteliğini ve işleyişini düzenlemektedir.

Yönetmelik'in 224'üncü maddesinde bu hesabın, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı; 225'inci maddesinde ise, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda;

- 29.04.2019 tarihinde Maltepe Belediyesi Kırsal Hizmetler ve Acil Yardım Müdürlüğünde meydana gelen hırsızlık olayında İdareye ait bir adet diz üstü bilgisayar ile 2 adet bilgisayar kasasının çalındığı söz konusu hususa ilişkin olarak adli makamlara başvurulduğu ve eksik malzeme listesi tutanakla kayıt altına alındığı ve söz konusu eksik malzemelerin "kullanım sonucu yıpranmış veya hurdalaşmış" olması nedeniyle ilgili

bulundukları hesaplardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarıldığı;

- Yine 2015 yılı Sayıştay denetimi sonucunda Sağlık İşleri Müdürlüğünde 20 adet, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünde 5 adet olmak üzere noksan olduğu tespit edilen 25 adet dayanıklı taşınırın bedelinin sorumlularca İdareye yatırıldığı ancak söz konusu taşınırların da diğerleri gibi 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarıldığı;

Tespit edilmiştir.

Bahse konu çalınan ve kaybolan taşınırlar fiziki olarak envanterde yer almamasına rağmen kayıtlara göre hâlâ İdarenin hurda deposunda görünmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar fiziki olarak envanterde yer almadığı için "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı" ve "Taşınır İşlem Fişi" düzenlenerek kayıtlardan çıkartılması ve söz konusu olayda kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığı hususunun araştırılması, eğer kişisel kusur bulunursa söz konusu taşınırın gerçeğe uygun değeri üzerinden sorumlu adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından 01.06.2020 tarih ve 5335 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi gerekli düzeltme işleminin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak yapılan düzeltme işlemi 2020 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu durum İdarenin 2019 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının 21.685,02 TL, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının ise 17.327,01 TL fazla görünmesine neden olmuştur.

BULGU 6: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinden Dağıtım Sonunda Arta Kalan Tutarın Üçüncü Bütçe Yılı Sonunda İdarenin Bütçesine Gelir Kaydedilmemesi

İdare lehine sonuçlanan davaların avukatlık vekalet ücretinden dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda idarenin bütçesine gelir kaydedilmemiştir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinin (2) numaralı fıkrasında vekâlet ücretlerinin dağıtımında izlenecek usul ve esaslar düzenlenmiş ve dağıtım sonunda arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 659 sayılı KHK'ye istinaden çıkarılan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesinde; vekalet ücretinin dağıtımı yapılmayan %5'lik kısımının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenlemenin kıyasen belediye bütçesi için de uygulanması gerektiği aşikârdır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2019 yılı içerisinde İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinden dağıtımı yapılmayan %5'lik kısmı (15.091,14) gelir olarak kaydedilmiş olmakla birlikte son 5 yıllık veriler incelendiğinde bu uygulamanın önceki yıllarda yerine getirilmediği böylelikle 2015-2018 olmak üzere 4 yıllık döneme ilişkin toplam 44.567,31 TL'lik tutarın gelir kaydedilmediği anlaşılmış olup ayrıca 2019 yılı sonu itibariyle emanet hesaplarında bulunup, üçüncü yıl geçtiği için gelir kaydedilmesi gereken 40.390,07 TL'lik vekâlet ücretinin de yine gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

2019 yılında elde edilen toplam 301.822,94 TL'lik tutarın %5'lik kısmı (15.091,14) gelir kaydedilmiş olmakla birlikte son 5 yıllık veriler incelendiğinde yine bu uygulamanın da önceki yıllarda yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Aşağıdaki tabloda son 5 yıllık dönemde elde edilen avukatlık vekâlet ücretlerine ve yapılan ödemelere yer verilmiştir:

Tablo 9: Son 5 Yıllık Dönemde Elde Edilen Vekâlet Ücretleri ve Ödemeleri Gösteren İcmal

Yıl	Emanete Alınan	Doğrudan Gelir Kaydedilmesi Gereken %5'lik Tutar	%95'lik kısım	Emanetten Ödenen	İlgili Yıldan Kalması Gereken Tutar
2015	156.306,87	7.815,34	148.491,53	105.076,59	2015 yılı Bakiyesi **43.414,94**
2016	48.497,26	2.424,86	46.072,40	49.097,26	2015 Yılı Bakiyesi **40.390,07 TL**
2016 Yılında Ödenen **49.097,26 TL**'nin **46.072,40 TL**'sinin 2016 yılında elde edilen tutardan, kalan **3.024,86 TL** ise 2015 yılı bakiyesinden ödenmesi gerekmektedir. Yani 2016 yılı sonunda 2016 yılında elde edilen tutarın sıfırlanması ve 2015 yılında elde edilen tutardan ise **40.390,07 TL** kalmış olması gerekmektedir.					
2017	178.323,10	8.916,16	169.406,95	118.595,72	2015 Yılının Bakiyesi **40.390,07** 2017 Yılının Bakiyesi **50.811,23**

2018	508.218,94	25.410,95	482.807,99	198.860,87	2015 Yılının Bakiyesi **40.390,07** 2017 Yılının Bakiyesi **50.811,23** 2018 yılının Bakiyesi **283.947,12**
2018 yılı sonunda Dağıtımı Yapılamayan 2015 Yılının Bakiyesi **40.390,07 TL**'nin gelir kaydedilmesi gerekirdi.					
2019	301.822,94	15.091,14	286.731,79	185.577,45	2017 Yılının Bakiyesi **50.811,23** 2018 yılının Bakiyesi **283.947,12** 2019 Yılının Bakiyesi **101.154,34**
Gelir Kaydedilmesi Gereken Toplam Tutar: 7.815,34+2.424,86+8.916,16+25.410,95+15.091,14+40.390,07=**84.957,38 TL** (Doğrudan Gelir Kaydedilmesi Gereken %5'lik Tutar) (üçüncü bütçe yılının sonunda bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutar)					

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; avukatlık vekâlet ücretleri 01.06.2020 tarih ve 5339 sayılı yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile İdare bütçesine gelir olarak kaydedilmiştir. Ancak söz konusu düzeltici işlem 2020 yılında gerçekleştirilmiştir.

Ancak, 2019 yılı hariç olmak üzere son 5 yıllık dönemde bahse konu %5'lik kısımların gelir kaydedilmemesi ile 2015 yılından kalan tutarın üçüncü bütçe yılının sonunda yani 2018 yılı sonunda gelir kaydedilmemesi neticesinde, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 333-Emanetler Hesabında 84.957,38 TL'lik fazla bilgi oluşmuştur.

BULGU 7: Kira Sözleşmesi Bitmiş Olmasına Rağmen İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılmaya Devam Edilmesi

İdarenin bazı taşınmazları, kira süresi bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırılmakta ve bu şekilde taşınmazların kira süreleri uzatılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve

www.balioglu.net

tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil alınacağı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi, ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesi hakkında da söz konusu 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; bazı taşınmazların kira süresinin bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, ecrimisil alınarak kullandırıldığı ve bu şekilde kira süresinin uzatıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; İdareye ait taşınmazlardan kiralanması uygun olanların kiralama yöntemiyle değerlendirilmesinin esas yöntem olarak uygulandığı, kira süresi sonunda tekrar kiralama ihalesine çıkıldığı, ihale sonuçlanıncaya kadarki süre zarfında bir işgalin varlığı halinde ecrimisil alındığı ve böylece kamu zararının önüne geçildiği, ayrıca alınan tedbirlere rağmen işgal edilmiş taşınmazların tespiti halinde de fuzuli şagilden ecrimisil alındığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından, kira süresi sonunda tekrar kiralama ihalesine çıkıldığı ifade edilmiş olsa da İdarenin ecrimisil gelirleri detaylı olarak incelendiğinde bazı fuzuli şagillerin işgal ettikleri bazı taşınmazların kullanım sürelerini, ödedikleri ecrimisil bedelleri sayesinde uzattıkları görülmüştür. Bu durum hukuken haksız bir işgalin karşılığında ödenen tazminat niteliğinde olan ecrimisilin, uygulamada fuzuli şagil açısından olağan bir taşınmaz kiralama işlemine dönüşmesine sebebiyet vermektedir.

Netice olarak; kira süresi biten taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin yapılması ve dolayısıyla ecrimisilin kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmeler bulunmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise, bu Kanun hükümlerinden muaf tutulan iş yerleri düzenlenmiştir.

İdarenin Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2019 tarihi itibariyle 8.448 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu iş yerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edildiği; ancak Maltepe Belediyesi sınırları içerisinde belediyeden ruhsat alma zorunluluğu bulunan faal iş yeri mükellef sayısının 18.855 olduğu dolayısıyla, toplam 10.407 adet işletmenin ruhsatsız faaliyet gösterdiğinin ortaya çıktığı; buna bağlı olarak da Belediyenin, iş yeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; işyerlerine, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belirtilen koşulları taşımaları kaydıyla ruhsat verilebildiği, aynı Yönetmelik'in 26'ncı maddesinde yer alan "gayri sıhhi müesseselerin, öncelikle kendi türündeki işyerlerine mahsus sanayi bölgesinde kurulması esas olduğu" hükmü gereğince ve bu tür işyerlerinden bazılarının meskenlerin bulunduğu alanlarda yer almaları nedeniyle ruhsat verilemediği, yine imar, itfaiye yönünden gerekli şartları sağlayamayan işyerlerine çalışma ruhsatı düzenlenememesi nedeniyle de faaliyette bulunan işyeri sayısı ile

ruhsatlı işyerleri sayısı arasında farkın oluştuğu, Yönetmelik hükümlerini yerine getiremeyen işyerlerinin faaliyetten men edilmesi ilgili müdürlükten istendiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında faaliyette olduğu halde işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenemeyen işyerlerinin varlığı öne sürülmüştür. Ancak bu durum söz konusu işyerlerinin faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürebilmesini meşru hale getirmemektedir. Zira bulguda da belirtildiği üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan işyerlerinin hangileri olacağı ilgili mevzuatında düzenlenmiştir.

Netice olarak; İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibini sağlaması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Sınırları ve Mücavir Alanlar İçinde Faaliyet Gösteren İş Yeri Sayısıyla İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Sayıları Arasında Önemli Düzeyde Fark Olması

www.balioglu.net

a) İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan işyerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmamakta, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergiler tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 16'ncı maddesinde ise, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur.

İş yerlerine çevre ve temizlik vergisi mükellefiyetleri, Belediyeye iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunduklarında oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre ve temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti kendileri başvurduğu durumlar haricinde oluşturulamamaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı; bu nedenle, belirtilen iş yerlerinden söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

İdare sınırları içerisinde işyeri mükellefiyeti bulunanlar üzerinden yapılan örneklem çalışmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur:

Tablo 10: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İşyerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	**Ana Arterler Dışında Kalan Yerlerden Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı**	**İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı**	**Beyanname Verenlerin Oranı**
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık	80	1	1,25

Faaliyetleri)			
Mali Müşavirlik Hizmetleri	61	1	1,64
Mimarlık Faaliyetleri ve Mimari Danışmanlık Faaliyetleri	53	2	3,77
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Diş Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	27	11	40,74

Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş yerlerine Ait ÇTV Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Toplam Mükellef Sayısı	Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı	Çevre ve Temizlik Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı	Beyanname Verenlerin Oranı
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri(Avukatlık Faaliyetleri)	603	316	66	%20,9
Mali Müşavirlik Hizmetleri	377	176	5	%2,8
Mimarlık Faaliyetleri ve Mimari Danışmanlık Faaliyetleri	169	93	24	%25,8
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Diş Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	125	43	26	%60,5
Noterlik Faaliyetleri	6	6	3	%50
Akaryakıt Perakende Ticareti*	30	30	17	%56,7

** 2020 yılında mükellefiyeti başlayanlar örnekleme dâhil edilmemiştir.*

** Akaryakıt Bayileri Büyükşehir Belediyesinden Ruhsat Almaktadır.*

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere iş yeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmına ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; işyerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetlerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması için yapılan başvuru esnasında ilgililerin kendi beyanları doğrultusunda tesis edilebildiği gibi, İdarenin kendi birimleri tarafından resen veya yokla usulü ile de oluşturulabildiği, bilgi işlem sisteminin tahakkuk bölümünün "Faaliyet Türü" alanda kullanılan "işyeri-büro-ofis" gibi sözcüklerin 3572 Sayılı Kanun'da belirtilen muafiyet kapsamında olan işyerleri için de

www.balioglu.net

kullanılabildiği, noterlik kapsamında faaliyet gösterenler için kayıt esnasında kimilerinin noterlik adıyla kimilerinin ise noterlik görevini yapan kişilerin adına açıldığı, mali müşavirlik, diş hekimi ve mimarlık ofisleri gibi birkaç kişi ile ortak kullanılan işyerlerinden ise sadece bir kullanıcı adına vergi yükümlülüğünün doğduğu, söz konusu eksikliklerin giderilebilmesi için Bilgi İşlem Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Bulgumuzun birinci bölümünde belirtilen hususlarla ilgili olarak İdare tarafından verilen cevaplar yeterli görülmemiştir. Örneğin; İdarede kullanılan bilgi işlem sisteminin güncelliğini yitirmiş olması buna bağlı olarak "faaliyet türü" bölümünde ofis-işyeri-büro gibi kavramların 3572 sayılı Kanun kapsamında muaf tutulan işyerleri için de kullanılıyor olması, bulguda bahsedilen işyeri açma ve çalışma ruhsatı alma zorunluluğu bulunmayan işyerleri için vergi mükellefiyetinin tesis edilmemesi sonucunu doğurmamaktadır.

Yine İdare tarafından verilen cevapta vergi mükellefiyetinin İdarenin kendi birimleri aracılığı ile resen, yoklama usulü vb. yöntemler kullanılarak tesis edildiği ifade edilmiş olsa da, ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan ve avukatlık faaliyetleri icra eden işyerleri arasında örneklem olarak seçilen 80 işyeri arasında yalnızca 1 adedinin İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesinin bulunduğu görülmüştür. Konuya Çevre ve Temizlik Vergisi açısından bakıldığında da aynı sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu örnekler İdarenin mükellefiyet tespiti noktasındaki zafiyetini ortaya koymaktadır.

www.balioglu.net

Netice olarak; Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranın yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

b) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi tahakkukunun yapılmaması

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan iş yerleri ile ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılan iş yeri sayısı arasında, söz konusu vergiler aleyhine önemli düzeyde fark bulunmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, Kanun'un 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefi ve sorumlusunun ilan ve

reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, Kanun'un 16'ncı maddesinde ise, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinin (e) bendi uyarınca büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri büyükşehir belediyesince tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

www.balioglu.net

Bu nedenle İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2019 yılı için ana arter olarak belirlenen yerlerin dışında kalan bölgelerden tarafımızca rastgele, çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 132 adet işyeri seçilmiş ve söz konusu yerlere ait ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi beyannameleri sorgulanmıştır.

Sorgulama sonucunda; bahse konu işyerlerinden 92'sinin Çevre ve Temizlik Vergisi Beyannamesinin,102'sinin ise İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesinin, 92'sinin ise her iki vergiye ilişkin beyannamelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; işyerleri unvanlarının sıklıkla değiştiği, bazı işyerlerinin İlan ve Reklam Vergisi muafiyeti bulunduğu ifade edilmiş olsa da uygulamada İdarece yapılmış mükellefiyet tespiti çalışmalarının eksikliği ortaya çıkmaktadır. Zira konuya ilişkin olarak, yalnızca Maltepe Belediyesi'nin yetki alanında bulunan lokasyonlardan örneklem olarak seçilen 132 adet işyerinden 92 adedinin Çevre ve Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Beyannamelerinin bulunmayışı, bu durumu destekler niteliktedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, İdarenin öz gelirlerinin büyük kısmı tarh ve tahakkuk ettirilememektedir. Söz konusu durumun önüne geçebilmek adına, mükellefiyet tespitine yönelik çalışmaların yapılarak vergilerin tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bazı İşyerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetleri yürüten işletmelere eğlence vergisi tahakkuk ettirilmemekte ve dolayısıyla söz konusu vergi tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde, bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, Kanun'un 18'inci maddesinde; verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kanun'un "Matrah" başlıklı 20'inci maddesinde biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılatın verginin matrahını oluşturacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin 3'üncü bendinde ise; "…*Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanunun 96 ncı maddesine göre tespit edilen miktardır."* denilerek, madde metninde sayılan yerler için eğlence vergisinin matrahı belirlenmiş olup "Nispet ve miktar" başlıklı 21'inci maddesinde ise biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdareye 2018 yılında beyanname veren mükelleflerden 30 adedinin 2019 yılında beyanname vermediği; İdare sınırları içerisinde faaliyeti eğlence vergisinin konusuna giren *"Oyun Makinelerinin İşletilmesi (Playstation Cafe)", "Bilardo Salonlarının Faaliyetleri", "Eğlence Parkları ve Lunaparkların Faaliyetleri"* olan 17 işletmeye ve bazı canlı müzik faaliyeti sunan işletmelere mükellefiyet tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; faaliyeti Eğlence Vergisi konusuna giren bazı işyerlerinin vergisinin beyan usulü ile tahakkuk ettirildiği, bazı işyerleri

için ise yoklama fişi aracılığıyla idarece de tahakkuk işlemi yapıldığı ifade edilmişse de bulguda da belirtildiği üzere 2018 yılından örneklem olarak seçilen ve beyanname veren 30 mükellefin 2019 yılında beyanname vermediği görülmüştür.

İdarenin yasal düzenlemede belirtilen vergi gelirlerini toplayabilmesi için, söz konusu işletmeler için eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilerek tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı işyerlerinin emlak vergisi tahakkukları mesken oranı üzerinden yapılarak söz konusu vergi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisi mükellefinin binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler olduğu, Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkur Kanun'un 33'üncü maddesinde, bir binanın kullanış tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumu, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

Emlak Vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirimi verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının işyeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare sınırları içerisinde yer alan iş yerlerinden rastgele seçilen 100 adet iş yerinden 58'inin emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle söz konusu yerlere iş yeri üzerinden değil mesken üzerinde emlak vergisi tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; mesken olarak kayıtlarda bulunan 552 adet işyerinin kayıtlarının güncellendiği ve emlak vergisi farkının tarh edildiği, belediye sınırları içerisinde yer alan işyerlerinin tamamının bildirimlerinin kontrol edileceği ve bu suretle eksik olan vergilerin tahakkuk ettirileceği, konu hakkında gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında da belirtildiği üzere hâlihazırda mesken olarak kayıtlı olan işyerlerinin tamamının tespit edilerek emlak vergisi tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Kamu İdaresi Sınırları İçerisinde Yer Alan Rezidansların Bina Sınıflarının Emlak Vergisi Açısından Gerçeği Yansıtmaması

İdarenin mülki sınırları içerisinde yer alan bazı rezidansların bina vergisi matrahına esas oluşturan bina sınıfları gerçeği yansıtmamakta ve İdarece bu durumun düzeltilmesine yönelik olarak herhangi bir saha çalışması yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Yine Kanun'un 8'inci maddesinde bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olacağı ve bu oranların 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde, binalar için, bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı değeri esas alınarak Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedel şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un 31'inci maddesi uyarınca hazırlanan Yönetmelik'te; binaların vergi değerlerinin takdirinde şehir ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak piyasa bedeli, maliyet bedeli, kira veya yıllık istihsal değeri gibi normlar ile uyulacak usul ve esaslar belirtilmektedir.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı

KHK'nin 59'uncu maddesiyle Kanun'a işlenmiş olup eski hali "tüzük" şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Tüzük'ün; "Takdire esas" başlıklı 7'nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı ifade edilmiş olup "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, bina sınıfları lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat şeklinde düzenlenmiştir. Maddenin devamında ise inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak niteliklerin Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de "Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel" yayımlanmıştır. Cetvelde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için de on adet kıstas belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Konuyla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 01.03.1983 tarihli ve 17974 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 14 Seri Numaralı Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde ise binanın gireceği sınıfın cetvelde belirtilen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa özellikleri itibariyle en yakın olduğu sınıfın beyan edilmesi gerektiği, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülmesi halinde bir üst sınıf olarak bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aşağıdaki tabloda ilçe sınırları içerisinde yer alan söz konusu yerlerin emlak vergisine esas bina inşaat sınıfları verilmiştir:

Tablo 12: Bina İnşaat Sınıflarını Gösterir İcmal

Emlak Vergisi Bina İnşaat Sınıfı	İsim
1. sınıf	N… Residence
1. sınıf	M… R… İstanbul Rezidans
1.sınıf	A… Residence
1.sınıf	Y… Residence
1.sınıf	D… Dragos
2.sınıf	K… Rezidans

1 sınıf	D… V…Kule
1.sınıf	N… Dragos

İnşaat sınıfı dikkate alınarak hesaplanan Bina Metrekare Normal İnşaat Bedelleri, taşınmazın matrahını önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle son yıllarda ülkemizde, inşaat sektörünün önemli bir gelişme kaydettiği de dikkate alındığında, inşaat sınıfları genelde 1'inci sınıf inşaat statüsünü kazanmakla birlikte yukarıdaki tabloda yer verilen yapıların özellikleri itibariyle lüks sınıfa daha yakın olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından ilçe sınırları içerisinde bulunan bu rezidansların Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınan bina vergileri mükelleflerinin beyan ettiği inşaat sınıfları üzerinden belirlenmekte, mükellefler tarafından yapılan beyanların kontrolü yapılmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; rezidansların inşaat sınıflarına ilişkin gerekli düzeltmelerin yapıldığı, 2019 yılı içerisinde mükelleflere gönderilen vergi ve ceza ihbarnameleri arasında inşaat sınıfları düzeltmelerinin de yer aldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresince söz konusu durumda olan yerlerin inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun bir şekilde tespit edilmesi amacıyla gerekli saha çalışmalarının yapılması ve bu saha çalışmaları sonucunda tespit edilen bina inşaat sınıfları üzerinden söz konusu vergi matrahının hesaplanması kamu yararına olacaktır.

BULGU 13: İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını hâlihazırda koruduğu İdare tarafından kontrol edilmemekte ve bu kontrollerin etkin yapılmasına yönelik bir takip mekanizması bulunmamaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 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, Cumhurbaşkanının maddede sayılan şartları sağlayanlara ait olan 200 m2'yi geçmeyen meskenlerinin vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

Konu ile ilgili olarak yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde indirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanabilmenin şartları ile ilgili olarak ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş, 57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde ise emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin nasıl ve ne şekilde yapılacağı hakkında düzenlemeler yer almıştır.

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.

www.balioglu.net

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını koruduğunun İdare tarafından kontrol edilmediği ve bu kontrollerin etkin yapılmasına yönelik bir takip mekanizması bulunmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

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

İnceleme kapsamında 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 SGK kayıtları karşılaştırılmış ve bazı kişilerin çeşitli kapsamlarda aktif sigortalı olmasına rağmen bu indirimden faydalandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; konu hakkında denetim ekibinin kurulması, mevcut ekibin işlemlerinin planlı olarak yapması, indirim haklarının varlığının olup olmadığının, indirim hakkı olanlardan hakkını kaybedenlerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile yazışarak ve araştırılarak tespitlerin yapılmasına başlanıldığı ve konu hakkından gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; indirimli 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.

BULGU 14: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

www.balioglu.net

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmiş olmakla birlikte söz konusu gelir kalemine ilişkin herhangi bir tahsilat yapılmamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde geçiş hakkı; işletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar, geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri şeklinde tanımlanmıştır.

Öte yandan geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe

yapabilmektedirler. Ayrıca Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde geçiş hakkının kullanımı nedeniyle geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından geçiş hakkı ücreti alınacağı ve bu ücretin Yönetmelik'e ekli ücret tarifesini aşamayacağı belirtilmiştir.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

Tablo 13: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine ilişkin herhangi bir tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; konu hakkında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapıldığı, Büyükşehir Belediyesinin geçiş hakkı sağlayıcısı sıfatı ile geçiş hakkı bedellerinin tahsilatında yetkili olduğunun kendilerine bildirildiği ifade edilmiştir. Taraflar arasındaki yazışmaların incelenmesi neticesinde geçiş hakkı sağlayıcısı olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kazı ruhsatı bedellerinin tahsil edildiği görülmüştür. Ancak kazı ruhsatı bedelleri, geçiş hakkı ücretlerinden farklı olarak Büyükşehir Belediyesi Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Ayrıca bulguda yer alan tablodaki Yönetmelik Eki'nde "Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler" denilerek, ilçe belediyelerinin de geçiş hakkı sağlayıcısı oldukları ifade edilmeye çalışılmıştır.

Sonuç olarak mevzuatın yanlış yorumlanmasından dolayı ortaya çıkan ve İstanbul'un diğer ilçeleri için de geçerli olan bu hatalı uygulamanın gerekli koordinasyonun sağlanarak mevzuata uygun hale getirilmesi, böylelikle İdarenin gelir kaybının önlenmesi ve Maltepe Belediyesi de dâhil olmak üzere diğer ilçe belediyeleri tarafından tahsilat işlemlerine başlanılması gerekmektedir.

BULGU 15: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

2019 yılında ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; ulusal bayramlarda faaliyette bulunacak işyerlerine İdareye başvuruda bulunmaları konusunda gerekli tebligatın yapılabilmesi amacıyla ilgili müdürlüğün bilgilendirildiği ifade edilmiştir

Netice olarak; tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi, ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramında çalışan işyerleri olup söz konusu günde faaliyet gösteren işyerlerinin tespiti yapılarak bu harcın tahsili sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 16: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

Özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden bazıları diğer memuriyet kadrolarına sınavsız atanmış ve bu şekilde özel kalem müdürlüğü kadrosu memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, devlet memurluğuna atanabilme şartları ve süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup bazı kamu görevlerine ise; atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler dikkate alınmaksızın memur atanabileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminde idari açıdan özellik taşıyan bazı görevler için genel kurallara bağlı kalmaksızın atanabilme olanağı sağlayan memur kadrolarına "istisnai memuriyetler" adı verilmektedir.

657 sayılı Kanun'da istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünce (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) 03.06.2009 tarihli ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve bu Genelge ile söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Genelge'de; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında verilen atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri tercih etmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.lu Kararı'nda da; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına

www.balioglu.net

atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu Kararı'nda sonuç olarak; *"... Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına ..."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (İçişleri Bakanlığı) Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararı'ndan anlaşılacağı üzere; belediyelerin özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bazı esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu açıktır.

Diğer yandan, 11.09.2018 tarihinde yayımlanan 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu ve 61/A maddelerine göre yapılacak açıktan atama işlemleri için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, Genelge'nin yayımlandığı tarihten sonra, belediyelerin özel kalem müdürlüğüne açıktan yapılacak atamalar için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde ise; Belediyenin söz konusu Bakanlık Genelgesi'nin yayımlandığı 2009 yılından bu yana toplamda üç seçim dönemi geçirdiği, söz konusu üç dönemde iki farklı belediye başkanının seçilmiş olduğu ve özel kalem müdürlüğü kadrosuna 5 farklı kişinin atandığı, bu atamalardan 3 tanesinin İdarede daha önce kadrolu işçi ve sözleşmeli personel olarak görev yaptıkları, özel kalem müdürlüğünden sonra ise mühendis ve memur kadrolarına atandıkları, diğer atamaların açıktan atama yapılması suretiyle gerçekleştirildiği; açıktan yapılan atamaların memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanıldığı, özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden 21.02.2011-21.10.2011 arasında görev yapan personelin sosyolog kadrosuna; 14.05.2014-15.01.2015 arasında görev yapan personelin ise istatistikçi kadrosuna atandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; yapılan atamalar için İçişleri Bakanlığından izin alındığı, belirtilen kadronun her ne kadar bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esas alınsa da görevinde başarı ve liyakat şartlarına uyularak yeni atama yapılmasında yasal mevzuata aykırılık olmadığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında yapılan atamaların gerekli izinler alınarak gerçekleştirildiği ifade edilmişse de, özel kalem müdürlüğüne açıktan yapılacak atamalar için İçişleri Bakanlığından onay alınması kanunen bir zorunluluktur. Bulguda da bu noktada bir eleştiriye yer verilmemiştir. Bulguda eleştiri konusu yapılan husus, özel kalem müdürlüğüne açıktan ataması yapılan ilgililerin bu görevde çok da uzun sayılmayacak bir süre görevde kaldıktan sonra memur kadrosuna sınavsız olarak atanmaları ile ilgilidir. Zira bahsi geçen genelgede belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmeleri esas olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç itibariyle, özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurların ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların tercih edilmesi, belirtilen kadrolara atananların bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasının dikkate alınması, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu haline getirilmemesi, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görülmemesi ve ayrıca kanun önünde eşitlik ve kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulmaması gerekmektedir.

BULGU 17: Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi

Belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda Belediye personeli görevlendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile geçekleşeceği; mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında ise, belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

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

www.balioglu.net

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; belediyelerin, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecekleri veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilecekleri, maddenin (b) bendinde de; belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilecekleri, geçici olarak araç ve personel temin edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımları yapabileceği değerlendirilmektedir. Diğer yandan; Kanun'daki "ayni yardım ve desteği sağlar" ifadesinden "personel görevlendirilmesinin" de yardım kavramına dahil edilmemesi gerektiği ve aksi uygulamanın mevzuatın amacına da lafzına da aykırı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile geçekleşmektedir. Dolayısıyla, mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün

değildir. Ayrıca, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında ayrı bir idare olarak değerlendirilmediğinden; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki düzenlemeden hareketle, buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi mevzuata uyarlı değildir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; belediye personelinin, belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesi, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesi ve "Belediyenin yetki ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi hükümlerinin muhtarlıklarda belediye personelinin görevlendirilmesine cevaz verdiği, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, vatandaşların taleplerinin alınması, mahalli nitelikte sorunların araştırılması, belediye ile ilgili talep ve isteklerin tespit edilmesi, ilgili birimlere iletilmek üzere rapor oluşturarak belediye yönetimine ulaştırılması gibi nedenlerle muhtarlıklarda belediye personeli görevlendirildiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir. Ancak bahsi geçen "… ayni yardım ve desteği sağlar…" ibaresinden personel görevlendirilmesinin çıkarılmaması gerektiği düşünülmektedir. Zira burada ifade edilen "destek" kelimesinin ayni yardımlardan bağımsız olarak değerlendirilmesi, muhtarlıklara nakdi yardım yapılabilmesi yorumunu da ortaya çıkarabilecektir. Dolayısıyla ayni yardım ve gerekli desteği sağlamak ifadelerini birbirinden bağımsız olarak düşünmenin Kanun'un lafzına ve amacına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilecekleri, geçici olarak araç ve personel temin edebilecekleri ifade edilmiş olsa da muhtarlıklar Anayasa'ya göre mahalli ve merkezi idare kapsamında ayrı bir idare olarak değerlendirilemeyeceğinden, bu düzenlemeden hareketle de muhtarlıklarda belediye personelinin görevlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Netice olarak; muhtarlıkların ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla belediye bütçelerinden ayni yardım yapılmasında mevzuatın amir hükmü uyarınca herhangi bir problem

bulunmamakla birlikte, personel görevlendirilmesinin mevzuata uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemeleri prime esas kazanca dâhil edilmemekte ve bu suretle sigorta primi işveren ve işçi hisseleri eksik hesaplanmaktadır.

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 birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

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. 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.

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 edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği ve bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, İdarenin uygulaması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bahse konu sözleşmeli personellerin 6495 sayılı Kanun ile memur kadrosuna atandıkları, devlet memurlarının 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrası kapsamında (4/1-c) sigortalı sayıldıkları, 4/1-c kapsamında sigortalı olanların 5510 sayılı Kanun'un 80'inci maddesine göre prime esas kazançlarının tespitinde hangi ödemelerin dikkate alınacağının açıkça belirtildiği, sosyal denge tazminatı ödemelerinin bu ödemeler arasında sayılmaması nedeniyle prime esas kazanca dâhil edilmediği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta daha önce sözleşmeli olarak istihdam edilen ve 6495 sayılı Kanun ile memur kadrosuna atananlar için devam etmekte olan uygulamaya ilişkin hususlardan bahsedilmiştir. Ancak bulguda hâlihazırda görev yapan sözleşmeli personeller ve bu personellere ödenen sosyal denge tazminatlarının prime esas kazanca dâhil edilmemesi eleştiri konusu yapılmıştır. Diğer yanda, bulguda da belirtildiği üzere sözleşmeli personeller 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılmışlardır. Bu kapsamda yer alan sigortalılara yapılacak ödemelerden prime esas kazanca dâhil edilmeyecek olan ödemeler Kanun'da tek tek sayılmıştır. Sosyal denge tazminatı ödemeleri bu kalemler arasında yer almadığından, ilgililere yapılan bu ödemelerin prime esas kazanca dâhil edilmesi gerekmektedir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesi nedeniyle İdarenin herhangi bir malî külfete maruz kalmaması için, bahsi geçen personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazanca dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Belediye Şirketinden Yapılan Doğrudan Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücretlerine İlave Zam Yapılması

İdarenin personel çalıştırmasına dayalı hizmetlerinin yürütümü için İdare şirketi olan Maltepe Sağlık, Turizm, Eğitim, Otopark, Temizlik ve İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinden (MATAŞ AŞ) gerçekleştirdiği doğrudan hizmet alımında, söz konusu işin sözleşmesiyle belirlenen günlük ücretlere 01.10.2019 tarihinden geçerli olmak üzere zam

www.balioglu.net

yapılarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi ve bu madde uyarınca çıkarılan toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiştir.

20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek madde 20'nin ilk fıkrasında,

"*İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir*." hükmü yer almaktadır.

696 sayılı KHK'nin 127'nci maddesi ile 375 sayılı KHK'ye eklenen Geçici 24'üncü maddesinde ise;

"*Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından işçi statüsüne geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki şirketlerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir*." hükmü yer almaktadır.

Bu madde uyarınca mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen çalışanların ücret ile diğer mali ve sosyal haklarına ilişkin şartları, Yüksek Hakem Kurulunca karara bağlanan ve süresi en son sona erecek olan toplu iş sözleşmesi (375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin

www.balioglu.net

Geçici 24. Maddesi Uyarınca İdarelerce İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerinin Ücret ile Diğer Mali ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Esas Alınacak Toplu İş Sözleşmesi) hükümleri esas alınmak suretiyle belirlenmiş ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğünce ilan edilmiştir.

Söz konusu toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre, 696 sayılı KHK kapsamında mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen çalışanların 01.01.2018 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine aynı tarihten itibaren % 4 oranında zam yapılmıştır. 01.07.2018-31.12.2018 tarihleri arası için işçilerin 30.06.2018 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine 01.07.2018 tarihinden itibaren % 4 oranında, 01.01.2019 tarihinde almakta oldukları çıplak ücretlerine % 4, 30.06.2019 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine 01.07.2019 tarihinden itibaren % 4 oranında zam kararlaştırılmıştır. Buna göre, mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne işçilerin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 30.06.2020 tarihine kadar bu hükümler çerçevesinde belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenleme ve toplu iş sözleşmesi hükümleri ile bahse konu Usul ve Esaslar bu şekilde olmasına karşın, İdare ile GENEL-İŞ sendikası arasında 01.11.2019 tarihinde imzalanan toplu sözleşme ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin temini için doğrudan hizmet alımı sözleşmesi ile çalışmakta olan işçilerin brüt ücretlerine 01.10.2019 tarihinden itibaren seyyanen (net) 310 TL iyileştirme yapılmasına karar verilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; toplu iş sözleşmesinin ilgili Bakanlık tarafından yetki belgesi alan sendika ile imzalandığı bulgu olarak yazılan 310,00.- TL ilave ödemenin, %4'lük Yüksek Hakem Kurulu tarafından belirtilen zamlara ilişkin olmadığı ve enflasyon farkını yansıtacak şekilde belirlendiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında sözleşmenin Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Yetki Belgesi ile yetkilendirilen Sendika ile imzalandığı ifade edilmiş olsa da, sendikaların yetkilendirilmiş olması ilgili KHK'da öngörülen süreden önce toplu sözleşme yapılmasına cevaz vermemektedir. Bu itibarla, KHK'da öngörülen süreden önce diğer bir deyişle Haziran 2020 tarihinden önce toplu iş sözleşmesi yapılması hukuken mümkün değildir.

Sonuç olarak, İdarenin personel çalıştırmasına dayalı hizmetlerinin yürütümü için MATAŞ AŞ'den doğrudan hizmet alım sözleşmesiyle temin ettiği işçilerin aynı sözleşme ile belirlenmiş olan günlük ücretlerine, 01.10.2019 tarihinden geçerli olmak üzere zam yapılarak

www.balioglu.net

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi ve bu madde uyarınca çıkarılan toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiştir.

BULGU 20: Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmadığı Halde Yapım, Hizmet ve Mal Alımı İşlerinin Bir Arada İhale Edilmesi

İdarenin Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından her biri ayrı bir ihale konusu olan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi bir arada ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,

Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini, ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, *"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.*

..." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyecektir.

İdare tarafından; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi anlamında ihalenin konusunun

www.balioglu.net

doğru bir şekilde tespit edilmesi ihalelerde rekabetin sağlanması açısından elzemdir. Aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal alımı, hizmet alımı veya yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi, bu işlerden yalnız biri hakkında teknik imkâna sahip olan isteklilerin ihaleye katılımını büyük ölçüde engelleyecektir. Ayrıca her bir iş türüne göre ihale mevzuatında yer alan hükümler farklılık göstermektedir.

2018/197257 ihale kayıt numaralı "Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi"ne ait yaklaşık maliyet cetvelinde toplam 253 kalem iş bulunmaktadır. Söz konusu iş kalemlerinin teknik şartnamede yer alan niteliklerine göre yaklaşık maliyetleri aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir:

Tablo 14: Bazım İş Kalemlerinin Yaklaşık Maliyetini Gösterir Cetvel

Alım/İş Türü	Alımın/İşin Açıklaması	Kalem	Yaklaşık Maliyet (TL)
Yapım İşi	İnşaat	86	17.015.358,18
	Tesisat	67	1.274.542,63
	Elektrik	25	177.429,50
	TOPLAM		**18.467.330,31**
Mal Alımı	Oyun Grubu, Fitness Grubu, Basketbol Grubu temini ve montajı ile bayrak direği temini	7	938.183,49
	TOPLAM		**938.183,49**
Hizmet Alımı	Bitki Temini ve Dikimi	43	2.971.690,55
	Fidan diplerinin Çapalanması ve sulama çanağı açılması	2	323.988,16
	Makine ve Tırpan İle Çim-Çayır Biçme	2	415.680,00
	Sentetik çim serilmesi	1	447.500,00
	Hazır çim ile çim saha tanzimi (kültür çimi)	1	2.254.500,00
	Çalılara ve Sık dikilen çalılara form verilmesi form verilmesi	2	189.440,28
	Yapraklı ağaçların yan dallarının budanması ve tepe tacı yapma	4	45.492,00
	Ağaç, çalı, gül ve yeşil alanların arazözle sulanması, Çiçekli modüler saksıların arazözle sulanması	2	2.076.020,00
	El ile Çukur Açılması ve Toprklı Fidan Dikimi	4	959.354,75
	Fidan Diplerine Tekli-2'li Kazık Çakılması	2	70.720,00
	Dörtlü Karışım ve Bitkisel Toprak Temini ve Serilmesi	2	536.740,00
	Torf temini ve serilmesi	1	131.500,00
	İdare malı modüler saksılara sarkıcı sardunya dikimi ve direklere montajı Çiçekli modüler saksı temini ve direklere montajı (yarım daire)	2	450.963,00
	TOPLAM		**10.873.588,74**

www.balioglu.net

Yukarıdaki tabloda incelendiğinde ayrı ayrı ihale edilmesi gereken yapım, hizmet ve mal alımı işlerinin bir arada yapım işi olarak ihale edildiği görülmektedir. Şöyle ki; söz konusu ihalede iş kalemleri Maltepe ilçesi genelindeki park, bahçe, yeşil alanlar ile kamuya ait alanlar, okullar ve mabetlerde yapılacak uygulamaları kapsamaktadır.

Yapılan işler listesi ve ataşmanlar incelendiğinde, ilçe sınırları içerisinde yer alan muhtelif parkların, kamuya ait alanların çeşitli bakım onarımlarının gerçekleştirildiği yine muhtelif parklarda ve kamuya ait alanlarda peyzaj uygulaması, ağaç dikimi-budaması, çiçek sulama, çocuk oyun grubu montajı gibi işlerin yapıldığı görülmüştür.

Örneğin, en son düzenlenen geçici hakedişte yer alan yapılan işler listesi incelendiğinde, Maltepe ilçesi sınırlarında yer alan Adile Naşit Parkında sert zemin sökülmesi, perde-bordür ve kalıp imalatı, Barış Manço Parkında elektrik tesisatı imalatı gerçekleştirilmekte iken Sanatçılar Parkında çanak açımı, yabani ot temizliği, çim biçimi işleri gerçekleştirilmektedir. Bir başka ifade ile "A" parkına yapılan bordür döşeme, "B" parkına yapılan fidan-çiçek dikimi ve "C" parkına monte edilen fitness aletleri ve "D" yeşil alanında yapılan sulama işi arasında ihale mevzuatı açısından herhangi bir kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmamaktadır. Bahse konu ihale kapsamında yapılan işlerin büyük bir çoğunluğu bu minvaldedir.

www.balioglu.net

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve fidan dikim işlerinin niteliği" başlıklı 64'üncü maddesinde aynen;

"4734 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde, hizmet alımı ve yapım işleri tanımlanırken işler sayma yöntemiyle belirlenmiş ve sayılan yapım işlerine nitelik itibarıyla benzer olan işler de yapım işi kapsamında kabul edilmiştir. Bu çerçevede, yapım işleri arasında ismen sayılmayan bir işin yapım işi olarak kabul edilebilmesi için, bu işin yapılma tekniğinin ismen sayılan işlere benzerliği yanında, uygulama projesini ya da kesin projeyi de kapsayan teknik şartnameye dayanması, yapım müteahhidinin deneyiminin arandığı ve onun uzmanlık alanına giren işlerden olması, vasıfsız işgücünden ziyade ağırlıklı olarak malzeme, makine ve ekipman girdisine ihtiyaç duyulması ve istisnalar dışında fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir eserin meydana getirilmesi koşulunun aranması gerekmektedir. Bu nedenle, gerek hizmet alımı gerekse yapım işleri arasında ismen sayılmayan, ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve fidan dikim işlerinin, bir işin yapım işi sayılabilmesi için gereken ve yukarıda belirtilen şartları taşımaması nedeniyle "hizmet" tanımı kapsamında hizmet alımı olarak ihale edilmesi gerekmektedir…" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere fidan dikim işleri ile buna benzer çim biçme, ağaç budama, sulama ve bu minvalde olan işlerin hizmet işi olduğu izahtan varestedir.

Ayrıca hizmet alımı işi veya mal alım işinin yapım işi kapsamında ihale edilmesi ihalenin konusuna göre uygulanacak olan mevzuat hükümlerinin hatalı uygulanmasına yol açmaktadır. Şöyle ki; her ihalenin konusunun kendi uygulama yönetmelikleri bulunmaktadır. Tip sözleşmeler ve idari şartnameler her bir ihalenin konusuna ilişkin uygulama yönetmeliklerinin eklerinde yer almaktadır. Yaklaşık maliyet hesabı uygulama yönetmeliklerinde yer alan farkı usullere göre yapılmaktadır. Örneğin yapım işi kapsamında yüklenici karı %25 olarak öngörülmüşken hizmet işlerinde yüklenici karı en fazla %7 olabilecektir. Yine ihaleye katılabilmek için gerekli olan yeterlik kriterleri her bir ihale usulüne göre farklılaşmaktadır.

Söz konusu ihaleye ilişkin idari şartnamenin 7.6'ncı maddesinde *"Yapım İşlerinde Benzer İş Gruplarından A XVIII grubu işler benzer iş olarak değerlendirilecektir."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği'ne ekli listede yer alan söz konusu gruptaki işler karayolu, demiryolu, havaalanı, baraj, spor ve rekreasyon alanları için saha tanzim işleri, peyzaj sahaları tanzim işi ile yüzey ve platform işlerini kapsamaktadır.

Yine idari şartnamenin 7.5.1'inci maddesinde istekli tarafından teklif edilen bedelin % 50'sinden az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belge istenmiştir. Bir başka ifade ile idarece yaklaşık maliyetinin 32.350.682,54 TL olarak hesaplandığı bu işte yaklaşık olarak 15-16 milyonluk tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belgesi istenmektedir.

Yaklaşık maliyetin 10.873.588,74 TL'lik kısmının hizmet işlerinden 938.183,49 TL'lik kısmının ise mal alım işinden oluştuğu bu ihalenin yapım işi ihalesi olarak ihale edilmesi sebebiyle söz konusu alanlarda faaliyet gösteren ancak yapım işi kapsamında yaklaşık 15-16 milyonluk tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belgesi bulunmayan firmaların, ihale kısmi teklife de kapalı olduğundan, ihaleye katılma imkânı kalmamış ve rekabet büyük ölçüde engellenmiştir.

Yine ihale kapsamında istekli olabileceklerden kendi malı olarak sunulması istenen teleskobik hidrolik sepetli mobil platformlu kamyon, yol süpürme makinesi, paletli mini

ekskavatör ile kontrol teşkliatı tarafından kullanılmak üzere 2018 model 4 adet binek araç (kendi malı şartı yok) talep edilmesi hususu da göz önüne alındığında ihaleye katılım koşullarının büyük ölçüde zorlaştığı görülmektedir. Nitekim söz konusu ihale kapsamında 19 adet doküman indirildiği ancak sadece 3 firma tarafından teklif verildiği bu 3 tekliften birinin ise kendi malı araç sunamaması nedeni ile geçersiz olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; park, bahçe ve yeşil alanlara ilişkin hizmetlerin sürekliliği; mal alımı, hizmeti alımı ve yapım işinin farklı yükleniciler tarafından yapılmasının çalışma alanındaki uyumu ve birlikteliği engelleme ihtimali; işin yapımı sırasında ve sonradan ortaya çıkacak zararlarda yüklenici sorumluluğunun belirlenmesi gibi nedenlerle söz konusu işler arasında doğal bağlantı ilişkisi kurulduğu; nüfus artışı, parklara ve bunların üzerindeki malzemelere olan talebin artması ve personelin talepleri ayrı ayrı karşılamasında yaşanan zorluklar ve tasarruf gibi nedenlerle kamu zararı oluşturmaksızın ihtiyaçların temin edildiği, ihale kapsamında temin edilen fiyatların piyasa fiyatlarına göre daha düşük olduğu, bundan sonraki ihalelerde gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında öne sürülen nedenler mal, hizmet ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmesine olanak tanımamaktadır. Örneğin; bir arada ihalenin nedenleri arasında sayılan ihale öncesi ve sonrası ortaya çıkacak zararlarda sorumluluğunun belirlenmesi ile ilgili olarak; mal, hizmet ve yapım işlerinin her birinde gerek İdarenin gerekse yüklenicinin ihale öncesi ve sonrasına yönelik uyması gereken kurallar, bu kurallara uyulmaması halinde, yine her iki taraf için uygulanacak yaptırımların bulunduğu unutulmamalıdır.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin sağlanacak hizmeti en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. İhalelere mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılması rekabetin asıl amaçlarındandır. Nitekim kamu ihalelerinde en avantajlı teklifin alınması ihaleye katılımın artırılmasıyla mümkün olabilmektedir.

Bu itibarla Kurum tarafından niteliği gereği farklı ihalelerin konusuna giren mal, hizmet ve yapım işleri aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı herhangi bir şüpheye mahal bırak bırakmayacak şekilde ortaya konulmadıkça yapım işi olarak bir arada ihale edilmemeli ve gerçekleştirilecek olan ihalelerde temel ihale ilkeleri olan saydamlık, rekabet, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanılmasını hususlarına azami derece özen gösterilmelidir.

BULGU 21: Hâlihazırda İş Yürüten Mevcut Yükleniciye Yürütülen İş ile Bağlantısı Olmayan Farklı İşlerin Başkanlık Oluru ile İhalesiz Olarak Yaptırılması

İdare tarafından bağımsız olarak ihale edilmesi gereken "yağmursuyu ve atık su kanal imalatları işi" Başkanlık Oluru ile hâlihazırda Park ve Bahçeler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmekte olan "Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi"nin yüklenicisine yeni birim fiyat yapılmak suretiyle yaptırılmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde, öngörülmeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması halinde artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması hallerinde süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında, sözleşme konusu işlerin idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, dördüncü fıkrasında ise projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde idarenin gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Yaptırılacak olan ilave işin, sözleşmeye esas proje içinde kalması ve asıl işten ayrılmasının teknik ve ekonomik olarak mümkün olmaması durumlarında olabileceği göz ardı edilmemelidir.

İdarenin Fen İşleri Müdürlüğü tarafından Park ve Bahçeler Müdürlüğüne yazılmış olan 10.10.2018 tarihli ve E.910813 sayılı yazı ile 2018 yılı mevcut iş programı kapsamında yeterli ödenek bulunmadığından çeşitli alt yapı işlerinin Park ve Bahçeler Müdürlüğünce yapılması talep edilmiş, bunun üzerine Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından Başkanlık Makamına yazılmış olan 11.10.2018 tarihli ve E.911648 sayılı yazı ile söz konusu alt yapı işlerinin *"Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi"* kapsamında yaptırılması için "Olur" istenilmiş ve söz konusu talep Başkanlık Makamınca uygun bulunmuştur.

Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ilişkin hakediş ödemeleri incelendiğinde; 6 ayrı iş kalemine ait yeni birim fiyat tespit edildiği ve bu birim fiyatlar

üzerinden mevcut yükleniciye bu alt yapı işlerinin yaptırıldığı ve asıl iş kapsamında yapılması gereken bazı imalatların gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi hükmü uyarınca, yeni birim fiyat; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının, sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin, bedellerinin tespiti için yapılmaktadır.

Yeni birim fiyat rekabet şartlarından uzak, idare ile yüklenicinin anlaşması biçiminde gerçekleşmektedir. Ancak iş artışı veya proje değişikliğinin zorunlu olduğu durumlarda işin devam edebilmesi ve kamu yararının sağlanması adına yeni birim fiyat yapılması düzenlenmiştir. Yani sadece ilgili mevzuatta belirtilen istisnai haller için düzenlenmiş fiyat hesaplama yöntemidir.

Hâlihazırda yürütülen işle herhangi bir bağlantısı olmayan işlerin ihale kapsamına dâhil edilmesi ve bu işler için yeni birim fiyatlar oluşturulması, ihale ortamında rekabet sonucunda oluşacak görece düşük fiyatlar ile söz konusu işin yaptırılması yerine yüklenici ile rekabet ortamından uzak bir şekilde yapılan anlaşma ile işin yaptırılması anlamına gelmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; işlemin zorunluluktan kaynaklandığı, yapılan işlerin daha büyük zararların önüne geçilmesi amacıyla gerçekleştirildiği, yapılan bu işin sonuçlarının olumlu olduğu ifade edilmişse de bu durum yapılan işin hukuka aykırı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Ayrıca bulguda belirtilen ve aynı yükleniciye yaptırılabilecek iş artışlarına ilişkin koşullar göz önüne alındığında, ihalesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "*Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi"*ne, Fen İşleri Müdürlüğü'nün teklifi ve Başkanlık Oluru ile "yağmursuyu ve atık su kanal imalatları işi" kalemlerinin eklenmesinin iş artışı kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.

Sonuç olarak asıl işle hiçbir bağı bulunmayan işlerin mevcut iş kapsamına alınması ve ihale yapılmaksızın yeni birim fiyat yapılmak sureti ile mevcut yükleniciye gördürülmesi usulü, ihale ile ilgili kanuni düzenlemelerin hükümlerinin bertaraf edilmesi sonucu doğurmakta ve kamu kaynakların verimli kullanılmasını engellemektedir.

BULGU 22: İdare Tarafından Gerçekleştirilen Bazı İhalelerin Yeterlilik Kriterlerinin Rekabeti Engelleyici Hususlar İçermesi

Maltepe Belediye Başkanlığı Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "2018/197257 ihale kayıt numaralı Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi", Temizlik İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "2018/34884 ihale kayıt numaralı 12 Ay Süreli Çevre Temizliği Hizmetleri İçin Araç ve İş Makinesi Kiralanması İşi" ve Fen İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "2019/377295 ihale kayıt numaralı Muhtelif Altyapı Yapım Bakım Onarım İşleri Yapım İşi" kapsamında düzenlenen idari şartnameler temel ihale ilkelerinden olan rekabet ilkesine aykırı hükümler içermektedir.

Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; *"İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı"* şeklinde tanımlamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 9'uncu maddesinde; ihale uygulama yönetmeliklerinin tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeleri düzenleyen maddelerinde kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu hükme bağlanmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde ve Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde de yukarıda yer alan düzenlemeye paralel düzenlemelere yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ihale konusu işin

yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esas olmakla birlikte işin niteliğinin gerektirdiği hâllerde makine ve ekipmandan bir kısmının isteklinin kendi malı olmasına yönelik düzenleme yapılabilmektedir. Ancak idarelerce gerçekleştirilen ihalelerde; makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu söz konusu madde metinlerinde açıkça ifade edilerek idarelere tanınan takdir yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığının altı çizilmiştir.

Bir başka ifade ile ihale kapsamında yürütülecek işte kullanılacak olan araçların-ekipmanların isteklinin kendi malı olmaması durumunda işin yürütülemeyeceği kuvvetle muhtemel ise, yeterlik kriteri olarak söz konusu "kendi malı olma*"* şartının getirilmesi ihale mevzuatı açısından herhangi bir sorun teşkil etmeyecek, aksi durumda rekabet koşulları olumsuz etkilenebilecektir. Bu bağlamda ihtiyaçların en uygun zamanda ve en iyi şekilde karşılanamama ihtimali yüksek olduğu durumlarda bahse konu şartın aranması gerektiği hususu izahtan varestedir.

Aşağıdaki tabloda İdare tarafından kendi malı olma şartı getirilen bazı ihalelere ilişkin doküman indirenler ve teklif verenlerin sayılarına yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 15: İhalelere İlişkin İndirilen Doküman Sayısı ile Teklif Sayısını Gösterir İcmal

Sıra No	İşin Adı	Doküman İndirenlerin Sayısı	Teklif Verenlerin Sayısı	Teklif Vermeyenlerin Oranı
1	Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi	19	3	%84,21
2	12 Ay Süreli Çevre Temizliği Hizmetleri İçin Araç ve İş Makinesi Kiralanması İşi	8	4	%50
3	Muhtelif Altyapı Yapım Bakım Onarım İşleri Yapım İşi	22	12	%45,45

Yine söz konusu ihalelerde kendi malı olarak istenen araçlara ve sayılarına aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir:

Tablo 16: İhalelerde Kendi Malı Olarak İstenen Araçları ve Sayılarını Gösterir İcmal

Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi			
Aracın Cinsi	**Teknik Özellikleri**	**Miktarı**	**Kendi Malı Olması İstenen Araç Sayısı**
Teleskobik hidrolik sepetli, mobil platformlu kamyon	2010 model ve üzeri, motor gücü 100 kw ve üzeri	2	1
Yol süpürme makinesi	2015 model ve üzeri, motor gücü 15	1	1

	BG ve üzeri, akülü, 1 m³ ve üzeri çöp kapasiteli		
Paletli mini ekskavatör	2012 model ve üzeri, 30 Hp ve üzeri motor gücünde diesel yakıtlı hidrolik	1	1
12 Ay Süreli Çevre Temizliği Hizmetleri İçin Araç ve İş Makinesi Kiralanması İşi			
Aracın Cinsi	**Teknik Özellikleri**	**Miktarı**	**Kendi Malı Olması İstenen Araç Sayısı**
Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (büyük)	Asgari 160 HP motor gücünde, asgari 13 m3 kapasiteli hidrolik sıkıştırmalı ana hazne ile asgari 1,5 m3 hacminde arka yükleme haznesine sahip çöp kamyonu	10	1
Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (vinçli)	Asgari 160 HP motor gücünde, asgari 13 m3 kapasiteli hidrolik sıkıştırmalı ana hazne ile asgari 2 m3 hacminde arka yükleme haznesine sahip, ilçemiz sınırlarındaki yeraltı konteynerlerini kaldırıp boşaltabilecek vinç aparatlı çöp kamyonu	8	1
Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (hibrid)	Asgari 240 HP motor gücünde, asgari 13 m3 kapasiteli hidrolik sıkıştırmalı ana hazne ile asgari 2 m3 hacminde arka yükleme haznesine sahip, motordan bağımsız çalışabilen hibrid sistemli çöp kamyonu	4	1
Hidrolik sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (küçük)	Asgari 120 HP motor gücünde, asgari 7 m3 kapasiteli hidrolik sıkıştırmalı ana hazne ile asgari 1 m3 hacminde arka yükleme haznesine sahip çöp kamyonu	2	1
Çok Amaçlı, Vinçli Çöp Kamyonu	Asgari 180 HP motor gücünde, asgari 13 m3 kapasiteli sabit kompaktörlü çöp kasalı, ilçemiz sınırlarındaki 2400 - 3200 litrelik yerüstü konteynerlerini kaldırıp boşaltabilecek aparatlı , elektronik sistemli vinç ekipmanına sahip çok	1	1

www.balioglu.net

	amaçlı kamyon		
Elektrikli çöp toplama kamyoneti	%100 elektrikli, asgari 10 Kw motor gücünde asgari 2 m3 kapasiteli hidrolik kasalı çöp toplama kamyoneti	2	1
Vakumlu Yol Süpürme Aracı (büyük)	Asgari 160 HP motor gücünde şasi kamyon üzeri ekipmanlı, asgari 6 m3 kapasiteli hazneye sahip, asgari 4 m3 su taşıma kapasiteli çift taraflı süpürgeli vakumlu yol süpürme aracı	2	1
Özel Amaçlı Konteyner Yıkama Aracı (2400-3200 lt konteynerler için)	Asgari 160 HP Motor Gücünde, ilçemiz sınırları içerisindeki 2400 - 3200 litrelik yerüstü konteynerlerini yıkayabilecek basınçlı yıkama haznesine sahip özellikte yıkama aracı	1	1
Konteyner Yıkama Aracı (770/800 lt konteynerler için)	Asgari 160 HP motor gücünde, 200 bar basınçlı yıkama üniteli, (770/800 ltlik çöp konteyneri yıkama ünitesine sahip) yıkama aracı	1	1
Muhtelif Altyapı Yapım Bakım Onarım İşleri Yapım İşi			
Aracın Cinsi	**Teknik Özellikleri**	**Miktarı**	**Kendi Malı Olması İstenen Araç Sayısı**
Vakumlu yol süpürme aracı	2015 model ve üzeri, motor gücü 130 KW ve üzeri, 5000 kg azami yük kapasiteli	1	1
Sulama tankeri	En az 200 KW gücünde motoru olan, minimum 31.000 kg azami yük kapasiteli araç üzerinde	2	1
Lastik tekerlekli kazıcı yükleyici	2016 model ve üzeri, kovalı ve kırıcılı	2	1
Ekskavatör	2016 model ve üzeri, 150 BG ve üzeri motor gücünde, paletli	2	1
GPS ölçüm cihaz seti	-	1	1
Kompaktör	En az 6,5 Hp gücünde	2	1

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere Maltepe Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından ihalesi gerçekleştirilen "Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi" kapsamında doküman indiren firma sayısının 19, ihaleye teklif veren firma sayısının ise 3 olduğu dikkate alındığında, istekli olabileceklerin %84'ünün ihale teklif vermediği ya da veremediği anlaşılmıştır. Yine bahse konu diğer ihalelerde de söz konusu oranların sırasıyla yüzde %50 ve yüzde %45,45 olduğu görülmektedir.

2019/377295 ihale kayıt numaralı "Muhtelif Altyapı Yapım Bakım Onarım İşleri Yapım İşi"nde geçersiz teklif sayısının 9 olduğu ve bu tekliflerin 8'inin kendi malı araç sunamaması nedeni ile geçersiz sayıldığı görülmüştür.

Söz konusu "kendi malı" olma koşulu istekli olabileceklerin ihaleye katılabilmeleri için araç satın almalarını zorunlu hale getirerek ihaleye katılımı zorlaştırmakta rekabet koşullarını olumsuz etkilemektedir.

İdarelerce kendi malı olma şartı konulmamış olarak yapılan ihalelerde; ihaleye teklif veren istekliler, ihale konusu işte kullanılacak araçları vergi, kasko, sigorta gibi giderler araç sahibi firmaya ait olmak üzere üçüncü kişilerden kiralamaktadırlar. Bu sayede maliyetlerini düşüren istekliler, ihaleye görece daha düşük teklif verebilmektedirler. Araçların isteklilerin kendi malı olması şartı konulmadığı araç kiralama ihalelerinde; söz konusu araçlara sahip olmayan istekliler de ihalelere teklif verebildiğinden, bu durum istekli sayısının artmasını ve rekabet ortamının daha sağlıklı oluşmasını sağlamaktadır.

Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi" ile "Muhtelif Altyapı Yapım Bakım Onarım İşleri Yapım İşi" kapsamında kontrol teşkilatı tarafından kullanılmak üzere binek araç olarak yükleniciden talep edilen araçların özelliklerinin "2018 model, 1398 ve üzeri cc, otomatik vites, diesel yakıt," şeklinde belirlenmesinin mahiyeti anlaşılamamıştır. Çünkü söz konusu işlerin kontrolü için kontrol teşkilatı tarafından kullanılacak bu araçların sıfır kilometre veya sıfır kilometreye çok yakın olarak tercih edilmesinin bahse konu işlerin yürütülmesi açısından elzem olmadığı çok açıktır.

Kontrol teşkilatı tarafından kullanılacak araçlara model şartı konulmadığı veya 2018 yerine araçların arızasız çalışabileceği faydalı ömürleri (5 yıl) göz önünde bulundurularak belirlenecek olan "2013 model ve üzeri" kriteri ihaleye katılımı arttırarak ve rekabet koşullarının daha sağlıklı oluşmasına imkân verebilecektir.

www.balioglu.net

Yine "12 Ay Süreli Çevre Temizliği Hizmetleri İçin Araç ve İş Makinesi Kiralanması İşi" kapsamında talep edilen 10 adet Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (büyük) 1 adedinin, 8 adet talep edilen Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu'nun (vinçli) 1 adedinin kendi malı olması istenmiştir. Görüleceği üzere işin büyük çoğunluğu kendi malı olmayan araçlarla yürütülmektedir.

İdareler ihtiyaçların aksamadan ve en uygun zamanda sunulabilmesi amacıyla işin niteliğinin gerektirdiği durumlarda kendi malı araç tercih edebilmektedirler. Ancak mevcut ihalede örneğin 10 adet "Hidrolik Sıkıştırmalı Çöp Kamyonu (büyük)" sadece bir adedi kendi malı olarak istenmiştir. Bu durumda kendi malı olmayan diğer 9 adet çöp kamyonunda herhangi bir sorun ile karşılaşılması durumunda sadece 1 araçla ihtiyaçların aksatılmadan ve uygun zamanda sunulmasının mümkün olmadığı açıktır. Bu bakımdan söz konusu işin yürütülmesi açısından "kendi malı olma şartı"nın konulmasının ihale mevzuatı açısından herhangi icra fonksiyonu bulunmamaktadır. Bir başka deyişle 10 adet büyük çöp kamyonundan sadece 1 adet büyük çöp kamyonun kendi malı olarak tercih edilmesi, işin niteliğinin söz konusu şartı gerektirmediğini kanıtlar niteliktedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bulguda belirtilen ihalelerde ihale konusu işin çevreyi doğrudan ilgilendiren nitelikte olması, idarenin ihtiyacının zamanında karşılanması, isteklilerin ihale konusu hizmette etkin olarak faaliyette bulunması ve kullanılacak makine ve ekipmanın işin gerçekleştirilmesindeki önem derecesi gibi nedenlerle, belirli nitelikteki makine ve ekipman için kendi malı olma şartı getirildiği, böylece yapılacak işte isteklilerin mali, mesleki ve teknik yeterlilik düzeyi dikkate alındığı, kendi malı olma kriterinin kaldırılması halinde mesleki ve teknik yeterliliği olmayan ihale konusu alanda faaliyet göstermeyen isteklilerin olabileceği, bundan sonraki ihalelerde gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında kendi malı olma şartının işin gerçekleştirilmesindeki önem nedeniyle istendiği belirtilmiş olsa da, işlerin büyük çoğunluğunun kendi malı olmayan araçlarla yürütüleceği bulguda yer verilen tablodan anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu noktada getirilen kendi malı olma şartı, işin gerçekleştirilmesindeki önemden ziyade rekabeti engelleyici niteliğe dönüşmektedir.

İdare tarafından öne sürülen bir diğer husus ise, kendi malı olma şartının kaldırılmasının, mesleki ve teknik yeterliliği bulunmayan veya ihale konusu alanda faaliyette

bulunmayan isteklilerin ihalelere katılabileceği riskini ortaya çıkarması ile ilgilidir. Ancak tam da bu riskin bertaraf edilebilmesi için 4734 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatta ihaleye katılımlarda yeterlik kuralları düzenlenmiştir. Bu kuralları karşılayamayan istekliler ya ihaleye katılmayacaklar ya da katılmış olsalar dahi işin yüklenicisi olamayacaklardır. Dolayısıyla İdare tarafından iddia edilen bu risklerin ortadan kaldırılmasının yolu, şartnamelere kendi malı olma şartını koymak değil, yeterlilik kurallarını sağlamayan isteklileri tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında değerlendirme dışı bırakmaktan geçmektedir.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin sağlanacak hizmeti en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. İhalelere mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılması rekabetin asıl amaçlarındandır. Nitekim kamu ihalelerinde en avantajlı teklifin alınması ihaleye katılımın artırılmasıyla mümkün olabilmektedir.

Netice olarak; Maltepe Belediyesi tarafından düzenlenen ihalelerde şartnamelerin temel ihale usullerini zedelemeyecek şekilde hazırlanarak ihalelere serbest katılım sağlanmalı; rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik gibi temel ihale ilkelerine aykırı işlem tesis edilmemelidir.

www.balioglu.net

BULGU 23: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21' inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

İdarece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesi birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde akaryakıt ve araç kiralama ihalelerinin pazarlık usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

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

"... Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." hükmü yer almaktadır.

Kanun'un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin (b) bendinde;

"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması" denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesine ilişkin özel haller sayılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendi 16.05.2018 tarihinde; *"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması."* şeklinde değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik ve eski hüküm birlikte değerlendirildiğinde anlaşılacağı üzere, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçlar, yapım tekniği açısından özellik arz etmeyen veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği bulunmayan işlerin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi açısından, "idarece öngörülemeyen olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması gerekmektedir. Bunun yanında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanun'da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır.

Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

2019 dönemi için Kamu İdaresi tarafından 5 ayrı akaryakıt alım ihalesi, 3 ayrı hizmet aracı kiralama ihalesi ve 2 ayrı iş makinesi kiralama ihalesi olmak üzere toplam 10 ihale, şart oluşmadığı halde anılan Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu ihalelere ilişkin bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir:

Tablo 17: 21-b ile Yapılan Akaryakıt Alım İhaleleri

İhale Numarası	Dönem	Bedel (TL)	Yüklenici
2018/672256	01.01.2019 -28.02.2019	919.400,00	A… ve A… Petrol ve A… Paz. Nak. Tic. Ltd. Şti
2019/76709	01.03.2019 - 30.04.2019	935.900,00	
2019/188079	01.05.2019 - 30.06.2019	882.240,00	
2019/288894	01.07.2019 - 31.08.2019	913.575,00	
2019/373474	01.09.2019 - 31.10.2019	877.025,00	
Toplam Bedel		**4.528.140,00**	

Tablo 18: 21-b ile Yapılan Hizmet Aracı Kiralama İhaleleri

İhale Numarası	Dönem	Bedel (TL)	Yüklenici
2019/456192	01.10.2019 - 31.10.2019	2.569.622,00	06 A… Turizm Taş. Hiz. ve Tem. İnş. Sa. Dış Tic. Ltd. Şti.
2019/527276	01.11.2019 - 31.12.2019	4.211.623,38	
2019/697537	01.01.2020 - 31.03.2020	7.344.897,54	
Toplam Bedel		**14.126.142,92**	

Tablo 19: 21-b ile Yapılan Çevre Temizliği İçin Araç ve İş Makinesi Kiralama İhaleleri

İhale Numarası	Dönem	Bedel (TL)	Yüklenici
2019/692207	01.01.2020 - 29.02.2020	3.660.878,00	06 A… Turizm Taş. Hiz. ve Tem. İnş. Sa. Dış Tic. Ltd. Şti.
2019/460092	01.10.2019 - 31.12.2019	6.099.587,00	
Toplam Bedel		**9.760.465,00**	

Bu işlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 4734 sayılı Kanun'un 21/b bendinde yer alan hüküm doğrultusunda çevre ve insan sağlığı için önem arz eden zaruri işlerin ivedilikle ve kesintisiz olarak yapılma zorunluluğu nedeniyle pazarlık usulünün tercih edildiği, akaryakıt alım ile ilgili olarak istekliler tarafından verilen tekliflerin EPDK'nın belirlediği taban fiyatının üzerinde kalması dolayısıyla kamu zararının oluşmaması için reddedildiği, akaryakıt alımının süreklilik arz eden bir mal alım işi olduğu, İdarenin hizmetlerini aksatmadan yürütülmesinin gerekliliği ve herhangi bir mağduriyete sebebiyet verilmemesi

www.balioglu.net

hususları birlikte değerlendirilerek mezkûr kanunun 21/b maddesine göre ihale edildiği ifade edilmiştir.

2019 yılı içerisinde İdare tarafından akaryakıt alımı için beş ayrı açık ihale ilanı verildiği, bu ilanlardan ikisine katılımın olmadığı, kalan üç ihalenin ise isteklilerin vermiş oldukları tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde kaldığı gerekçesiyle ihale komisyonu tarafından iptal edildiği görülmüştür. Dolayısıyla akaryakıt alımlarının İdare tarafından önceden öngörülmeyen durum olarak 4734 sayılı Kanun'un 21/b bendine göre gerçekleştirilmesi dışında İdarece yapılabilecek başkaca bir işlemin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, İdare tarafından araç kiralama ihalelerinin dayanağı olarak Kanun'da belirtilen önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılması zorunlu olması hükmü gösterilse de, "öngörülemeyen durum" ile ilgili olarak tarafımıza kanıtlayıcı nitelikte ve somut herhangi bir belge sunulmamıştır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını sağlamak amacıyla gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

İdare tarafından "Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi"ne ait yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas olan iş miktarları ilgili mevzuatta öngörüldüğü şekilde tespit edilmemiş bunun yerine tahmini olarak belirlenmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise,

mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağının belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması; Ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, idareler, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tarifleri hazırlar.

e) Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle;

- Arazi ve zemin etüdünün yapılması,
- Söz konusu işin projesinin hazırlanması
- Mahal listesi hazırlanması
- Metraj listelerinin hazırlanması

www.balioglu.net

- Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması
- Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespit edilmesi

Gerekmektedir.

Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ait ihale işlem dosyasının incelenmesi sonucunda; söz konusu işin birim fiyat teklif almak sureti ile ihale edildiği anlaşılmış olup birim fiyatlı sözleşmelerde kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin bu proje üzerinden hesaplanması gerekmektedir. Kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir.

İhale dokümanları arasında proje olarak sunulan belgelerin bulunduğu ancak söz konusu belgelerin mahiyetinin kesin proje şeklinde olmadığı sadece kabataslak çizimlerden oluştuğu herhangi bir ölçü ve boyutlandırma işlemi yapılmadığı bu nedenle bahse konu belgelerden herhangi bir metraj hesabı yapılamayacağı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Yine söz konusu işe ait mahal listesinin aynen; *"Teklif cetvelindeki imalatlar; Maltepe İlçesi genelindeki park, bahçe, yeşil alanlar ile kamuya ait alanlar, okullar ve mabetlerde yapılacak uygulamaları kapsar."* şeklinde düzenlendiği görülmüştür. Bilindiği üzere mahal listesinin projeye dayalı olarak yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas iş miktarlarının yapılacağı yerleri göstermesi gerektirmektedir. Ancak idare tarafından herhangi bir mahal listesi hazırlanmamış olup genel anlamda bir mahal tarifi yapılmıştır.

Yaklaşık maliyetin sağlıklı bir şekilde tespit edilebilmesi için gerekli olan unsurlardan biri de metraj listelerinin hazırlanmasıdır. Ancak idare tarafından kesin proje ve mahal listesi hazırlanmamış olduğundan söz konusu işe ait metraj listeleri de hazırlanamamıştır.

Sonuç olarak tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlenmediği, bir başka deyişle söz konusu işe ait kesin proje, mahal listesi ve metraj listesi hazırlanmadığı için birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının tahmini olarak belirlendiği ve bunun sonucunda da ortaya çıkan yaklaşık maliyetin de sağlıklı tespit edilmediği anlaşılmıştır. Nitekim söz konusu işe ait hakedişler incelendiğinde birçok iş kaleminde iş artışları ve iş eksilişleri yapıldığı görülmüş

olup örnek olarak 15 no.lu hakediş itibari ile iş miktarlarında meydana gelen değişikler aşağıdaki tablolar halinde sunulmuştur:

Tablo 20: 15 no.lu Hakediş İtibari İle İş Miktarlarında Meydana Gelen Değişiklikleri Gösteren Liste-I

İşin Adı	Sözleşme Miktarı	Hak ediş Miktarı	Artış Miktarı	Artış Oranı %
Kışlık mevsimlik çiçek temini ve dikimi (menekşe)	400.000	1.537.239	1.137.239	284
Lale soğanı temini ve dikimi	200.000	988.456	788.456	394
Kadife çiçeği temini ve dikimi	100.000	568.299	468.299	468
Begonya çiçeği temini ve dikimi	200.000	553.248	353.248	177
Çalılara form verilmesi	66.756	159.417	92.661	139
Fidan diplerinin 50 cm çapında çapalanması ve sulama çanağı açılması	133.640	186.567	52.927	40
Çiçekli modüler saksıların arazözle sulanması	14.000	56.052	42.052	300
İşl.dekore edilmiş demirden parmaklık vb. dekoratif imalat yapılması	20.000	34.638	14.638	73
Makine ile yumuşak ve sert toprak kazılması (serbest kazı)	7.000	17.287	10.287	147
Lama ve profil demirlerden çeşitli demir işleri yapılması ve yerine konulması	6.000	16.178	10.178	170
32mm'ye kadar kırma taş temin edilerek, el ile serme, sulama ve sıkıştırma yapılması	500	8.605	8.105	1.621
Kırma taş (ocaktan) nakli	1.147	8.609	7.462	651
Dış Çap ø40 mm PE100 sınıfı SDR 17 serisi PN 10 polietilen boru	3.000	7.838	4.838	161
El ile her derinlikte yumuşak ve sert toprakta dar derin kazı yapılması	350	2.498	2.148	614

www.balioglu.net

Tablo 21: 15 no.lu Hakediş İtibari İle İş Miktarlarında Meydana Gelen Değişikleri Gösteren Liste-II

İşin Adı	Sözleşme Miktarı	Hak ediş Miktarı	Azalış Miktarı	Azalış Oranı %
Mevcut beton veya taş bordür döşenmesi	2.000	123	-1.877	-94
Renkli beton parke taşı ile döşeme yapılması (h=6 cm)	3.000	50	-2.950	-98
Kum çakıl(bedeli hariç) nakli	3.153	767	-2.386	-76
75 x 30 x 15 cm boyutlarında beyaz çimentolu buhar kürlü beton bordür döşenmesi (pahlı, her renk)	2.400	197	-2.203	-92

2 mm. kalınlığındaki galvanizli sac ile sınırlayıcı yapılması	3.000	21	-2.979	-99
Dökme kauçuk zemin kaplaması yapılması (30mm - beton hariç)	8.000	4.431	-3.569	-45
PN 20 alüminyum folyolu polipropilen 1/2" ø20/2,8 mm (oksijen bariyerli) kompozit pp-rc borular (Boru Montaj Malzemesi Bedeli % 45)	300	40	-260	-87
Pn 20 alüminyum folyolu polipropilen 3/4" ø25/3,5 mm (oksijen bariyerli) kompozit pp-rc borular (Boru Montaj Malzemesi Bedeli % 45)	300	65	-235	-78
Dış Çap ø50 mm PE100 sınıfı SDR 17 serisi PN 10 polietilen boru	500	10	-490	-98
Kompozit yapı imalatı (305 m²)	6	1	-5	-83
Podima çakıl taşı ile döşeme yapılması	500	41	-459	-92
Kolye priz ø 15-32 mm.kadar (1/2"-1 1/4")	4.000	230	-3.770	-94

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen tablolardan görüleceği iş miktarlarında meydana gelen bu yoğun değişikler birim fiyat teklif cetvelinde yer alan işlere ait miktarlarının sağlıklı bir şeklide tespit edilmediğini, tahmini olarak tespit edildiğini ve ihtiyaç oluştuğu için değil ilerde oluşabilecek ihtiyaçlar için ihaleye çıkıldığını göstermektedir.

Bir işin yaklaşık maliyeti hesaplanırken, ilk olarak söz konusu iş kapsamındaki miktarların sağlıklı bir şekilde tespiti gereklidir. Şüphesiz, miktarların sağlıklı bir şekilde tespit edilmemiş olması yaklaşık maliyetin gerçekçi olmamasına yol açacaktır.

Yaklaşık maliyet, tüm ihale sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen, ihalenin farklı şekillerde yürütülmesi ve sonuçlanmasına sebep olabilen önemli bir ihale bileşenidir.

İhale yetkilisinin ihalenin yapılmasına onay verme kararından ihale usulünün tespitine, ihale ilanından tekliflerin değerlendirilmesine, ödenek planlama ve kontrolünden bazı durumlarda yerli istekliler veya teklif edilen yerli malları lehine ihalelerde fiyat avantajı uygulanmasına, yeterlilik kriteri olarak belirlenecek belgelerden aşırı düşük fiyat teklifi sorgulamasına kadar ihale sürecinin birçok aşamasında önemli bir değerlendirme kriteri olarak belirleyici olan "yaklaşık maliyet" kavramı, kamu alımları sisteminin temel esaslarından birini teşkil etmektedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması genel prensibi ile üst

yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu da etkileyen bir husus olan yaklaşık maliyet belirleme işlemi, yapılabilecek eksik veya hatalı işlem sonucunda ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına neden olabilecektir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; birim fiyatlı sözleşme türünün yapım işlerinde, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak hazırlanmış sözleşmeler olduğu ve bu nedenle bahse konu sözleşme türünün kesin projenin yanında ön projeye göre de hazırlanabileceği, işin yaygın olarak ihale edilen bir iş olduğu ve iş süresince hangi mahalde ne tür onarımların olabileceğinin bilinebilmesi ve miktarının da kesin olarak hesaplanabilmesinin öngörülememesi sebebiyle daha önceki yıllardan elde edilmiş deneyimlerin de dikkate alındığı, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin bedellerinin yüklenici ile tespit edilebileceği, imalat kalemlerinde artış ya da azalış şeklinde meydana gelebilecek değişikliklerin kaçınılmaz olduğu, ancak buna rağmen ihale konusu işin sözleşme bedeli içinde tamamlanarak geçici kabulünün yapıldığı, ihale kapsamında yapılması öngörülen tesis ve binaların ihale sürecinde kesin olarak belirlenememesi ile imar ve iskân durumlarına ilişkin değişkenler nedeniyle mahal tespitinin ayrıntılı olarak yapılamadığı, konu hakkında gereken dikkat ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Bulguda da belirtildiği üzere bina işleri hariç diğer işlerde uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin projenin hazırlanması gerekmektedir. Ön proje ise istisnai olarak doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda hazırlanabilecektir. Ancak ihale konusu park ve bahçelerin onarımı ve peyzaj işlerinin idareler açısından mutat hizmet olması nedeniyle özgün nitelikte ve karmaşık olmadığı açıktır. Bu nedenle söz konusu iş için kesin proje hazırlanması ve buna göre yaklaşık maliyet hesabı yapılması gerekmektedir. İdare de cevabında işin yaygın olarak ihale edilen bir iş olduğunu belirterek, söz konusu işin özgün nitelikte olmadığını zımnen kabul etmiştir.

Bulguda yukarıda yer verilen hususlara bağlı olarak birim fiyat cetvelinde yer alan iş miktarlarının sağlıklı tespit edilmemesi ve iş miktarlarında meydana gelen yoğun değişikler ile ilgili olarak İdare cevabında "Yeni Birim Fiyat" düzenlemesine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Ancak yeni birim fiyat ile bulguda yer alan tespitler arasında herhangi bir bağlantı

bulunmamaktadır. Şöyle ki; yeni birim fiyat sözleşmede bulunmayan imalatların fiyatının ihale mevzuatında tarif edilen usullerle tespit edilmesidir. Ancak bulguda eleştiri konusu yapılan husus mevcut iş kalemlerinde öngörülen miktarlar ile gerçekleşen miktarların anormal biçimde farklılaşmasına, kimi kalemlerde çok yüksek artışlar olurken kimi kalemlerde ise aynı şekilde azalışlar olmasına yöneliktir. Söz konusu durumun sebebi ise imalat kalemlerinin gerçekçi tespit edilmemesidir.

Ayrıca İdare cevabında da belirtildiği üzere birim fiyat teklif usulü ihalelerde imalat kalemlerinin miktarında artma veya eksilmesi olabilmekle birlikte söz konusu husus ihale mevzuatı ile belli kurallara bağlanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 26'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında 4735 sayılı Kanunun 24'üncü maddesi çerçevesinde iş artışı ve iş eksilişinde aşağıdaki hususların esas alınması gerekmektedir:

1) İş artışı veya iş eksilişinde temel kural her bir kalemde kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır.

2) Alıma konu bazı mal kalemi veya kalemlerinde bu kalemlerin her birinin tutarının %20'sinden çok olmamak üzere iş eksilişi yapılmış olması ve sözleşme tutarının da aşılmaması şartıyla diğer mal kalemi veya kalemlerinde söz konusu kalem tutarının %20'sinden fazla iş artışı yapılabilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre birim fiyatlı mal alımlarında iş artışı ve eksilişinde temel kural, her bir kalemde kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır. Ancak nihai olarak toplam sözleşme tutarının %20 oranını geçmemesi şartı ile kalem bazında %20 oranından fazla iş artışı yapılması mümkündür. Ancak bulguda da yer verildiği üzere bazı kalemlerde % 1621'lere varan artışlar olurken bazı kalemlerde ise yaklaşık % 99 oranında azalışlar meydana gelmiştir.

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşi'ne ait kesin proje, mahal listesi ve metraj listesi hazırlanmadığı için birim fiyat

www.balioglu.net

teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının tahmini olarak belirlendiği ve bunun sonucunda da ortaya çıkan yaklaşık maliyetin de sağlıklı tespit edilmediği anlaşılmıştır.

Bu nedenle İdarenin yaklaşık maliyet sürecini doğru, gerçekçi, özenle ve mevzuata uygun şekilde yürütmesi büyük önem arz etmektedir.

BULGU 25: Sözleşme veya Şartname Hükümlerine Aykırı Olan Uygulamalara Karşı İşlem Tesis Edilmemesi

İdare tarafından ihale edilen reklam panolarının kiraya verilmesi işine ait sözleşme veya şartname hükümlerine yüklenici tarafından uyulmamasına rağmen bu durumun giderilmesine yönelik olarak İdarece herhangi bir işlem tesis edilmemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde, müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilerek sözleşmenin feshedileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirmiş olduğu reklam panolarının kiraya verilmesine ilişkin ihale dosyası incelendiğinde, bazı işlerin sözleşme ve ihale dokümanında belirtilen hükümlere aykırı olarak yürütüldüğü anlaşılmış olup idarece söz konusu aykırılıkların giderilmesine yönelik olarak herhangi işlem tesis edilememiştir.

Şöyle ki: 01.11.2018 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen ve 22.11.2018 tarihinde sözleşmesi imzalanan "Maltepe Belediyesi sınırları içerisinde 15 adet megalight, 2 adet elektronik board, ve 130 adet raket ile kira süresi bitiminde mülkiyeti Belediyeye bırakılacak olan 86 adet billboardun yapımı ve işletilmesi işi"ne ait şartnamenin 21'nci maddesinde aynen*;*

"Reklam Panoları, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ve kiracı firma ile ortaklaşa tespit edilen yerlere konulacaktır. Kiracı, yapacağı reklam panolarını 90 gün içinde arazide montajını yapacaktır. Ayrıca, Belediye kendi mülkiyetindeki panoların montajını kiracıya yaptıracaktır. Bütün reklam panolarının kenarlarında "Maltepe Belediye Başkanlığı Emlak ve İstimlak Müdürlüğü" logo ve yazısı mutlaka olacaktır.

... " denilmektedir.

Söz konusu işin Sözleşmesinin 11'nci maddesinde ise kiracının taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre İdare 10 gün süreli ihtarname ile durumu kiracıya bildireceği, 10 günün sonunda yerinde yapılacak kontrolde söz konusu durumunun devam etmesi halinde kira sözleşmesinin feshedileceği, kesin teminatın irat kaydedileceği ve son bir yıl kira bedeli tazminat olarak tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Yine anılan Sözleşmenin 12'nci maddesinde kira süresi sona erdiğinde veya sözleşme feshedildiğinde taşınmazlar ve Belediyeye bırakılacak olan 86 adet billboardun bir tutanakla teslim edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, mülkiyeti belediyeye kalacak olan bahse konu 86 adet billboardun sözleşmenin üzerinden bir yıldan daha fazla bir süre geçmesine rağmen yüklenici tarafından henüz yaptırılmadığı ancak yaptırılmış gibi ilan ve reklam beyannamesi verildiği anlaşılmış olup İdarece söz konusu aykırılığın giderilmesine ilişkin herhangi bir işlem tesis edilmediği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Bahse konu sözleşme herhangi bir nedenle bu süre zarfında feshedilse idi, İdarenin sahip olacağı bu billboardlar yüklenici tarafından sunulamayacaktı. Bu nedenle bu billboardların yapılmasını kira süresinin sonuna kadar beklemek hem şartname hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmekte hem de sözleşmenin feshedilmesi durumunu göz ardı etmek anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden İdare tarafından, bu işin İdareye gelir getirmesi amacıyla yapıldığı, kira tahsilatları noktasında herhangi bir sorunun yaşanmadığı,86 adet billboardun işin sonunda İdareye teslim edileceği, bu durumun İdareyi kamu zararına uğratmadığı, konu ile ilgili olarak yüklenici firmanın uyarıldığı ifade edilmiştir.

Bahsi geçen ihale ile ilgili olarak kamu idaresi cevabı incelendiğinde, olaya sadece kira tahsilatları yönünden bakıldığı görülmektedir. Bulguda eleştiri konusu yapılan husus, vuku bulduğu halde, gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda gerekse taraflar arasında düzenlenen sözleşmede yer alan yaptırım hükümlerinin İdare tarafından uygulanmamasıdır.

2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde sözleşme yapıldıktan sonra belirli durumlar hariç olmak üzere yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve

sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Adı geçen Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve bu kararların ilgililerin müteahhitlik sicillerine işleneceği ifade edilmiştir. Mezkûr maddenin beşinci fıkrasında ise ihaleyi yapan idarelerin ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlü kılınmışlardır.

Görüleceği üzere Kanun koyucu ihalenin hazırlık, yürütülmesi ve sonuçlandırılması aşamaları ile ilgili düzenlemelerin yanı sıra, ihale sonrası ile ilgili olarak da taraflara çeşitli hak ve yükümlülükler yüklemiştir.

www.balioglu.net

Kanuni düzenlemelerin yanı sıra bizzat tarafların hür iradesi ile düzenlenen ve imza edilen sözleşmede ise kiracının taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre işlem tesis edileceği, söz konusu durumun devam etmesi halinde kira sözleşmesinin feshedileceği, kesin teminatın irat kaydedileceği ve son bir yıl kira bedeli tazminat olarak tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Dolayısıyla yalnızca kira bedellerinin düzenli tahsil edildiği gerekçesiyle sözleşme hükümlerinin uygulanmaması kabul edilebilir değildir.

Bu itibarla yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde İdare tarafından işlerin sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin kontrol edilmesi ve bu kontroller sonucunda tespit edilen aykırılıklara ilişkin olarak ilgili mevzuat hükümlerini uygulaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Yüklenici Firma Tarafından İşletilen Reklam Alanlarına İlişkin Verilen İlan ve Reklam Vergisi Beyannamelerinin Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belirtilen Usule Aykırı Olması

İdarenin özel mülkiyeti ile hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde "Billboard", "Raket", "Megalight" gibi reklam alanlarını işleten firma tarafından vergi sorumlusu sıfatıyla İdareye verilmesi gereken aylık ilan ve reklam vergisi beyannameleri verilmemekte bunun yerine bizzat firma tarafından yıllık tek bir beyanname verilmekte ve bu nedenle İdarece söz konusu reklam alanlarından olması gerekenden çok daha az ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yine söz konusu Kanun'un "Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16'ncı maddesinde ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ve beyanname ver süresi içerisinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Tarife ve nispet" başlıklı 15'inci maddesinde ışıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlarda, ilan ve reklam süresinin 6 aydan az olduğu durumlarda vergi miktarının yarısının alınacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; reklam alanlarını işleten firma tarafından reklam verenlerden tahsil edip idareye sorumlu sıfatıyla ödenmesi gereken vergi beyan edilmediği, bunun yerine firma kendi mükellefmiş gibi söz konusu reklam alanlarının toplam metrekaresi üzerinden 2018 yılına ilişkin olarak 83.328,90 TL'lik 2019 yılına ilişkin ise 106.625,7 TL'lik yıllık tek bir beyanname verdiği anlaşılmıştır.

Reklam alanlarının her birinde bir yıl boyunca birbirinden farklı çok sayıda reklam faaliyeti yapılmaktadır. Söz konusu farklı reklamların ayrı ayrı her biri, ilan ve reklam vergisinin konusu oluşturmaktadır. Bu nedenle reklam alanlarını işleten firma tarafından reklam verenlerin her birinden sorumlu sıfatıyla ilan ve reklam vergisinin tahsil edilmesi ve idareye

ödemesi gerekmektedir. Ancak yüklenici tarafından söz konusu sorumluluk yerine getirilmemekte bunun yerine bahse konu reklam alanlarının her birinde yılda bir defa reklam faaliyeti yapılmış gibi hesaplanan vergi kendisi tarafından beyan edilmekte ve ödenmektedir. Söz konusu durum İdarenin öz geliri olan ilan ve vergisi gelirlerini düşürmektedir.

Örneğin firma tarafından işletilen reklam alanlarından bir kısmı olan 216 adet ışıklı tabelaya ilişkin yıllık toplam 73.440 TL'lik vergi beyan edilmiş ve ödenmiştir. Ancak söz konusu reklam alanlarında her bir reklamın ortalama bir hafta süreyle kaldığı varsayıldığında 4 metrekarelik bir alanda yıl boyunca 52 farklı ilan ve reklam faaliyeti yapılabilmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilgili hükmünde belirtildiği üzere 6 aydan az süren ilan ve reklamlarda verginin yarısı alınır hükmü göz önüne alınarak yapılan hesaplamada yaklaşık 1.909.000 TL'lik vergi miktarı ortaya çıkmaktadır. Doğal olarak bulunan bu miktar söz konusu reklam alanlarının yıl boyunca boş kalmadığı durumu yansıtmaktadır. Ancak yılın yarısında tamamen boş kalsa bile yapılan hesaplamada yaklaşık 950.000 TL'lik alınması gereken vergi miktarı ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü gibi bu tutar yüklenici firma tarafından beyan edilen 73.440 TL'den çok daha fazladır.

www.balioglu.net

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Re'sen vergi tarhı" başlıklı 30'uncu maddesinde; vergi beyannamesinin kanuni süresi geçtiği halde verilmemesi durumunda vergi matrahının tamamen veya kısmen defter, kayıt ve belgelere veya kanuni ölçülere dayanılarak tespit edilemeyeceği hüküm altına alınmış olup yine aynı maddede söz konusu durumda takdir komisyonları tarafından takdir edilen matrah üzerinden verginin tarh edilebileceği belirtilmiştir.

Yine Kanun'un 352'nci maddesinde vergi beyannamesinin yasanın istediği şekil veya ve içeriğe uygun olmaması durumu 2'nci derece usulsüzlük olarak tanımlanmıştır.

Ancak Belediye yetkililerince yıllık tek bir beyanname verilmesi hususuna karşı herhangi bir itirazın olmadığı, firmaya aylık beyanname verilmesi konusunda herhangi bir ihbarname gönderilmediği ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ilgili hükümlerinin işletilmediği anlaşılmıştır.

Ayrıca söz konusu verginin takip ve tahsilinden sorumlu olan yetkililerle yapılan görüşmede tarafımıza yılın ilk 6 aylık dönem boyunca reklam alanlarının yüklenici firma tarafından kullanılmadığı bu yüzden ikinci 6 aylık döneme ilişkin Kasım ayında tek bir beyanname alındığı ifade edilmiş ve yazılı olarak bu beyan tarafımıza sunulmuştur. Ancak ihale dosyasının incelenmesi neticesinde; söz konusu reklam alanlarının yerlerinin değiştirilmesine yönelik olarak ilçede yaşayan vatandaşların belediyeye göndermiş oldukları şikayet

dilekçelerinin eklerine koydukları fotoğraflardan yılın ilk 6 aylık döneminde de söz konusu alanların kullanıldığı görülmüştür.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde kamu görevlilerinin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, yönetilmesinden, kullanılmasından, korunmasından, kötüye kullanılmaması ve her an hizmete hazır bulundurulması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in "Kamu zararının belirlenmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması hususu kamu zararının belirlenmesi açısından esas alınacak bir kriter olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; kamu zararı oluşmaması adına gereken takibatın başlatıldığı, beyannamelerin ayrı ayrı verilmesi için yüklenici firmaya gerekli bilgilendirmenin yapıldığı, aykırılıkların giderilmemesi halinde sözleşmede yer alan yaptırım hükümlerinin uygulanacağı, konu ile ilgili olarak bundan sonra gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Tüm bu mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda kamu zararına sebebiyet verilmemesi adına İdarece ilan ve reklam vergilerinin takibinin yapılması, yüklenici tarafından söz konusu aykırılıklar giderilmediği takdirde 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ilgili hükümleri ile birlikte sözleşmede yer alan yaptırım hükümlerinin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Belediye Başkanına Meclis Kararı İle Ortak Hizmet Projesi İmzalanması Konusunda Genel Yetki Verilmesi

İdarenin taraf olacağı bir ortak hizmet projesi hali hazırda yok iken ve projeye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığı halde, belediye meclis kararı ile Belediye Başkanına bazı İdare taşınmazlarının tasarrufu ile ilgili genel yetki verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına

giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri hüküm altına alınmış ayrıca diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Adı geçen Kanun'un Belediye Başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ise, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden, ortak hizmet projelerinin öncelikle belediyenin karar organı olan belediye meclisi tarafından değerlendirilmesi, varsa gerekli değişikliklerin yapılması ve bunun üzerine İdareyi temsilen Belediye Başkanı tarafından imza altına alınması gerektiği değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle, ortak hizmet projesine konu olacak ve İdareye proje hükümleri bağlamında çeşitli haklar ve yükümlülükler getirecek hususların belediye meclisi tarafından gözden geçirilmesi ve karar alınması gerekmektedir.

İdarenin meclis kararlarının incelenmesi neticesinde, henüz somut bir proje düzenlenmemişken, projeye ilişkin hükümler ve bu projenin diğer tarafı belli değilken, İdarenin bazı taşınmazları ile ilgili olarak Belediye Başkanına bu taşınmazlar üzerinde çeşitli projelerin hayata geçirilebilmesi amacıyla genel bir yetki verildiği görülmüştür. Buna ek olarak Belediye Başkanına verilen bu yetki neticesinde İdarenin taraf olduğu ortak hizmet protokollerinin meclise sunulmadığı da anlaşılmıştır. 08.04.2016 tarihli meclis kararı ile Belediye Başkanına yetki verilen taşınmazlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 22: Belediye Başkanına Ortak Hizmet Projesi Düzenlenebilmesi Amacıyla Yetki Verilen Taşınmazlar

Meclis Karar No	Ada/Parsel	m2	Yetki Konusu
61	16267/330	1352,14	Çok Amaçlı Sosyal Kompleks Projesi
62	293/32	12853,52	Spor, Sağlık ve Eğitim Birimleri ile İktisadi İşletmelerden Oluşan Çok Amaçlı Bir Tesis Projesi
63	15811/54	2.075,85	Sağlık Hizmetleri, Yurt ve Diğer Projeler
64	16232/4	7565,57	Çok Amaçlı Kültür Merkezi Oluşturulması

65	15908/142	3438,41	Eğitim, Rehabilitasyon ve Bakım Faaliyet Alanlarından Bir ya da Tümünü Bünyesinde Barındıran Bir Sosyal Merkez Oluşturulması
66	Mülkiyeti veya Tasarruf Alanları Belediyeye veya Kişilere Ait Alanlar		Parklanma, Yeraltı ve Yer Üstü Otopark Alanları Olarak Kullanılmasına Yönelik Proje
67	15696/2		Spor, Sağlık, Park ve Bilimsel Çalışma Alanları Olarak Değerlendirilecek Tesis
68	15099/166	3708,05	Eğitim, Bakımevi ve Rehabilitasyon Hizmet Faaliyetlerinin Bir ya da Birkaçını Bünyesinde Bulunduracak Sosyal Kompleks
69	1691/2		Temapark Spor Tesislerine Ve Eğlenti Merkezi Haline Dönüştürülmesine Yönelik Proje
70	293/31	5530,81	Sağlık, Spor, Bilim, Park ve Eğlenti Hizmeti Alanlarından Birkaçını ya da Tümünü Bünyesinde Bulunduran Tesis
71	2513/7		Spor, Kültür, Bilim Tesisleri İle Temapark ve Eğlenti Alanlarına Yönelik Proje

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; belediye başkanına verilen yetkinin içeriğinin esaslarının meclis kararlarında belirlendiği, ortak hizmet projesi kapsamına alınması düşünülen hizmetlerin belediyenin görev ve sorumluluk alanında olduğu, meclis kararı ile mahallin en büyük mülki idare amirinin onayının alındığı ve böylece ortak hizmet projesi imzalanabilmesi için gerekli kurucu unsurların var olduğu bu nedenle yapılan işlemin hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir. Cevapta ayrıca, Kanun'da ortak hizmet projesinin belediye başkanının imzasından önce meclise sunulma zorunluluğu hususunda bir düzenlemenin bulunmadığı, belediye başkanının yetkili organların kararı üzerine sözleşme yapma yetkisinin genel düzenleyici işlem olduğu, bu işlemin dayanağını belediye meclisinde alınan ortak hizmet projesi imzalama yetkisi kararının oluşturduğu belirtilmiş ve Sayıştay Başkanlığı 5. Dairesinin 2017 yılı, 362 karar ve 119 ilam numaralı ile Sayıştay Başkanlığı 6. Dairesinin 2017 yılı, 646 karar ve 191 ilam numaralı kararlarının içtihat olarak yer aldığı vurgulanmıştır.

Kamu idaresi cevabında da ileri sürüldüğü gibi, ortak hizmet projesi imzalanabilmesi için gerekli bazı kurucu unsurlar bulunmaktadır. Bulguda bu noktada herhangi bir eleştiri mevcut değildir. Burada eleştiri konusu yapılan husus ortak hizmet projesinin yalnızca ne amaçla yapılacağının belirlenerek belediye başkanına bu yetkinin verilmiş olmasıdır. Örneğin 08.04.2016 tarihli ve 61 numaralı belediye meclis kararında; *"Mülkiyeti Belediyemize ait 16267 ada ve 330 parselde bulunan 1352.14 m^2 alanda bir çok amaçlı sosyal kompleks projesinin hizmete geçirilmesi amacıyla, Belediye Başkanı Sayın Ali KILIÇ'a yetki verilmesi ile ilgili Hukuk Komisyonunun 29 nolu raporunun aynen kabulüne; oybirliği ile karar verildi."* denilmiş ve böylece belediye başkanına hangi dernek veya vakıfla, hangi şartlar altında, hangi hak ve yükümlülüklerin yüklendiği belli olmayan bir ortak hizmet projesi imzalama yetkisi verilmiştir.

Dolayısıyla sadece projenin adı konularak yani yalnızca "çok amaçlı sosyal kompleks projesi yapılması" denilerek belediye başkanına ortak proje imzalama yetkisinin verilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında ileri sürülen bir diğer husus ise ortak hizmet projelerinin imzalanmasından önce belediye meclisine sunulması ile ilgili yasal bir zorunluluğun olmadığına ilişkindir. Belediyelerin dernek ve vakıflarla yapacakları ortak hizmet projeleri ile ilgili olarak 5393 sayılı Kanun'un yalnızca 75'inci maddesinin (c) bendinde iddia edildiği gibi belli başlı kurallar (meclis kararı alınması, hizmetin belediyelerin yetki ve sorumluluk alanına girmesi, mahallin en büyük mülki idare amirinin onayının alınması vb.) getirilmiştir. Ancak meclis değerlendirmesinden geçmeden yalnızca amacı belirlenmiş fakat hangi şartları taşıdığı belli olmayan bir konuda ortak hizmet projesi imzalama yetkisinin belediye başkanına verilmesi Kanun'da yer almamış olsa bile, meclisin karar alma yetkisinin hukuka aykırı olarak belediye başkanına devri sonucunu doğuracağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi her ne kadar Sayıştay Başkanlığı'nın ilgili dairelerinin vermiş oldukları kararların içtihat olarak yer aldığını iddia etse de, daireler tarafından verilen kararların içtihat özelliği taşımadığı açıktır.

Sonuç olarak imzalanması düşünülen ortak hizmet protokolü taslak metinlerinin İdarenin karar organı olan belediye meclisine havale edilmesi, protokolün meclis tarafından görüşüldükten ve varsa gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra alınacak meclis kararı doğrultusunda Belediye Başkanı tarafından imza altına alınması gerekmektedir. Aksi takdirde meclis tarafından kullanılması gereken karar alma yetkisinin Belediye Başkanına devrinin, hukuka aykırı bir yetki devri sonucunu doğuracağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 28: Yap-İşlet-Devret Niteliği Taşıyan Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması ve Projenin Taraflarından Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi

Kongre merkezi ve park gibi yapım işleri İdare ile S… Vakfı arasında imzalanan ortak hizmet protokolü kapsamına alınmış, protokollerde yer alan hükümler doğrultusunda söz konusu yatırım ve hizmetlere yap-işlet-devret niteliği kazandırılmış ve bu işlerin yapımı ve işletilmesi yetkisi projenin tarafı olan Vakıf tarafından üçüncü kişilere devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri hüküm altına alınmış ayrıca diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen hüküm doğrultusunda İdare ile S… Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 61 ve 71 sayılı meclis kararlarına istinaden çok amaçlı bir sosyal tesis projesinin hayata geçirilebilmesi amacıyla ortak hizmet protokolleri düzenlenmiştir.

Her iki protokolün "Tarafların görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde aynen;

"a- Maltepe Belediyesi 2. Maddede belirtilen arsanın Belediye Meclisi kararına istinaden 25 yıl süreyle S... vakfı tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde kullanılmasına izin verir. Belediye tarafından yapılması gereken bürokratik işlemleri yerine getirir. (Proje tasdiki, Ruhsat izni vb.)

b- Bu protokolün amaç kısmında belirtilen ortak hizmet projesi S... vakfı tarafından gerçekleştirilecektir.

c- Proje çalışmaları dahil bütün giderler Vakıf tarafından yerine getirilecek olup, Vakıf bu harcamaları kendi imkanlarıyla ya da kaynak temini yoluyla gerçekleştirebilme inisiyatifine sahiptir.

d- Dış finansman temini noktasında projenin 3. Şahıslara belli inisiyatifler karşılığında yaptırılması durumunda, Vakıf, Belediye Başkanlığı ile yapılan protokolün bütünlüğüne zarar vermeden ve ilgili protokoldeki süreyle sınırlı kalmak kaydıyla tasarruf yetkisini devredebilir. Bu amaçla 3. Şahıslarla sözleşme imzalayabilir.

...

f- Vakıf tarafından 3. Şahıslarla yapılan protokoller neticesinde, yapım işinin 3. Şahıslara tesisin işletim hakkı karşılığında (Protokol süresini aşmamak kaydıyla) verilmesi durumunda elde edilecek bütün imtiyazların %75'i Belediye Başkanlığına verilmek zorundadır.

..." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Kanun'un amacının kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin yap- işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir.

3996 sayılı Kanun'da hangi yatırım ve hizmetlerin bu Kanun hükümlerine göre gerçekleştirileceği belirtilmiş, ayrıca "idare" tanımı yapılarak belediyelerin de bu kapsamda olduğu ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinde, maddede sayılan bazı yatırım ve hizmetlerin belediye tarafından kurdurulabileceği ve işlettirilebileceği ifade edilerek bu hizmetlerin yap-işlet-devret modeli kapsamında yapılabilmesine imkân verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri için de geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde ise; "Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek" denilerek, yap-işlet-devret niteliğindeki yatırımların gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin kendi meclislerinden karar almaları gerekli görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, yap-işlet-devret modelinin ileri derecede teknoloji ya da yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin hayata geçirilebilmesi amacıyla geliştirilen özel bir finansman modeli olduğu ve belediye meclisi kararı ile yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek olan yatırım ve hizmetlerin

www.balioglu.net

3996 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan uygulama usul ve esaslarına ilişkin Cumhurbaşkanı Kararı hükümlerinin esas alınarak gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Protokolün 7'nci maddesinin (f) bendi ile yapım işinin üçüncü şahıslara verilmesi durumunda, tesislerin işletim hakkının da protokol süresinin aşılmaması kaydıyla üçüncü şahıslara verileceği hususu düzenlenmiş ve böylece protokol konusu yatırım ve hizmetlere fiilen yap-işlet-devret niteliği kazandırılmıştır.

Konu ile ilgili vurgulanması gereken bir diğer husus ise, protokol kapsamına alınan yatırım ve hizmetleri gerçekleştirecek olan şirketlerin belirlenmesi sürecidir.

Protokolde yer alan hükümler doğrultusunda adı geçen yatırım ve hizmetlerin yapımı ve işletilmesi protokol süresi boyunca (25 yıl ve 29 yıl) Vakıf tarafından üçüncü kişilere devredilmiştir. Her ne kadar 5393 sayılı Kanun ile ortak hizmet protokollerinin düzenlenebileceği öngörülmüş olsa da, protokolün taraflarından biri olan Vakıf tarafından yüklenicilerin belirlenmesinde hangi kriterlerin dikkate alındığı bilinmemektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Bulguda adı geçen yapım işlerinin 08.04.2016 tarihli ve 61 ve 71 sayılı meclis kararları doğrultusunda, İdare ile vakıf arasında düzenlenen ortak hizmet protokollerinin konusu olduğu ve adı geçen protokollerin mevzuata uygun olarak hayata geçirildiği, 61 sayılı meclis kararına konu olan yapım işinin, protokolün 7'nci maddesine istinaden sermayesinin tamamının İdareye ait olan şirkete (MATAŞ) yaptırıldığı, bu nedenle üçüncü kişi olarak seçilen şirkette kamu yararı ve Sayıştay denetimine tabi olma gibi kriterlerin gözetildiği, şirketin ayrıca Sayıştay denetimine tabi olduğu, 71 sayılı meclis kararının ise paylı mülkiyete konu olması ve başka diğer sebeplerle ortak hizmet projesine dönüştürülemediği ve taşınmaz üzerinde fiili herhangi bir projenin bulunmadığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar ortak hizmet protokolleri için, 5393 sayılı Kanun'da öngörülen gerekliliklerin yerine getirildiği belirtilmiş olsa da, bulgumuzda eleştiri konusu yapılan ilk husus, takip edilmesi gereken ve yalnızca bu amaçla düzenlenmiş ayrı mevzuat hükümleri bulunmasına rağmen, bu hükümlerin uygulanmamasıdır. Dolayısıyla bu hükümlerin uygulanmayıp yap-işlet-devret niteliği taşıyan yapım işlerinin ortak hizmet protokolü kapsamına alınmasının, her ne kadar protokollere ilişkin şekil şartları yerine getirilmiş olsa da mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bulguda eleştiri konusu yapılan bir diğer husus ise ortak hizmet projesi ile yapımı vakıfa devredilen yapım işlerinin, protokolde yer alan hüküm doğrultusunda vakıf tarafından üçüncü kişilere devredilmesi esnasında hangi kriterlerin dikkate alındığının bilinmemesi ve bu nedenle de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmama ihtimalinin ortaya çıkması ve ihale kanunlarında gözetilen rekabet ilkesi koşullarının sağlanamaması ile ilgilidir.

İdare cevabında 71 sayılı meclis kararında adı geçen taşınmaz üzerinde fiili herhangi bir projenin bulunmadığı ifade edilmiş olsa da ilgililerden alınan belgeler incelendiğinde, 71 sayılı meclis kararına istinaden, vakıf ile F… T… S… S… P… İnş. San. Ve Tic. Ltd. Şti. arasında 20.07.2017 tarihinde tanzim edilen kiralama yatırım ve işletme sözleşmesinin bulunduğu görülmektedir.

Yine 61 sayılı meclis kararına ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde ise; 26.05.2016 tarihinde İdare ile vakıf arasında düzenlenen ortak hizmet protokolünün mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından onaylandığı, 16.05.2017 tarihinde vakıf ile Ö… T… S… H… İnş. Nak. Tur. San. Tic. Ltd. Şti. ile protokol düzenlendiği ancak daha sonra tarafların karşılıklı anlaşarak bu protokolü feshettiği, 09.05.2017 tarihinde İdare ile vakıf arasında bu defa intifa hakkı sözleşmesi düzenlendiği, 02.10.2017 tarihinde vakıf ile Y… S… E… K… A… Y… San. Ve Tic. AŞ. Arasında protokol düzenlendiği, son olarak 18.05.2018 tarihinde vakıf ile sermayesinin tamamı Maltepe Belediyesi'ne ait olan MATAŞ ile intifa hakkının kullanılmasının devrine ilişkin protokol düzenlendiği görülmüştür. Dolayısıyla adı geçen taşınmaz için İdarece kamu yararı ve Sayıştay denetimine tabi olma ilkelerinin göz önünde bulundurulduğu belirtilmiş olsa da, belediye şirketlerinden önce özel şirketlerin de bu sürece dâhil edildiği görülmektedir.

Diğer yandan bir şirketin Sayıştay denetimine tabi olması, bu nitelikteki işlerin doğrudan şirkete verilebilmesine imkân tanımamaktadır. Zira 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsam başlıklı 2'nci maddesinin (d) bendinde belediye şirketlerinin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belediye şirketlerinin, sermayesinin tamamı belediyelere ait de olsa, kanun koyucu tarafından İdareden ayrı bir oluşum olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun ile belediyelere dernek ve vakıflarla işbirliği yapabilme imkânı getirilmiş de olsa, bir yatırım veya hizmetin yapılması, belli bir süre işletilmesi ve süre sonunda ilgilisine devrini öngören ve uygulama noktasında farklı yasal düzenlemelerin mevcut

www.balioglu.net

olduğu bir finansman modelinin ortak hizmet projesi kapsamına alınmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Ek olarak gerek 3996 sayılı Kanun ve bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar'da, gerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda gerekse de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihaleler; rekabet, şeffaflık, güvenilirlik gibi temel ilkeler gözetilerek gerçekleştirilir. Ayrıca ihale öncesi yüklenicinin seçiminde dikkate alınması gereken kurallar, yeterlik kriterleri ya da ihale sonrası tarafların hak ve yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeler birincil ve ikincil mevzuatta detaylı olarak yer almaktadır. Dolayısıyla kanun koyucu tarafından belirlenen hükümler uygulanmaksızın Vakfa, yalnızca protokolde yer alan hükümler uyarınca yükleniciyi seçebilme yetkisinin verilmesi kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını engelleyebileceği gibi, belirlenen yüklenicinin herhangi bir rekabet ortamı oluşturulmaksızın uzun yıllar hizmetin işletilmesinden kazanç elde etmesinin de önünü açmıştır.

BULGU 29: Yol Üzeri Otoparkların İşletilmesi Yetkisinin Ortak Hizmet Projesi İle Vâkfa Devredilmesi

İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmediği halde yol üzeri otoparkların işletilmesi, ortak hizmet projesi kapsamına alınarak S… Vakfına devredilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve (f) bendinde;

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

Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesinde;

www.balioglu.net

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

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

Yukarıda yer verilen hükümlerden de anlaşılacağı üzere karayolu, yol, cadde, sokak ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin tespiti ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi, kiraya verilmesi gibi tasarruflar büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğu altındadır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

www.balioglu.net

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

...

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

..." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr madde hükmüne göre ortak hizmet projelerinin hayata geçirilebilmesinin ön koşulu, proje kapsamına alınacak faaliyetin; ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmasıdır. Aksi takdirde konuyla ilgili meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokolün düzenlenmesi ve hatta mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı, bu durumu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır. Bu durumda yol üzeri otoparkların işletilmesi, Maltepe

Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk alanına girmediğinden, bahsi geçen hususla ilgili olarak ne İdarenin bir tasarrufu olabilecek ne de ortak hizmet projesi kapsamına alınabilecektir.

İdarenin taraf olduğu ortak hizmet protokollerinin incelenmesi neticesinde, 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararı ile Belediye Başkanına ortak hizmet ve proje gerçekleştirebilmek için yetki verildiği, verilen bu yetkiye istinaden İdare ile S… Vakfı arasında Maltepe Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otopark ve otopark olarak kullanılmaya müsait (park ve yeşil alanlar ile yer üstü, yer altı açık ve kapalı otopark alanları dâhil) alanların park, yol kenarı park ve duraklama hizmetlerinin Vakıf tarafından işletilmesine ilişkin hüküm ve koşulların düzenlendiği 15 yıl süreli ortak işbirliği protokolü düzenlendiği ve 02.04.2015 tarihinde protokole ilişkin kaymakam onayı alındığı görülmüştür.

Adı geçen protokolün;

2.4. maddesinde;

"Otoparklardan elde edilecek net gelirin %60'ı vakfın, %40'ı da Belediyenin olacak ve otoparklardan gelir elde edilmeye başlandıktan sonra her ayın ilk haftasında Belediye hesabına yatırılacaktır."

2.10. maddesinde;

" Taraflar iş bu protokolün üstlendiği hak, yükümlülük ve alacakları diğer tarafın rızası olmaksızın üçüncü şahıslara devir ve temlik edemezler ancak Vakıf kendi uhdesindeki bölümlerin işletmesini üçüncü şahıslara yaptırabilir. İş bu protokolde değişiklik yapılması ve uygulanabilmesi için tarafların mutabakatları alınması şarttır.

Ancak Vakıf tarafından Belediyeye aktarılması gereken pay aynı kalmak kaydıyla, yapım ve işletim hizmetlerini üçüncü şahıslara yaptırabilir. Böyle bir durumda Vakfın yapacağı anlaşma Belediye'yi bağlamaz ve protokolün bütünlüğü bozulmaz." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen protokolün ilgili hükümleri doğrultusunda, Belediyenin tasarrufu altında bulunan park ve yeşil alanlarda yeraltı ve yerüstü otoparkların yapımı ve işletilmesi ile yine Belediyenin tasarrufunda bulunan yollardaki yol kenarı ücretli parklanma işletmeciliği S… Vakfı tarafından 01.09.2015 tarihinde imzalanan "İstanbul İli Maltepe İlçesi Belediyesi Sınırları Dâhilinde Bulunan Muhtelif Bulvar, Cadde, Sokak ve Sair Alanlarda Cadde Üstü

www.balioglu.net

ve/veya Kapalı Otopark İşletmeciliği Hizmeti Sunulması Sözleşmesi" ile 15 yıllığına M… Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine devredilmiştir.

Sözleşmenin;

"Kapsam ve İş Tanımı" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"4.1. İşbu Sözleşmenin imzalanması ile Ek 1. Listesinde belirtilen ve krokilerde gösterilen bulvar, cadde, sokak ve açık alanlardaki 1761 araçlık yerüstü ve yol kenarı ücretli parklanma işletmeciliğinin gerekli teknolojik donanım ve insan gücü ile yürütülmesi ve gelir toplama hizmeti Sözleşme süresince Yüklenici tarafından yerine getirilecektir.

4.2. Bu hizmet çerçevesinde Yüklenici tarafından otopark kullanıcılarından toplanan gelirin tamamı Yüklenicide kalacak, ancak Yüklenici hizmet karşılığı kendisine tanınan bu hakkı kullanırken Vakıf'a Madde 4'te belirlenen aylık bir sabit kullanma bedeli ödeyecektir.

…"

"Sözleşmenin bedeli" başlıklı 7'nci maddesinde;

"Bu sözleşme çerçevesinde Yüklenicinin yürüteceği hizmetler karşılığında Vakıf tarafından kendisine tanınan gelir hakkı tahsilatı karşılığında, Ek 1 listede belirlenen kapsam için yüklenici tarafından Vakfa ödenecek sabit aylık Kullanım Bedeli 30.000,00 TL+ KDV olup, her ayın ilk 5 iş günü içerisinde nakden tediye edilecektir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerinde dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise İdareye aktarılması gereken payların farklılık göstermesidir. Şöyle ki; ortak hizmet protokolü ile Vakıf tarafından otopark gelirlerinden elde edilecek gelirin %40'ı İdareye aktarılacakken, sözleşme ile otopark gelirlerinin tahsilat yetkisinin tamamı yüklenici şirkete devredilmiş ve karşılığında Vâkıfa ödenen 30.000 TL + KDV olarak belirlenen sabit kullanım ücretlerinin %40'ı İdareye aktarılmış ve İdare bu noktada daha az gelir elde etmiştir. Diğer yandan sözleşme ile otopark ücretlerini tahsile yetkilendirilen yüklenici şirket herhangi bir ihaleye katılmaksızın maddi kazanç elde etmiştir.

Konunun daha somut hale getirilmesi amacıyla tarafımızca yüklenici şirkete 20.01.2020 tarihli ve 2019/4386/07 sayılı yazımız ile 01.01.2016 tarihinden başlamak üzere 31.12.2019 tarihine kadar geçen dönem içerisinde otopark işletmeciliğinden elde edilen gelirler ile Vakıfa

www.balioglu.net

aktarılan tutarlar talep edilmiş, cevaben gelen yazıdan, şirketin bu tarihler arasında toplam 16.584.344, 26 TL gelir elde ettiği, 2016 yılından başlamak üzere Vakıfa toplamda 1.585.000,00 TL gönderildiği anlaşılmıştır. Vakıf tarafından İdareye gönderilen %40'lık payların toplamı ise 634.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Ek olarak, sözleşme hükmüne göre Vakıf tarafından her ayın 5'inde gönderilmesi gereken İdare paylarının, düzenli olarak gönderilmediği de görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Maltepe ilçesinde yaşanan trafik yoğunluğu ve örneklendirilerek yer verilen çeşitli sorunların çözümü amacıyla proje çalışması başlatıldığı, bu proje kapsamında vakıf ile ortak hizmet projesi düzenlendiği, bu çalışmaların kanuni dayanaklarının 2918 sayılı Kanun'un, 5393 sayılı Kanun'un, 5216 sayılı Kanun'un cevapta yer verilen ilgili hükümleri olduğu, projenin hayata geçirilmesi ile cevapta örneklendirilerek yer verilen sonuçların ortaya çıktığı, projenin faaliyet konusunun; bakım ve onarımının İdarenin sorumluluğunda olduğu, büyükşehir belediyesi ana arter listesinde olmadığı, otopark uygulaması olmadığı gerekçesiyle UKOME kararına da ihtiyaç duyulmadığı, belediye iştiraki olan MAPARK AŞ. tarafından uygulanan trafik düzenleme faaliyeti olduğu ve bu faaliyetin İstanbul'un birçok ilçesinde uygulandığı, İdareye gönderilmesi gereken payların titizlikle takip edildiği, MAPARK AŞ.'nin % 60 hissesinin PARK AŞ.'ye, % 40 hissesinin Maltepe Belediyesi şirketi MATİST AŞ.'ye ait olan bir belediye iştiraki olduğu, hisse oranlarının belirlenmesinde yaşanması muhtemel olumsuzlukların tamamının kamu sermayesiyle karşılanmaması amacıyla hareket edildiği, hisse oranının %40 olmasının bu şirketin bir belediye iştiraki olduğu gerçeğini değiştirmediği, buradan elde edilen karın da kamu gelirine dönüştüğü, ayrıca herhangi bir yatırım maliyetine katlanmaksızın doğrudan kara ortak olduğu, vakfın vakıf senedinde ise elde edilen gelirlerden Maltepe'de ikamet eden ihtiyaç sahipleri vatandaşların sağlık ve eğitim harcamalarına da katkı sağlanacağına ilişkin hükümlerin bulunduğu ifade edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı" 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre karayolu üzerindeki araç park yerleri ile ilgili tasarruf yetkisi büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Ayrıca Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde de yukarıdaki hükme paralel düzenlemeler getirilmiştir.

www.balioglu.net

Yine 2918 sayılı Kanun'un "Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesinin birinci fıkrasında karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücretlerinin, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabileceği ifade edilmiş, büyükşehirlerde yetkili idarelerin büyükşehir belediyeleri olduğu açıkça vurgulanmıştır.

Kamu idaresi cevabında İdare tarafından yol üzeri araç park yeri olarak belirlenen konumların, kendi görev ve sorumluluk alanlarına girdiği ileri sürülse de, yukarıda yer verilen hiçbir hükümde, bu yerler ile ilgili olarak büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımından bahsedilmediği görülecektir. Dolayısıyla ilçe belediyesinin sorumluluk alanına girdiği gerekçesiyle, büyükşehir belediyesine bırakılmış bir yetkinin veya tasarrufun ilçe belediyesi tarafından kullanılması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında 5216 sayılı Kanun'un ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 7'nci maddenin ikinci fıkrasının (d) bendinde yer alan; *"... otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak ..."* hüküm dayanak gösterilerek bulgu konusu tespitin hukuka uygunluğunu belirtilmiş olsa da, ilgili madde hükmünün bir bütün halinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Şöyle ki; ilgili madde hükmünde, *"Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak"* denilerek büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımları noktasında bir çerçeve çizilmiştir. Dolayısıyla münhasıran büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılan bir hizmet öncelikle büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilecektir. Yukarıda da belirtildiği üzere büyükşehirlerde yol üzeri otoparkların işletilmesi yetkisi münhasıran büyükşehir belediyelerine verildiğinden, ilçe belediyesinin bu konu ile ilgili bir tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Yine mezkûr Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek"* yetkisi büyükşehir belediyelerine tevdi edilmiş, maddenin devamında ise bentte yer alan bu yetkinin belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla konuya açık ve kapalı otoparklar açısından bakıldığında, bu hizmet büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilebileceği gibi, meclis kararı ile ilçe

belediyelerine de devredilebilecektir. Yine yapımı bizzat ilçe belediyesi tarafından gerçekleştirilecek açık veya kapalı otoparkların hukuka uygun olarak faaliyette bulunabilmeleri için büyükşehir belediye meclisinin kararına ihtiyaç duyulacaktır. Görüleceği üzere Kanun koyucu yol üzeri otoparkları, açık veya kapalı otoparklardan ayrı tutmuş ve bu yerler için farklı düzenlemeler hayata geçirmiştir. Kısacası yol üzeri araç park yeri olarak tespit edilen bir yer, ana arter listesinde olsun veya olmasın, bu yerlerde araç park yerlerinin tespiti veya bu yerlerin üçüncü kişilerce işletilmesine karar verme yetkisi büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine aittir.

İdare tarafından dayanak gösterilen 2918 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 1 numaralı alt bendinde, *"Yapım ve bakımından sorumlu olduğu yolları trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak."* hükmü genel nitelikte bir düzenleme içermektedir. Örneğin aşınmış, yıpranmış ve bu nedenle trafik güvenliğini tehlikeye atacak bir yolun idare tarafından asfalt yapılarak yenilenmesi dahi bu hüküm kapsamına alınabilecektir. Dolayısıyla bu hükümden yol üzeri otoparkların işletilmesi yetkisi ile ilgili bir değerlendirme yapabilmek mümkün değildir.

www.balioglu.net

İdare tarafından vakıf ile imza edilen ortak hizmet projesinin gerekli şekil şartları taşıdığı ileri sürülmüş olsa da bulguda da belirtildiği üzere ortak hizmet projelerinin uygulanmasındaki ön koşul, proje konusunun idarenin görev, yetki ve sorumluluk alanına girmesidir. Yukarıda da izah edildiği üzere, yol üzeri otoparkların tespiti, işletilmesi veya işlettirilmesi yetkisi, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk alanına girdiğinden, bu konu ile ilgili ilçe belediyesi tarafından ortak hizmet projesi düzenlenemeyeceği değerlendirilmektedir.

Bulguda eleştiri konusu yapılan bir diğer husus ise hukuka uygun olmayan ortak hizmet projesindeki hükümler doğrultusunda, vakıfın yol üzeri araç park yerlerini işletme yetkisini üçüncü bir şirkete devretmiş olmasıdır. Bu devir işlemi ile hem İdarenin elde ettiği gelirler önemli ölçüde azalmış hem de otoparklardan elde edilecek gelirlerin tahsil yetkisi sözleşme süresi boyunca üçüncü kişilere bırakılmıştır.

Kamu idaresi cevabında adı geçen şirkette %40 oranında belediye iştirakinin bulunduğu ve hatta herhangi bir maliyete katlanılmaksızın kar payına da ortak olunduğu ifade edilmiş olsa da, adı geçen şirkete %60 oranında üçüncü kişilerin sahibi oldukları şirketin ortak olduğu ve bulgunun yazıldığı döneme kadar ki İdare, vakıf ve şirketin elde ettikleri gelir rakamları unutulmamalıdır. Dolayısıyla adı geçen şirkete herhangi bir ihaleye katılmaksızın 15 yıl

boyunca otoparklardan elde edilecek gelirleri tahsil yetkisinin verilmiş olması, ihalelerde gözetilmesi gereken en temel ilkelerden biri olan rekabet ilkesinin gerçekleştirilememiş olması sonucunu doğurmaktadır.

Sonuç olarak, gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otopark işletmeciliğinin ortak hizmet projesi kapsamına sokularak Vakıfa devredilmesi mevzuata açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, vakıf tarafından otopark gelirlerinin tahsil yetkisinin üçüncü bir şirkete devri, adı geçen şirketin ihale yasalarına tabi olmaksızın doğrudan kazanç elde etmesine de sebebiyet vermiştir.

BULGU 30: Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin Süresinin Belirlenmesinde Mevzuatta Öngörülen Süre Sınırına Uyulmaması

www.balioglu.net

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin süresi mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 tarihini aşacak şekilde belirlenmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *''Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması''* başlıklı 32'nci maddesinde belirtilen esas ve usullerde sosyal denge sözleşmesi yapılabilmektedir. Diğer yandan, yapılacak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacak ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyecektir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 8'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; "*Mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür."* hükmüne istinaden Yüksek Seçim Kurulu, 13.12.2018 tarihli ve 2018/1106 sayılı kararında mahalli idareler seçimlerinin 31 Mart 2019 Pazar günü yapılacağını açıklamıştır. Bu durumda imzalanmış olan sosyal denge sözleşmelerinin süresinin 31 Mart 2019 tarihini aşmaması gerekmektedir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge tazminatı konulu toplu sözleşmenin (sosyal denge sözleşmesi) 28'inci maddesinde; toplu sözleşmenin 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe

gireceği 31.12.2019 tarihinde sona ereceği ve yeni sözleşme imzalanana kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olacağına ilişkin düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile, toplu sözleşmenin(sosyal denge sözleşmesi) yürürlükte kalacağı en son tarih; mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 olması gerekirken 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olarak 31.12.2019 olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; süre sınırı aşılmış olsa bile, yetkili sendikanın değişmemesi ve sözleşme hükümlerinde mutabık kalınmış olması nedenleriyle mevcut sözleşmenin devam ettirildiği, bu durumun kamunun lehine olduğu ifade edilmiş ve bu nedenle herhangi bir kamu zararı oluşmadığı belirtilmiştir.

Bulgu konusu tespitte kamu zararına ilişkin herhangi bir eleştiriye yer verilmemiştir. Ayrıca, yukarıda izah edildiği üzere sosyal denge sözleşmelerinin süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyecektir. Kanun'da bu şekilde düzenlenen bir hüküm bulunmasına rağmen sözleşmenin 31.12.2019 tarihine kadar geçerli olması bu yönüyle bahsi geçen hükme aykırılık teşkil etmektedir.

Netice olarak; Belediye ile TÜM BEL- SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yürürlük süresi olarak belirlenen tarih mevzuatındaki düzenlemeye aykırıdır.

www.balioglu.net

BULGU 31: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatın belirlediği tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı düzenlenmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında da; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Diğer yandan; 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği; bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmeler uyarınca unvanlar itibariyle ödenen aylık ortalama tutarların 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların, mevzuatında belirtilen tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yeni imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde yukarıda belirtilen şekilde, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan hükümler dikkate alınabilecektir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve yetkili sedika arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi olduğu ancak, en son sözleşmenin mevzuatında belirtilen şekliyle düzenlenmediği ve personelin tazminat tavan tutarının mevzuatına göre tespit edilmediği; İdare tarafından 2019 yılında personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek eski sözleşmede gerekse de Toplu Sözleşme'de yer alan tavan tutarların aşıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından; 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasında memurlara yapılacak ödemeler bakımından tavan uygulamasına yönelik bir düzenleme bulunmadığı, 4688 sayılı Kanunun 32'inci maddesinin toplu sözleşme dönemi içerisinde yapılacak sözleşmelerle ilgili herhangi bir tavan getirmediği; mezkûr Kanun'un Geçici 14'üncü maddesi ile de 15.3.2012 tarihinden önce yapılan sözleşmelerin 31.12.2015 tarihine kadar yine 32'nci madde çerçevesinde sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağladığı belirtilmiş, ayrıca ILO sözleşmeleri ve Anayasa'nın 90'ıncı maddesinde yer alan "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır."* hükmü dayanak gösterilerek sosyal denge ödemelerinin mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca harcama birimlerince yapılan ödemelerin meclisin bütçe onayı ile harcama yetkililerine tahsis edilen ödemeler olduğu, harcama yetkililerin bütçeyi uygulama görevleri bulunduğu, bu nedenle ilgililerin kendi meclislerine karşı sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

www.balioglu.net

Ancak; kamu idaresinin değerlendirmesi sosyal denge sözleşmelerinin hukuki statüsü ile uyumlu değildir. Şöyle ki:

Öncelikle; sosyal denge sözleşmeleri, toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme hükmünde olmayıp akdedilme sürecinde isminin toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi olarak kurgulanması da söz konusu sözleşmelerin hukuki statüsünü değiştirmemektedir.

Kamu idaresi cevabında Anayasa'nın 90'ıncı maddesinde yer alan hüküm ile ILO sözleşmeleri hükümleri uyarınca ödemelerin hukuka uygun olduğu ileri sürülmüştür. Ne var ki ILO'nun 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleri çalışanların toplu sözleşme haklarını güvence altına almak için düzenlenmiştir. Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi ve Sözleşme Hakkı" başlıklı 53'üncü maddesinde işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip oldukları belirtilmiş, toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağının da kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmış, bu kapsamda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle kamu çalışanlarının kanuni düzenlemelere uygun olmak şartıyla toplu sözleşme yapma hakkı verilmiştir.

Diğer bir ifade ile; uluslararası sözleşmelere göre, kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakları vardır. Ülkemizde, kamu çalışanlarının; ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için sendika kurması, işverenleri ile eşit koşullarda ve özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalamasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin gereği hem Anayasa hem de 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılmış, dolayısıyla, sendika kurma ve toplu sözleşme haklarının kullanılması için yapılan yasal düzenlemelerde bahsi geçen antlaşmalar dikkate alınmıştır. Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde Toplu Sözleşme'nin tanımı ve süreçleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 128'inci maddesinde Toplu Sözleşme hükümlerinin bağlayıcı olduğu belirtilmiştir. Toplu Sözleşme; uluslararası sözleşmelerde bir hak olarak yer alan ve ülkemizce de kabul edilip anayasa ve yasa düzeyinde düzenlemesi yapılan toplu görüşme, pazarlık ve sözleşme haklarının kullanıldığı hukuki bir metin olup tarafları bağlamaktadır.

Kamu idaresi cevabında 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde memurlar için ödenebilecek sosyal denge ödemeleri için belirlenen herhangi bir sınırın olmadığı ifade edilmişse de, Kanun'un ilgili maddesinde 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge sözleşmesi imzalanabileceği ifade edilmiştir. Adı geçen KHK'nın ek 15'inci maddesinde, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgililer arasında belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiştir. Görüleceği üzere her ne kadar 4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesinde sosyal denge ödemeleri için lafzi olarak herhangi bir tavan uygulaması getirilmemiş olsa da, madde metninde atıf yapılan hükümlerden tavan tutar uygulamasının var olduğu anlaşılmaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ve 4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde, kamu görevlilerine sözleşme uyarınca verilecek sosyal denge tazminatının tavan tutarının nasıl hesaplanacağı açıkça belirtilmiştir. Bu emredici

www.balioglu.net

hükümlere aykırı sözleşme düzenlenmesi ve bu sözleşme uyarınca ödenen tazminatların hukuka uygun olduğunun savunulması mümkün değildir.

Bu bağlamda, kanun koyucu sosyal denge tazminatı ödemelerinde tavan uygulaması getirmiştir. İlgili mevzuatında düzenlendiği üzere, sosyal denge tazminatları dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşme hükümlerine göre ödenecektir. Bu Toplu Sözleşmelerde tavan düzenlemesi vardır. Ancak, Kanun koyucu 11.04.2012 tarihi itibariyle uygulanan sözleşmeler uyarınca ödenen aylık ortalama tutarın da çalışan lehine olması durumunda tavan olarak dikkate alınabileceğini düzenlemiştir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itbariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ve 4688 sayılı Kanun''un Geçici 14'üncü maddesindeki icazete bağlı olarak kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, sosyal denge tazminatı için, mevzuatında belirlenmiş bir tavan bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Son olarak kamu idaresi cevabında harcama yetkililerinin kendi meclislerine karşı sorumlu olduğu ve yapılan bu harcamaların belediye meclisince kabul edilmiş bütçe doğrultusunda gerçekleştirildiği ifade edilmiş olsa da, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde; *"...Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur."* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla harcama yetkilileri harcamaların yapılması sürecinde mevzuata uygunluk açısından gerekli kontrolleri sağlamak durumundadırlar. Niteliği itibariyle hukuka aykırı olduğu açıkça belli olan harcamalara verilen onaylar, harcama yetkililerinin de sorumluluğunu doğurmaktadır.

Sonuç olarak sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatına uygun kurulması ve sosyal denge tazminatı ödemelerinde mevzuatında belirtilen tavan tutarlara uyulması gerekmektedir.

BULGU 32: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan konut edindirme yardımı, izin, eğitim vb. konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

www.balioglu.net

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olduğu, sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin

özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "Sosyal Çalışmalarda Yardımcı Olmak", "Konut edindirme", "Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma" vb. gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri ve bu sözleşmelere ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Anayasa'nın 90'ıncı maddesi dayanak gösterilmiş ve ayrıca işçi statüsünde çalışanlar için uygulanan toplu pazarlık hakkının kamu görevlileri için de uygulanması gerektiği ifade edilmiştir ve bulgu konusu tespitte yer alan hususların uluslararası sözleşmeler kapsamında olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında sosyal denge sözleşmelerinin uluslararası sözleşmeler kapsamında olduğu ileri sürülmüştür. Ne var ki ILO'nun 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri kapsamında sözleşmede belirtilen hususlar çalışanların toplu sözleşme haklarını güvence altına almak için düzenlenmiştir. Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi ve Sözleşme Hakkı" başlıklı 53'üncü maddesinde işçi ve işverenlerin karşılıklı olarak sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip oldukları belirtilmiş, toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağının da kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmış, bu kapsamda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle kamu çalışanlarının kanuni düzenlemelere uygun olmak şartıyla toplu sözleşme yapma hakkı verilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında; "*Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar."* Hükmü yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve

Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme hayata geçirilmiştir. Adı geçen toplu sözleşmede kamu görevlilerinin geneline ilişkin mali ve sosyal haklar düzenlenmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir.

2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. Ilgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin "sosyal denge sözleşmesi"dir.

www.balioglu.net

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itbariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak, sosyal yardım ve faaliyetlerin düzenlenme metinleri; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre akdedilen toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

Sonuç olarak belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan sosyal çalışmalarda yardımcı olmak, konut edindirme, belediyenin sosyal faaliyet ve imkânlarından yararlanma gibi düzenlemeler söz konusu

mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 33: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Eksik Gönderilmesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının tamamı ilgili idareye gönderilmemiştir.

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 çıkarılan 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. Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, yılsonu itibari ile tahsil edilen 4.125.793,29 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının 892.875,63 TL'lik kısmının ilgili idareye gönderildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bu payların finansman kaynaklarının yetersizliği, belediye paylarındaki yaşanan düşüşler, hizmet kalitesinin düşürülmemesi gibi çeşitli nedenlerle tam olarak gönderilemediği ifade edilmiş ve ilgili kurum ile görüşmelerin yapılarak konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ilgili idare paylarının tam olarak gönderilememesi ile ilgili olarak çeşitli nedenler sayılmış olsa da bulguda da belirtildiği üzere, bu payların ilgili idareye gönderilmesinden belediye başkanı ve mali hizmetler müdürü birlikte sorumlu tutulmuşlardır. Ayrıca payların zamanında gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Netice olarak; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının ilgili idarelere mevzuatında belirtilen oranlar dikkate alınarak gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 34: İdarenin Sosyal Tesislerinde Sunulan Hizmetler İçin İlgili Tebliğ'e Aykırı Ücret Belirlenmesi

www.balioglu.net

İdarenin tasarrufunda bulunan sosyal tesislerden yararlanacaklar için belirlenen ücretler Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 221'inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden elde edilecek gelirlerin muhasebesine ilişkin esas ve usulleri tespit etmek ve buna ilişkin diğer her türlü düzenlemeyi yapmak Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Söz konusu bende dayanılarak her yıl ocak ayında o yıla ilişkin olarak Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ yayımlanmakta ve kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerden dinlenme amacıyla veya diğer amaçlarla yararlanacaklardan alınacak yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında uyulacak usul ve esaslar belirlenmektedir.

2019 yılına ilişkin olarak 10.01.2019 tarihli ve 30651 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri" başlıklı 5'inci maddesinde aynen;

"Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücreti asgari 220,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkilidir." denilmektedir.

Ayrıca Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin (12) numaralı fıkrasında ise bu Tebliğde belirlenmiş olan bedellere, katma değer vergisi dâhil olmadığı belirtilmiş ve (14) numaralı fıkrasında ise tesisler için tespit edilen ücretlerin, tahsisin yapıldığı tarihte ilgililerden peşin olarak tahsil edileceği belirtilmiştir.

İdarece belirlenen 2019 yılı Ücret Tarifesinde Belediye personelinin çocukları için tam gün uygulanacak ücret tarifesi katma değer vergisi dâhil olmak üzere 250 TL olarak belirlenmiş olup söz konusu tutarın KDV hariç tutarı ise 211,86 TL'dir. Bahse konu Tebliğde ise bu tutar asgari 220,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ayrıca Tebliğin yukarıda yer verilen maddesine aykırı olarak söz konusu ücretler ilgili personelden peşin tahsil edilmemekte aylık olarak personel adına tahakkuk ettirilmekte böylelikle bahse konu hizmet dolayısıyla tahsil edilmesi gereken tutarlar zamanında tahsil edilememektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından 01.01.2020 tarihinden itibaren kreş ücretlerinin adı geçen Tebliğ'e uygun hale getirildiği ifade edilmiş olsa da, hatalı uygulama dolayısıyla 2019 yılında tahakkuk ettirilen kreş ücretleri Tebliğ'de belirlenen asgari tutarın altında kalmıştır.

Kamu İdaresi tasarrufunda bulunan sosyal tesislerden yararlanılmasına ilişkin olarak tespit edilen ücretlerin Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 35: Tebligat Ücreti Ödemelerine İlişkin Ödeme Emri Belgeleri Ekinde Kanıtlayıcı Belgelerin Yer Almaması

İdarece tebligat ücreti ödemelerine esas ödeme emri belgeleri eklerinde, hangi personelin tebligat ve takip için görevlendirildiğini, tebligatın nereye yapıldığını gösteren herhangi bir ifade ile tebellüğe ilişkin herhangi bir belgeye yer verilmemiştir.

7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre tazminat alan memur ve hizmetliler dışındaki memurlar aracılığıyla bu Kanun'a göre yaptırılacak tebligatlar için, tebligat yapana verilecek zaruri masrafların miktarının, kendisine tebliğ yapılacak şahsın bulunduğu yerin mesafesine göre her mali yılbaşında gerek merkez gerekse merkeze bağlı ilçeler için ayrı ayrı tespit edileceği ifade edilmiştir.

20.08.1959 tarih ve 4/12059 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Tebligat Tüzüğü'nün "Tebliğ Evrakının Nüshaları ve Makbuz Verilmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde ise tebliğ olunacak her türlü evrakın ihtiyaç kadar nüshadan oluşacağı ve bu evrakların tebliğlerine ait tebliğ mazbataları dosyasına konulacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Tebligat ücretlerine ilişkin ödeme emri belgelerinin eklerinde görevlendirme onayı, tebligatın nereye yapıldığını gösteren yazı ve tebliğ alanın imzası gibi kanıtlayıcı dokümanlara yer verilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde konu ile ilgili bir düzenleme bulunmadığı gerekçesiyle genel hükümlere göre hareket edildiği, bulguda yer alan değerlendirmeler neticesinde ödeme emri belgeleri ekine ilgili belgelerin konulacağı ve konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre ve söz konusu ödemelerin denetlenebilir olması açısından tebligat ücretinin ödendiği ödeme emri belgeleri ekinde; hangi personelin tebligat ve takip için görevlendirildiğini ve tebligatın hangi kuruma veya kişiye yapıldığını gösteren bir yazı ile tebellüğe ilişkin tebliğ alanın imzasının gösteren bir belge ve görevlendirme yazılarının bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 36: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2018 yılı yevmiye defterinde bazı yevmiye numaraları boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 44' üncü maddesine göre; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterlerdir. Ayrıca, ilgili Yönetmelik'in 43'üncü maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre işlemler, yevmiye defterine kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilerek kaydedilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 01.01.2019-31.12.2019 döneminde İdarenin yevmiye defterinde toplamda 89 yevmiyenin boş bırakıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından boş yevmiyelerin kullanılan muhasebe sisteminden kaynaklandığı, konu hakkında yazılım şirketinin uyarıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe işlemleri, yevmiye numara sırasına göre arada boşluk bırakılmadan kaydedilmelidir.

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: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Gider Tahakkukları Hesaplarının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tahakkuk Eden Emlak, Çevre Temizlik, Eğlence ile İlan ve Reklam Vergilerinin Tamamının Tahsil Edilememesi	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Benzer nitelikteki tespit; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Tahakkuk Etmiş Bazı Kira Gelirlerinin Tahsilatının Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yevmiye Madde Numaraları Sıralamasında Boşlukların Bulunması	2015	Yerine Getirilmedi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun

www.balioglu.net

			"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu 36 olarak yer almaktadır.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Sağlık Merkezinin SGK ile Anlaşmasının Olmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınır Malların Mevzuata Uygun Şekilde Takip Edilmemesi	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Benzer nitelikteki tespit; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Taşınmazların Ecrimisil ile Yönetilmesi	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Benzer nitelikteki tespit; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Aynı Kişilere Kiralanması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Benzer nitelikteki tespit; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde Bulgu

www.balioglu.net

			7 olarak yer almaktadır.
Kıdem Tazminat Karşılıkları Hesaplarının Kullanılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
KDV Hesaplarının Uygun Kullanılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde Bulgu 4 olarak yer almaktadır.

www.balioglu.net