T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	**1**
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	**141**

www.balioglu.net

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

www.balioglu.net

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 12
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 21
9. EKLER 131

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediyenin Teşkilat Bilgisi 3

Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 4

Tablo 3: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5

Tablo 4: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5

Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6

Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6

Tablo 7: Amortismana Tabi 251 ve 252 Hesaplarının Envanter ve Muhasebe Kayıtlarındaki Görünümü 18

Tablo 8:Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Pay 27

Tablo 9:Müze ve Örenyeri Bulunan İlçe Belediyeleri 27

Tablo 10:İhale Türleri Dağılımı 30

Tablo 11:Bağışlanan Araç Listesi 41

Tablo 12: Belediyenin Ruhsatlı ve Ruhsatsız İşyerleri İstatistikleri 56

Tablo 13: Belediyenin Ruhsatlı ve Ruhsatsız Çalışan Şirket İstatistikleri 56

Tablo 14:Hakediş Raporu Bulunmayan Hizmet Alım İşleri 57

Tablo 15: Sözleşmesi Bulunmayan Hizmet Alım İşleri 59

Tablo 16:Yüklenici Karı Gösterilmeyen Hizmet Alım İşleri 61

Tablo 17:Gecekondu Fonuna Alınması İçin Gönderilen Paylar 73

Tablo 18:Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılacak Payların Karşılaştırılması 73

Tablo 19:Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamındaki Ticari Üniteler 77

www.balioglu.net

Tablo 20: 2886 Sayılı Kanuna Göre Pazarlık Usulü ve Açık İhale Usulü İle İhale Edilen Parkur Noktaları 110

Tablo 21: Belediye Şirketlerine Düşük Ücretle Kiralanan Yerler..... 122

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kullanılması

2. Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Hatalı Kullanılması

3. Birikmiş Amortisman Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

4. Takibe Alınan Faaliyet Alacaklarının Mevzuata Uygun Muhasebeleştirilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

2. Verilen Çek ve Ödeme Emirleri Hesabı İle Banka Hesabının Mevzuata Uygun Kullanılmaması

3. Emanetler Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

4. Müze Giriş Ücretleri Paylarının İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

5. İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması

6. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Göre Açık İhale Usulüyle İhale Edilmesi Gereken İşlerin Pazarlık Usulüyle İhale Edilmesi

7. Sporcu Personel Hizmet Alım İşi İhalesinde Puanlama ve Kura Yönteminin Nasıl Yapıldığının Tutanak Altına Alınmaması

8. İlan ve Reklam Vergisi Alacakları İçin Takip İşlemlerinin Başlatılmaması

9. 237 Sayılı Taşıt Kanununa Aykırı Olarak Meclis Kararı Olmadan Taşıt Edinilmesi

10. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa Aykırı Olarak Ücret Belirlenmesi

11. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

12. Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi

www.balioglu.net

13. Belediye Tarafından Altyapı Yatırım Hesabının Kullanılmaması

14. Belediyenin İşlettiği Kreşlerin Gelir ve Giderlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması

15. Büyükşehir Belediyesinin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Alanlardaki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

16. Doğrudan Temin suretiyle Alınan Hizmet Alımı Ödemeleri İçerisinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması

17. Doğrudan Temin Yoluyla Alınan Hizmet İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

18. Götürü Bedel Üzerinden Yapılan Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Hesabında Yüklenici Karının Gösterilmemesi

19. Hafriyat Döküm Sahası ve Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi Olarak Kullanmak Üzere Orman Genel Müdürlüğünce Antalya Büyükşehir Belediyesine İzin Verilen Alanların İhalesiz Olarak Antalyaspor Kulübü Derneğine Verilmesi ve Protokolle Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi

www.balioglu.net

20. Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Gönderilen %10 Payın 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabına Aktarılmaması ve Bu Payın Amacı Dışında Kullanılması

21. İhale Yapılmadan Gsm Hizmet Alım İşi Yapılması

22. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

23. Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Yer Alan Ticari Ünite ve Tesislerin İşletilmesi İşi İhale Sürecinde Meydana Gelen Hukuka Aykırılıklar

24. Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Yer Alan Ticari Ünite ve Tesislerin İşletilmesi İşi İhalesinde Rekabeti Engelleyici Unsur Bulunması

25. Kurum Performans Kriterlerinin Belirlenmemesine Rağmen Personele İkramiye Ödenmesi

26. Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

27. Mevzuatta Belirlenmeyen Unvanlarda Sözleşmeli Personel İstihdam Edilmesi

28. Parasal Sınırın Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

29. Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan Özel Hakka Sahip Olmayan Kişiden Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Temin Edilmesi

30. Su Üstü Sporları Parkur Noktalarının İhale Edilmesinde Mevzuata Aykırı Hareket Edilmesi

31. Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Süresinin Uzatılmaması

32. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması

33. Taşınmazların Düşük Bedellerle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilmesi

34. Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında Sunulmaması ve Cezai Şartların Uygulanmaması

35. Yapım İşlerine Ait İş Programlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

36. Yevmiye Numaralarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Verilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; 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 kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 6771 sayılı Kanunla değişik 8'inci maddesi ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına tanındığından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçmiş ve bu değişikliğin mahalli idareler ve dolayısıyla belediyeler üzerinde etkisi; Anayasa'nın 123'üncü maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi, 127'nci maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle de mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarının Cumhurbaşkanının iznine tabi kılınması şeklinde gerçekleşmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin

www.balioglu.net

100'üncü maddesi gereğince;

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,

ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,

d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,

f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevlerin yanında, Anayasa'nın 127'nci maddesi, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 798'inci, 5393 sayılı Kanun'un 10, 45, 46 ve 47'nci maddesiyle İçişleri Bakanlığına belediyeler ile ilgili verilen vesayet yetkisi halen devam etmektedir.

www.balioglu.net

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Protokol Şube Müdürlüğü ve Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü'dür. Doğrudan

Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. 1. Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan bir birimdir. Genel Sekretere bağlı 3 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 25 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Büyükşehir Belediyesi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Belediyenin Teşkilat Bilgisi

Büyükşehir Belediye Başkanı				
Başkanlık Makamına Bağlı Birimler	**Genel Sekreter**	**Genel Sekreter Yardımcısı (Teknik)**	**Genel Sekreter Yardımcısı (Mali)**	**Genel Sekreter Yardımcısı (İdari-Sosyal)**
Teftiş Kurulu Başkanlığı	1.Hukuk Müşavirliği	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
İç Denetim Birimi Başkanlığı		Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı
Özel Kalem Müdürlüğü		Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	İtfaiye Dairesi Başkanlığı
Protokol Şube Müdürlüğü		Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı	Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı
Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü		Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	Zabıta Dairesi Başkanlığı	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
		Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı
		Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı		Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı
		İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı		Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı
		Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı		Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
				Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 1933 personelin 114'ü müdür, 34'ü şef,

www.balioglu.net

934'ü memur, 441'i işçi, 403'ü sözleşmeli personel ve 7'si ise sanatçıdır. Belediyede personel sayısı bir önceki yıla göre azalma göstermiştir.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Şirket Adı	Ödenmiş Sermayesi	Belediyenin Ortaklık Oranı
Antalya İnsan Kaynakları A.Ş.	268.750,00 TL	%100
Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	5.967.600,00 TL	%99,46
Anet Antalya İnşaat Turizm San. Tic. A.Ş.	21.801.388,00 TL	%98,45
Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	13.440.000,00 TL	%96,00
Ahb Antalya Hayvancılık A.Ş.	8.726.500,00 TL	%77,08
Anset Özel Sağlık Eğitim Kültür İnşaat Ltd.Şti.	5.000.000,00 TL	%84
Antalya Ulaşım Hiz. Pet. San. Tic. A.Ş.	67.900.695,00 TL	%95, 57
Antalya Sosyal Hizmetler A.Ş.	50.000,00 TL	%51
ALDAŞ (Alt Yapı Yönetim Ve Danışmanlık Hiz. San. Ve Tic. A.Ş.)	3.000.000,00 TL	%1
ANFAŞ (Antalya Fuarcılık İşletme Ve Yatırım Anonim Şirketi)	27.500.000,00 TL	%10.86
Asbaş (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.)	495.000,00 TL	%33,92
Enerya Antalya Gaz Dağıtım A.Ş.	60.000.000,00 TL	%8,82
Antalya Zeytinpark Tarım Ürünleri San. Tic. A.Ş.	10.000.000,00 TL	%10
Antalya Pamuklu Dokuma İnş. Müh. Öz. Eğt. Dan. Hiz. İh. Mad. Tur. Tic. San. A.Ş.	56.056.000,00 TL	%0,0001
Halk Bankası A.Ş.	1.250.000.000,00 TL	%0,000018024

1.3.Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 3: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2016 Yılı (A)	2017 Yılı (B)	2018 Yılı (C)	Değişim Oranı (D=C-B/B) (%)
Personel Giderleri	173.122.814,26	161.989.818,29	338.967.729,52	109,25
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	25.072.336,79	24.174.869,54	59.530.193,95	146,25
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	529.634.505,69	605.135.021,44	497.794.796,91	-17,74
Faiz Giderleri	24.072.370,02	31.821.828,04	95.161.150,91	199,04
Cari Transferler	44.050.406,67	42.864.348,88	60.184.718,32	40,41
Sermaye Giderleri	546.456.767,71	1.070.356.572,56	1.171.189.753,55	9,42
Sermaye Transferleri	-	4.575.804,38	5.567.669,39	21,68
Borç Verme	5.600,00	4.138.080,00	1.125.000,00	-72,81
Yedek Ödenekler	-	-	-	-
Bütçe Gider Toplamı	**1.342.414.801,14**	**1.945.056.343,13**	**2.229.521.012,55**	**14,63**

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2018 döneminde bir önceki yıla göre yüzde 14,63 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde ise; giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın yüzde 199,04 ile Faiz Giderleri kalemi olduğu görülmektedir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2016 Yılı (A)	2017 Yılı (B)	2018 Yılı (C)	Değişim Oranı (D=C-B/B) (%)
Vergi Gelirleri	47.329.461,62	47.415.175,43	54.468.045,69	14,87
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	112.232.521,91	170.831.724,40	157.416.699,47	-7,85
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	35.246.429,00	53.245.829,72	61.472.399,04	15,45
Diğer Gelirler	862.085.715,93	1.013.549.588,02	1.263.265.065,93	24,64
Sermaye Gelirleri	38.479.800,53	66.327.242,54	92.422.878,73	39,34

Bütçe Gelirleri Toplamı	1.095.373.928,99	1.351.369.560,11	1.629.045.088,86	20,55
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	-	-	8.263.187,62	-
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	1.095.373.928,99	1.351.369.560,11	1.620.781.901,24	19,94

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre gelirler yüzde 2018 yılında yüzde 19,94 oranında artış göstermiştir. Artışın temel sebebi Diğer Gelirler ile Sermaye Gelirleri kalemlerindeki artıştır.

Belediye'nin 2018 yılı dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gider Türü	2018 Yılı Gider Bütçe (A)	2018 Yılı Gerçekleşen (B)	Gerçekleşme Oranı % (C=(B/A)
Personel Giderleri	180.871.000,00	338.967.729,52	187,41%
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	28.105.000,00	59.530.193,95	211,81%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	794.212.219,00	497.794.796,91	62,68%
Faiz Giderleri	72.000.000,00	95.161.150,91	132,17%
Cari Transferler	113.108.500,00	60.184.718,32	53,21%
Sermaye Giderleri	1.847.103.281,00	1.171.189.753,55	63,41%
Sermaye Transferleri	4.600.000,00	5.567.669,39	121,04%
Borç Verme	0	1.125.000,00	-
Yedek Ödenekler	170.000.000,00	0	-
Bütçe Gider Toplami	**3.210.000.000,00**	**2.229.521.012,55**	**69,46%**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Giderleri %69,46 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderleri ile S.G.K. Devlet Prim Giderleri yaklaşık %200 oranında gerçekleşmiştir. Keza Sermaye Transferleri %121,04 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderlerinde ise %32,17 oranında başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmıştır.

Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gelirin Türü	2018 Yılı Gelir Bütçesi (A)	2018 Yılı Gerçekleşen (B)	Gerçekleşme Oranı % (C=B/A)
Vergi Gelirleri	65.968.000,00	54.468.045,69	82,57%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	152.741.000,00	157.416.699,47	103,06%
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	0	61.472.399,04	-

www.balioglu.net

Diğer Gelirler	1.221.391.000,00	1.263.265.065,93	103,43%
Sermaye Gelirleri	917.500.000,00	92.422.878,73	10,07%
Alacaklardan Tahsilâtlar	-	-	-
Bütçe Gelirleri Toplami	**2.357.600.000,00**	**1.629.045.088,86**	69,10%
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Topl.	-600.000,00	-8.263.187,62	1377,20%
Net Bütçe Gelirleri Toplami	**2.357.000.000,00**	**1.620.781.901,24**	68,76%
Borçlanma	853.000.000,00	1.001.394.800,80	117,40%
Toplam	**3.210.000.000,00**	**2.622.176.702,04**	**81,69%**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Gelirleri %81,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri ve Sermaye Gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

www.balioglu.net

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 Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, 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 Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve

iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Antalya Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında, Belediyenin yönetim sorumluluğu dâhilinde müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

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

www.balioglu.net

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

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

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır ancak yapılan incelemede ölçülebilir olmayan stratejik hedefler için herhangi bir gösterge belirlenmemiştir. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış olup her yıl güncellenmektedir. Amaç ve

hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemler belirlenmiştir.

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

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

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. FLEXCİTY otomasyon sistemi ve SAYSİS program modülleri ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

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

www.balioglu.net

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Antalya Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmıştır. Ancak Eylem Planlarına ilişkin yıl içinde herhangi bir değerlendirme raporu düzenlenmediği ve dolayısıyla da Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne herhangi bir rapor gönderilmediği tespit edilmiştir.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenerek raporlanmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı için en son 2016 yılında revizyon çalışması yapılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kullanılması

Yapılan incelemelerde 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının mevzuata uygun kullanılmadığı ve bunun sonucunda bilançoda hataya sebebiyet verildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 160 İş Avans ve Krediler Hesabıyla ilgili olarak "Hesabın işleyişi" başlıklı 126'ncı maddesinde;

"...

b) Alacak

1) Verilen iş avans ve kredilerinden yapılan giderlere ilişkin kanıtlayıcı belgeler geldiğinde harcama tutarı, bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

2) Verilen avans veya banka nezdinde açtırılan kredilerden nakden iade edilenler bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

3) Bu hesapta kayıtlı bulunan avans ve kredi tutarlarından süresi içerisinde mahsup veya iade edilmeyenler bu hesaba alacak, sorumluları adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.

4) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan mahsup dönemine aktarılanlar bu hesaba alacak, 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına borç kaydedilir" denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin "Hesabın niteliği" başlıklı 130'uncu maddesinde, 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının kurumlarca mal ve hizmet alımı karşılığı olmak üzere, maddi duran varlık hesaplarını ilgilendirmeksizin yüklenicilere verilen avanslar; ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere verilen personel avansları ile emanetler hesabına alınan tutarlardan ilgililerine avans olarak ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Hesabın işleyişi" başlıklı 132'nci maddesinde ise;

"*a) Borç*

1) Ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere verilen avans ve krediler bu hesaba borç,

www.balioglu.net

100-Kasa Hesabı veya 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.

2) Aralık ayının 15 inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarları bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

3) İlgililer tarafından memur yolluğu olarak kurum adına yatırılarak emanete alınan paralardan, görevli memurlar veya mutemetlerine ödenen avanslar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.

4) Yüklenicilere teminat karşılığı verilen avanslar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı veya 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir. Diğer taraftan 910- Alınan Teminat Mektupları Hesabına borç, 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabına alacak kaydedilir" denilmektedir.

Mezkûr yönetmeliğin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabıyla ilgili olarak "Hesabın işleyişi" başlıklı 138'inci maddesinde;

"(1) Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanlar bu hesaba borç, ilgisine göre 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161-Personel Avansları Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde, tutarı bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 834-Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden yapılan tahsilat bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

3) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan süresi içerisinde kapatılmayanlar bu hesaba alacak, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilir." Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde kesin mizanın 162.99 detay kodunda Diğer Bütçe Dışı

www.balioglu.net

Avanslar hesap adıyla 8.568.761,16 TL tutarına bir kayıt bulunduğu görülmüştür. Söz konusu kaydın daha önce Devlet Malzeme Ofisine itfaiye aracı alımı için verilen avans olduğu ve 160 hesabında kayıtlı olduğu, ancak 21.12.2018 tarihli ve 44664/1 yevmiye numaralı muhasebe kaydı ile alımın henüz gerçekleşmemesi ve kurumca süre uzatımı verilmesi sonucu ilgili tutarın 160 hesabından çıkarılarak 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kurumca herhangi bir iş için 160 hesabı kullanılarak avans veya kredi verilebileceği, ancak süresi içerisinde işin gerçekleşmemesi veya ilgili avans ya da kredinin mahsup edilmemesi sonucunda eğer izleyen bütçe yılının mahsup dönemi içerisinde işin gerçekleşmesi mümkünse söz konusu avans veya kredinin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabına aktarılması gerektiği aksi takdirde verilen avans veya kredinin yıl bitmeden kapatılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, itfaiye alımı için verilen avans işinde, Devlet Malzeme Ofisi tarafından süresi içerisinde işin gerçekleştirilemeyeceğinin belirtilmesi, buna göre kurumca süre uzatımı verilmesi ve ilgili tutarın 162 hesabına aktarılması sonucunda 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabında 8.568.761,16 TL tutarında hataya sebebiyet verilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusu işlem; itfaiye aracı alımı için Devlet Malzeme Ofisine verilen avanstan kaynaklanmakta, yıl sonunda kapatılamayan avansın 162 hesabına aktarılması sonucunda oluşmuş olup münferit bir işlemdir. İdaremizce benzer iş ve işlemlerde bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Yanlış Kullanılması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı mali tablolarında yer alan 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının tam ve doğru bilgileri yansıtmadığı düşünülmektedir.

BULGU 2: Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Hatalı Kullanılması

Yapılan incelemeler sonucunda 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının mevzuata aykırı şekilde kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 101'inci maddesinde, 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının ilgili mevzuatına

dayanılarak vadesi bir yılın altına inmiş olanlar ile sınırlı olmak üzere nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacaklar ile duran varlıklar ana hesap grubu içindeki kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı alacaklardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan tahsil edilen, terkin edilen veya takibe alınanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mezkûr yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 102'nci maddesinde aynen;

"*(1) Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) Borç

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olan borç verme işlemlerinden doğan alacaklar bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

2) Dönem sonunda, duran varlıklar ana hesap grubundaki kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen borçlardan yapılan tahsilat bir taraftan 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, anapara tutarı bu hesaba, geçmiş aylar ya da yıllar için hesaplanmış olan faiz tutarı ilgisine göre 181-Gelir Tahakkukları hesabı veya 281 Gelir Tahakkukları Hesabına, içinde bulunulan aya ilişkin olarak hesaplanan faiz tutarı ise 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı alacaklardan vadesinde tahsil edilemeyenler ile işlemiş faiz alacaklarından anaparaya eklenmiş olanlar bu hesaba alacak, 137-Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilerek takibe alınır."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Nazım hesaplar" başlıklı 402'nci maddesinde; nazım hesapların, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin sadece bilgi verme görevi

www.balioglu.net

yüklediği işlemleri, kurumun muhasebe disiplini altında toplanmasını istediği işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükleri kapsayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı, ilgili mevzuata dayanılarak nakit olarak verilecek borçlardan doğan alacakların takibi için kullanılmaktadır.

Yapılan incelemede Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) arasında 07.02.2016 tarihinde imzalanan protokol gereği Serik ilçesi, Yukarıkocayatak Mahallesi sınırları içerisinde bulunan 287 parsel numaralı 590.529,21 metrekare yüzölçümlü mera vasıflı taşınmazın, 216.911,16 metrekarelik kısmının mera vasfından çıkartılarak Hazine adına tescil işleminin yapılması ve aynı taşınmaza sosyal konut yapılması amaçlanmaktadır. Söz konusu protokole ek olarak 18.09.2017 tarihinde yapılan ek protokol ile belediye tarafından ilgili taşınmazlar üzerinde bulunan sera, ev, müştemilat, muhdesat vb. unsurların, muhatapları ile mutabakatlarının sağlanarak veya kamulaştırma işlemi yaparak arsaların inşaat yapımına uygun hale getirilmesi, belediyenin yapmış olduğu tüm bu masraflar karşılığında da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından belediyeye konut verilmesi kararlaştırılmıştır. Belediye de yapmış olduğu masrafları karşılığını 132 Hesabında kayıt altına almıştır. Belediye söz konusu tutarı 132 hesabı yerine yukarıda açıklandığı üzere, ilerde doğması muhtemel olan bir hak olduğu için nazım hesaplarda takip etmesi gerekir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde bu hususa ilişkin açılmış bir hesap bulunmamakla birlikte, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne başvurularak ilgili hesapların açılması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, belediyenin yapmış olduğu masrafları mevzuata aykırı bir şekilde 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına kaydetmesi sonucu ilgili hesapta 1.747.250,00 TL tutarında hataya sebebiyet verilmiş olmakla birlikte söz konusu tutarın nazım hesaplarda izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) arasında 07/02/2016 tarihinde imzalanan protokol gereği Serik İlçesi, Yukarıkocayatak Mahallesi sınırları içerisinde bulunan 287 parsel numaralı mera vasıflı taşınmazın mera vasfından çıkartılarak Hazine adına tescil işleminin yapılması ve aynı taşınmaza sosyal konut yapılması amaçlanmaktadır. Söz konusu protokole ek olarak 18/09/2019 tarihinde yapılan ek protokol ile belediye tarafından ilgili taşınmazlar üzerinde bulunan sera, ev, müştemilat, muhdesat v.b unsurların, muhatapları ile mutabakatlarının sağlanarak veya kamulaştırma işlemi yaparak arsaların inşaat yapımına uygun hale getirilmesi, belediyenin yapmış olduğu tüm bu masraflar karşılığında da Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından belediyeye konut verilmesi kararlaştırılmıştır. Belediyemiz de söz konusu tutarı 132 hesapta kayıt altına almıştır.

Ancak bulguda ilgili tutarın ilerde doğması muhtemel olan bir hak olduğu için nazım hesaplarda takip edilmesi gerektiği, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde bu hususa ilişkin açılmış bir hesap bulunmadığı ve T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne başvurularak ilgili hesapların açılmasının sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Belediyemiz bulgu da bahsi geçen hesapların açılması için T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne Sayıştay bulgusunu ilgi tutarak hesap açılması için talepte bulunmuştur." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Yanlış Kullanılması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı mali tablolarında yer alan 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının tam ve doğru bilgileri yansıtmadığı düşünülmektedir.

BULGU 3: Birikmiş Amortisman Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Antalya Büyükşehir Belediyesinin duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Belediyenin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının muhasebe kayıtlarında yer alan tutarları ile Emlak İstimlak Daire Başkanlığının taşınmazlara

www.balioglu.net

ilişkin tutmuş olduğu taşınmaz envanter kayıtlarındaki tutarlar arasında aşağıdaki tabloda görüleceği üzere fark olması ve amortisman ayırma işlemlerinin, muhasebe sistemindeki kayıtlı tutarlar yerine taşınmaz envanter listesindeki tutarlar üzerinden yapılması sonucu 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının olması gerektiğinden daha düşük olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 7: Amortismana Tabi 251 ve 252 Hesaplarının Envanter ve Muhasebe Kayıtlarındaki Görünümü

Muhasebe Kodu	Muhasebe Hesap Adı	Taşınmaz Envanteri	Muhasebe Kayıtları	Fark
251.01.06.01	Köprüler	0,00	17.763.948,82	17.763.948,82
251.01.06.02	Alt Geçitler	1,00	60.993,14	60.992,14
251.01.07	Yollar	36.808.023,01	651.340.210,22	614.532.187,21
251.01.08	Sulama Kanalları	404.948,18	3.437.817,34	3.032.869,16
251.01.09.01	Su Kuyuları	10.720,00	2.178.577,80	2.167.857,80
251.01.10.03	Göletler	0,00	55.460,00	55.460,00
251.01.13	İskeleler	0,00	16.166,62	16.166,62
251.01.14	Çekek Yerleri	0,00	35.695,00	35.695,00
251.01.16.01	Demiryolu Hatları ve İstasyonları	0,00	2.732.928,55	2.732.928,55
251.01.16.03	Tramvay Hatları ve İstasyonları	4.638.561,00	313.958.436,71	309.319.875,71
251.01.16.04	Teleferik Hatları ve İstasyonları	0,00	8.990.315,57	8.990.315,57
251.01.16.06	Yolcu Terminalleri (Otogarlar)	226.538.934,00	739.206.107,08	512.667.173,08
251.01.20.01	Meydanlar	7.055.885,00	200.892.461,77	193.836.576,77
251.01.20.03	Mesire Yerleri	70.787,00	54.246.184,98	54.175.397,98
251.01.20.06	Pazar Yeri	2,00	1.466.595,82	1.466.593,82
251.01.20.07	Genel Mezarlıklar	180.924.285,98	179.874.053,98	-1.050.232,00
251.01.99	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	0,00	384.134.191,59	384.134.191,59
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı Toplamı		839.721.242,14	2.943.659.239,96	2.103.937.997,82
252.01.01.01.99	Diğer	0,00	13.620.583,67	13.620.583,67
252.01.01.02.99	Diğer	0,00	1.422.252,52	1.422.252,52
252.01.01.03.99	Diğer	0,00	1.189.786,67	1.189.786,67
252.01.01.04.11	İbadet Yerleri	993.935,00	4.020.173,12	3.026.238,12
252.01.01.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	2,00	540.188,79	540.186,79
252.01.01.04.13	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	0,00	70.053.311,00	70.053.311,00
252.01.01.04.14	Hayvanat Bahçeleri	0,00	167.560,00	167.560,00
252.01.01.04.99	Diğer	0,00	15.575.175,83	15.575.175,83

www.balioglu.net

252.01.01.05.04	Kortlar	746.900,00	841.724,40	94.824,40
252.01.01.07.01	Kamu Konutları	2.701.150,00	3.952.537,30	1.251.387,30
252.01.01.09.01	Alışveriş ve İş Merkezleri	131.046.000,00	149.526.892,54	18.480.892,54
252.01.01.09.99	Diğer	0,00	1.030.696.402,88	1.030.696.402,88
252.01.01.10.01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	0,00	425.041,15	425.041,15
252.01.01.10.99	Diğer	0,00	20.414,00	20.414,00
252.01.01.11.99	Diğer	0,00	20.424.195,00	20.424.195,00
252.01.02.02.05	Mesleki Eğitim Merkezleri	0,00	108.670,67	108.670,67
252.01.02.04.02	Bakımevi ve Huzurevleri	0,00	270.269,25	270.269,25
252.01.02.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	0,00	4.281.000,00	4.281.000,00
252.01.02.10.99	Diğer	0,00	792.493,03	792.493,03
252.01.04.01.99	Diğer	0,00	39.530,00	39.530,00
252.01.04.03.06	Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Merkezleri	0,00	4.787.731,10	4.787.731,10
252.01.04.04.11	İbadet Yerleri	0,00	169.743,00	169.743,00
252.01.04.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	0,00	174.428,44	174.428,44
252.01.04.04.99	Diğer	0,00	6.252.462,21	6.252.462,21
252.01.04.09.99	Diğer	0,00	2.879.411,55	2.879.411,55
252.01.99	Diğer Binalar	0,00	12.615.542,50	12.615.542,50
252 Binalar Hesabı Toplamı		607.030.888,56	1.816.390.422,18	1.209.359.533,62
	Genel Toplam	591.940.134,17	3.905.237.665,61	3.313.297.531,44

Sonuç olarak, belediye bünyesinde amortisman ayırma işlemlerinde muhasebe kayıtları yerine taşınmaz envanter kayıtları esas alındığı için 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabının olması gerekenden daha düşük olduğu ve gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyenin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabı ve 252 Binalar Hesabının muhasebe kayıtlarında yer alan tutarları ile Emlak İstimlak Dairesi Başkanlığının taşınmazlara ilişkin tutulmuş olduğu taşınmaz envanter kayıtlarındaki tutarlar arasında aşağıdaki tabloda görüleceği üzere fark olması ve amortisman ayırma işlemlerinin, muhasebe sistemindeki kayıtlı tutarlar yerine taşınmaz envanter listesindeki tutarlar üzerinden yapılması sonucu 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının olması gerektiğinden daha düşük olduğu tespit edilmiştir.

02 Ekim 2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren

www.balioglu.net

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına ilişkin Yönetmelik formları doğrultusunda mülkiyeti Belediyemize ait taşınmazların kayıtları Belediyemizce kullanılan SAYSİS Sisteminde Otomasyon (TMY) Taşınmaz Mal Yönetmeliği Takip Sistemine işlenmektedir.

Bu doğrultuda; Tapuda Kayıtlı, Tapuda Kayıtsız ve Genel Hizmet Alanları türündeki taşınmazların kayıtları Müdürlüğümüz tarafından, Sınırlı Haklar ve Kişisel Haklar türünde bulunan Belediyemize tahsisli taşınmazların envanterleri ise Tahsisler Şube Müdürlüğü tarafından sisteme işlenmektedir.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı koordinesinde SAYSİS sisteminde (TMY modülü) yapılan düzenlemeler ile 2019 yılı Ocak ayından itibaren Kamulaştırma işlemleri ve Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca ihale edilerek üzerine yapılan yapılar veya değer arttırıcı harcamalar (Hakedişler), konusuna göre; (Tapuda Kayıtlı, Tapuda Kayıtsız, Genel Hizmet Alanları ve Sınırlı Haklar ve Kişisel Haklar) 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı adı altında (TMY) Modülüne işlenmeye başlanılarak uyumsuzluğun giderilmesi adına çalışmalar başlatılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Birikmiş Amortisman Hesabının Gerçeği Yansıtmaması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı mali tablolarında yer alan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabının tam ve doğru bilgileri yansıtmadığı düşünülmektedir.

BULGU 4: Takibe Alınan Faaliyet Alacaklarının Mevzuata Uygun Muhasebeleştirilmemesi

Belediye bünyesinde yıl içinde takibe alınan gelirlerden alacakların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile ilgili "*Hesaba ilişkin işlemler*" başlıklı 90'ıncı maddesinin birinci fıkrasının a bendinde;

"*İlgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacaklar, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile gelirlerden takipli alacaklar hesabına borç, ilgisine göre gelirlerden*

www.balioglu.net

alacaklar hesabı veya gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabına alacak kaydedilerek takip kayıtları yapılır. İlgili servislerce takibe alma işlemi gün sonuna kadar muhasebeye bildirilir."

Hükmü yer almaktadır.

Buna göre takibe alınan gelirlerden alacakların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Yapılan incelemelerde icra servisine bildirilen ve takibe alınan alacakların takibe alındığı gün 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, takibe alınan faaliyet alacaklarının takibe alındığı tarihte 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen hususların düzeltilebilmesi için kullanmakta olduğumuz Muhasebe Programımızın (SAYSİS) yazılımcıları ile görüşülmekte olup bulguda belirtildiği şekilde işlem tesis edilmeye çalışılmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Takibe Alınan Faaliyet Alacaklarının Mevzuata Uygun Muhasebeleştirilmemesi"ne ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle takip eden yıl denetimlerinde gerekli kayıtların yapılıp yapılmadığı izlenecektir.

www.balioglu.net

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kurumun mali tablolarının incelenmesi neticesinde kiralanan taşınmazlar için 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde söz konusu hesabın kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde de aynen;

"*(1) Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

a) Borç

1) Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda kurumun kiraya vermiş olduğu toplam 213 taşınmaz tespit edilmiş olup bu taşınmazların toplam kayıtlı değerleri ise 677.572.706,00 TL'dir. Kiralanan taşınmazların kayıtlı değerleri ile 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabı ile 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabında izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "02 Ekim 2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına ilişkin Yönetmelik formları doğrultusunda mülkiyeti Belediyemize ait taşınmazların kayıtları Belediyemizce kullanılan SAYSİS Sisteminde Otomasyon (TMY) Taşınmaz Mal Yönetmeliği Takip Sistemine işlenmektedir.

Bu doğrultuda; Tapuda Kayıtlı, Tapuda Kayıtsız ve Genel Hizmet Alanları türündeki taşınmazların kayıtları Müdürlüğümüz tarafından, Sınırlı Haklar ve Kişisel Haklar türünde bulunan Belediyemize tahsisli taşınmazların envanterleri ise Tahsisler Şube Müdürlüğü tarafından sisteme işlenmektedir.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı koordinesinde SAYSİS sisteminde (TMY modülü) yapılacak düzenlemeler ile Belediyemizce kiraya verilen taşınmazların muhasebe kayıtları Bulguda belirtildiği şekilde kayıt yapılması için gerekli çalışmalar başlatılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi"ne ilişkin bulgu konusu hususa iştirak etmesine rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bulgu konusu husus sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Verilen Çek ve Ödeme Emirleri Hesabı İle Banka Hesabının Mevzuata Uygun Kullanılmaması

Yapılan incelemeler sonucunda 103 Verilen Çek ve Ödeme Emirleri Hesabı kullanılmadan direkt 102 Banka Hesabından çıkış yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*102 Banka Hesabı Hesabın niteliği*" başlıklı 55'inci maddesinde, hesabın kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı ifade edilmiştir. "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 57'nci maddesinde aynen;

www.balioglu.net

"...

b) Alacak

1) Bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedilir.

2) Muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenler bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedilir."

Hükmü yer almaktadır.

Mezkûr yönetmeliğin "*103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabı (-) Hesabın niteliği*" başlıklı 58'inci maddesinde, hesabın kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracakları ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise;

"…

b) Borç

1) Düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paralar bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedilir."

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda 103 Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamı ile 102 Banka Hesabının alacak toplamı eşit olmak zorundadır. Yapılan incelemeler sonucunda yılsonu itibariyle 103 Hesabının borç toplamı 17.661.427.237,72 TL iken 102 hesabının alacak toplamı 17.663.336.054,95 TL'dir. Aradaki fark 1.908.817,23 TL'dir. Söz konusu hataya sebep olan muhasebe kayıtları ise 2.112.000,00 TL'nin kurumun daha önce 320 Bütçe Emanetleri Hesabını kullanarak gerçekleştirmiş olduğu giderin ödenmesi aşamasında 320 hesabını borç çalıştırırken karşılığında 103 hesabı yerine direk 102 hesabını çalıştırması ve 203.182,77 TL'nin ilgilisine ödenemeyen tutarlar olarak emanet hesapların alacağına kaydedilmesi karşılığında 103 Hesabının borcuna kaydedilmesidir.

www.balioglu.net

Yapılan bu hatalı işlemler sonucunda 102 Banka Hesabında 2.112.000,00 TL'lik, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabında ise 203.182,77 TL'lik hataya sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, yapılan işlemin sehven yapıldığı, bundan sonraki süreçte ilgili hesaplarla gerçekleştirilecek iş ve işlemlerde azami özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Verilen Çek ve Ödeme Emirleri Hesabı İle Banka Hesabının Mevzuata Uygun Kullanılmaması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bulgu konusu husus sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Emanetler Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Belediye giderleri muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmemektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde, *"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi,*

resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.", "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında, "*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" düzenlemeleri yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249 uncu maddesinin "Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler" başlıklı (b) fıkrasında da*, Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır.*" denilmiştir.

www.balioglu.net

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal, hizmet ve yapım karşılığı tutarları 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedeceği ve ödemeleri muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır. Emanet hesabında izlenen giderlerin ödenmesi işleminin kayda alınma sırasına göre gerçekleştirilmesinden muhasebe yetkilisi sorumludur.

Belediyenin mali iş ve işlemlerinin incelemesinde, satıcılara olan borçları gösteren 320 Hesabından yapılan ödemelerin mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir. Belediye yeterli nakit akşına göre %30-%40 arasında belirlediği oranlarda 320 Hesabında ödeme bekleyen tüm satıcılara ödeme yaptığı gibi belli bir limitin altındaki tüm satıcılara da öncelik vererek tüm borçlarını ödemektedir. Bu durumun temel sebebi gelirleri giderlerini karşılayama yetmeyen belediyenin yoğun borçlanma yapması sonucu nakit çevirebilme gücünün düşmesinden kaynaklanmaktadır.

Satıcılara olan borçlar muhasebe kaydına alındığı sırayla ödenmelidir. İdareye iş yapanların alacaklarını zamanında tahsil edemedikleri için açacakları davalar nedeniyle oluşacak mahkeme giderlerinden, borçları kayıt sırasına göre ödemeyenler ile kontrol

etmeyenlerin sorumlu olacağı açıktır. Kurum tarafından bütçe emanetine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınış sırasına göre ödenmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz emanet hesabında kayıtlı tutarların ödemesinde öncelikle yönetmelikte belirtilen öncelikli ödemeleri, vergi, sosyal güvenlik primleri v.b. ödemeleri gerçekleştirmekte sonrasında ise belediyemizin iş ve işlemlerinde aksaklığa sebebiyet verebilecek ödemelerden başlayarak emanet hesablarında bulunan tutarları aylık gelir durumuna göre oranlayarak ödemeleri gerçekleştirmektedir. Bulguda belirtilen konu ile ilgili gerekli hassasiyet gösterilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 4: Müze Giriş Ücretleri Paylarının İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Büyükşehir belediyesi hesaplarının incelenmesi sonucunda müze giriş ücretlerinden ilçe belediyeleri hesaplarına yatırılması gereken payların aktarılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde*, "Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır. (2) Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir. Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır."* denilmektedir.

Belediyenin hesapları incelendiğinde söz konusu paya ilişkin Kültür ve Turizm Bakanlığı Döner Sermaye işletmesi Merkezinden 2014 yılında 73,844.48 TL, 2017 yılında 156,036.81 TL, 2018 yılında 377.465,55 TL paranın belediye hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir. Büyükşehir belediyesi ise söz konusu payları ilçe belediyelerinin talep yazıları olmasına karşın kendisine müze payından gelir gelmediğini iddia ederek gerekli işlemleri yapmamıştır. Payların yatırılmaması durumunda ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesine karşı 2464 sayılı Kanunun mükerrer 97'nci maddesine göre hak edilen gelirin takibi ve tahsili için gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekebilir.

Müze ve örenyeri bulunan ilçe belediyeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8:Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Pay

Kültür ve Turizm Bakanlığı Döner Sermaye işletmesi Merkezinden belediyeye aktarılan müze giriş ücretlerinden elde edilen pay		
2014 yılı	**2017 yılı**	**2018 yılı**
73,844.48 TL	156,036.81 TL	377,465.55 TL

Tablo 9:Müze ve Örenyeri Bulunan İlçe Belediyeleri

Müze ve örenyeri bulunan ilçe belediyeleri	
Akseki Belediyesi	Karain Mağarası Örenyeri
Aksu Belediyesi	Perge Örenyeri
Alanya Belediyesi	Alanya Atatürk Evi Müzesi Alanya Kalesi Alanya Müzesi Alanya Syedra Antik Kenti
Demre Belediyesi	Demre Andriake Örenyeri Ve Likya Uygarlıkları Müzesi Antalya Myra Örenyeri Aziz St. Nicolas Simena Örenyeri
Döşemealtı Belediyesi	Termessos Örenyeri
Elmalı Belediyesi	Elmalı Müzesi
Finike Belediyesi	Arykanda Örenyeri Limyra Örenyeri
Kaş Belediyesi	Patara Örenyeri Xanthos Örenyeri
Kemer Belediyesi	Phaselis Örenyeri
Kumluca Belediyesi	Antalya Olympos Örenyeri
Manavgat Belediyesi	Side Müzesi Side Tiyatrosu Side Antik Kenti Apollon - Athena Tapınağı
Muratpaşa Belediyesi	Antalya Atatürk Evi Müzesi Antalya Müzesi
Serik Belediyesi	Aspendos Örenyeri

Ayrıca 5216 sayılı Kanunun Büyükşehir belediyesinin gelirleri başlıklı 23'üncü maddesinde *"... Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden* ***birbirlerine ödemeleri gereken paylar*** *ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz* ***ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır."*** Hükmü yer almaktadır.

Müze payının ilgili ilçe belediyelerine aktarılmaması halinde belediyelerin talebi

www.balioglu.net

üzerine İller Bankası tarafından, büyükşehir belediyesinin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyelerin hesabına aktarılacaktır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden de büyükşehir belediye başkanı ile muhasebe müdürü sorumlu tutulacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde belirtilen müze giriş ücretlerinin ilçe belediyelerine aktarılmaması ile ilgili olarak; Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından Manavgat Belediyesi'ne 104,593,76.-TL, Demre Belediye Başkanlığı'na 586.947,51.-TL, Alanya Belediye Başkanlığı'na 140.355,38.-TL sehven aktarılmış, aktarılan tutarlar ilçe belediyelerinden talep edilmiş sehven ilçelere aktarılan tutarlar büyükşehir belediyemiz hesaplarına aktarılmadığından ilgili ilçe belediyeleri arasında pay dağılımı yapılamamıştır. İlçe belediyelerinden bahsi geçen tutarların gönderilmesine müteakip söz konusu paylar yasada belirtildiği usul ve esaslar dâhilinde ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında Müze Giriş ücretlerinin İlçe Belediyelerine aktarılmaması ile ilgili olarak; Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından Manavgat Belediyesine 104,593,76.-TL, Demre Belediye Başkanlığına 586.947,51.-TL, Alanya Belediye Başkanlığına 140.355,38.-TL sehven aktarıldığını belirtmişse de yapılan denetimde bu şekilde bir para aktarımına rastlanılmamıştır. Aksine ilgili ilçe belediyeleri bakanlık tarafından büyükşehir belediyesine yollanan paralardan kendilerine düşen payları resmi yazıyla istemesine rağmen belediye kendilerine bakanlık tarafından para aktarılmadığını öne sürerek payları yollamayı reddetmiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyesinin, müze giriş ücretlerinden ilçe belediyeleri hesaplarına yatırılması gereken payları aktarması gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması

Antalya Büyükşehir Belediyesinde, Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli kayıtlarındaki tutarlar ile Kesin Mizan tutarları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin, "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten

harcama yetkilileri sorumlu tutulmuştur. Ayrıca harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi görevini taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de hüküm altına alınmıştır.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6'ncı maddenin 4'üncü fıkrasında ise taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları bulundukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak ile kayıtlarını tuttuğu taşınırların yönetim hesabını hazırlamak ve harcama yetkilisine sunmak üzere taşınır kontrol yetkilisine teslim etmek gibi görevlerinden bahsedilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınır yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde; taşınır yönetim hesabının, önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanları gösterir şekilde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanması gerektiği, taşınır mal yönetim hesabının; yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır yönetim hesabı cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösteren tutanaktan oluşacağı ve harcama yetkilisince fiili durumu doğru yansıtması, muhasebe yetkilisince de muhasebe kayıtlarına uygunluğu bakımından kontrol edilerek onaylanması gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan incelemelerde, 254 Taşıtlar Hesabının Kesin Mizanda yer alan tutarı 202.036.072,14 TL iken İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarı 202.041.572,14 TL'dir. Görüleceği üzere 254 Taşıtlar Hesabında 5.500,00 TL tutarında bir eksiklik bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen sorun kullanmakta olduğumuz Muhasebe Programımızın bütçe fonksiyonel sınıflandırmasında ki hatadan kaynaklanmakta olup program yazılımcılarına sorun iletilmiş, 2019 yılı içinde söz konusu sorun çözülmesi sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmasına rağmen gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bulgu konusu husus sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Göre Açık İhale Usulüyle İhale Edilmesi Gereken İşlerin Pazarlık Usulüyle İhale Edilmesi

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre açık İhale usulüyle ihale edilmesi gereken işlerin genel bir uygulama haline getirilerek pazarlık usulüyle ihale edildiği görülmüştür. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 2018 yılı içerisinde gerçekleştirilen tüm ihale türlerinden kaç adet yapıldığı gösterilmiştir.

Tablo 10:İhale Türleri Dağılımı

	21/f ve 21/b Pazarlık	Açık İhale	Belli İstekliler Arasında İhale
Mal alımı	42	59	-
Hizmet alımı	33	25	1
Yapım işi	14	26	-

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 5' inci maddesinde belirtilen temel ilkeler uyarınca kamu idareleri; Yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

www.balioglu.net

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünü temel usul olarak, diğer ihale usullerini ise, Kanunda belirtilen özel hallerde kullanmakla yükümlü kılınmıştır.

Kanunun 21'inci maddesi (b) fıkrasında 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 halinde pazarlık usulünün uygulanacağı belirtilmektedir. 21/b bendinin uygulanabilmesi için, ortaya çıkan olayda tek başına can ve mal kaybı tehlikesi olması yetmemekte; bununla birlikte ortaya çıkan olayın ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen şekilde meydana gelmesi gerekmektedir.

4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendine göre pazarlıkla ihale edilen işler, yukarıda belirtilen hususlar açısından değerlendirildiğinde;

- İşlerin hiçbirinin, İdare tarafından öngörülemez, olağan dışı, anormal nitelikte ve İdarenin iradesinden bağımsız olarak gerçekleşmiş olmadığı,

- Yapılan uygulamayla, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün, temel usul olmaktan çıkarıldığı ve pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği,

- Bu şekilde, ihalelerde, saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlilik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği, düşünülmektedir.

Aynı kanunun 21. Maddesi (f) fıkrasında ise idarelerin 01.02.2018 – 31.01.2019 tarihleri arasında yaklaşık maliyeti 225.403,00 Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları bu bent hükmünce temin edilebilir. Kurumda yapılan incelemede ise pazarlık usulleri olan 21/b ve 21 /f ihale yöntemlerini genel bir uygulama haline getirdiği görülmüştür. Kurumun pazarlık usulüne sıklıkla başvurması, Kanunda belirtilen saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturacaktır. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olarak kullanılması; diğer ihale usullerinin ise, Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edilen işlere örnek olarak aşağıdakiler gösterilebilir;

- **Konyaaltı Sahili Müze ve Olbia Alanları Kentsel Tasarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi:** Sözleşme Bedeli: 33.981.618,62 TL.

- **Konyaaltı Sahili Akdeniz Bulvarı Kentsel Tasarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi:** Sözleşme Bedeli: 51.831.042 TL.

- **Konyaaltı Doğu Sahili Kentsel Tasarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi:** Sözleşme Bedeli: 51.800.845,25 TL.

Yukarıdaki işlerin aynı nitelikteki Gerekçe Raporlarında özetle; Konyaaltı Sahil Kıyı Düzenlemesi İşinin 17.11.2016 tarih ve 19.01.2017 tarihlerinde iki kez ihale edildiği ancak katılımcı olmadığından ihalelerin sonuçlandırılamadığı; ayrıca 4734 sayılı kanunun 19. Maddesi kapsamında yapılacak ihale sürecinin, mevcut plajların kullanımını engelleyerek turizm açısından uluslararası kamuoyunda kötü etkiler bırakacağı, bu sebeple söz konusu projelerin turizm sezonuna yetiştirilmesi için sürenin kısıtlı olması sebebiyle ihalenin 4734 sayılı kanunun 21/b maddesine göre ihale edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

- **Boğaçayı ve Falezler Çevre Düzenlemesi Yapım İşi:** Sözleşme bedeli: 56.166.776,83 TL

Gerekçe Raporunda özetle; temel kazık ve setleme yöntemleri ile kıyı altyapı çalışmaları tamamlanan Boğaçayı havzasında yapılması planlanan imalatların, özellikle kış aylarında su seviyesinin yükselecek olması ve dolgu toprağı üzerinde çalışılması gerektiğinden, yapım tekniği açısından yüksek hassasiyet gerektirdiği, hareketli su havzasının yanında çalışılacak olması nedeniyle yapılması planlanan projenin uygulama zorlukları bulunduğu, özellikle Konyaaltı bölgesinde yaşayan vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması, projenin havza içinde yer alması, kış aylarında metrekareye düşen yağış miktarının fazla olması ve sel riskinin bulunması sebebiyle, işin 4734 sayılı kanunun 21/b maddesine göre ihale edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

- **Antalya İli Muhtelif İlçeleri Yeşil Alanların Yapım ve Revizyonu:** Sözleşme Bedeli: 20.749.623,63 TL

www.balioglu.net

Gerekçe Raporunda özetle; bahse konu işlerin turizm sezonuna yetiştirilmesi gerektiği, aksi halde turistik alanların kullanımının ve edinilen faydaların önemli ölçüde düşerek uluslararası kamuoyunda telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracağı, söz konusu projelerin uygulamasının turizm sezonuna yetiştirilmesinin zaruret arz etmesi nedeniyle işin 4734 sayılı kanunun 21/b maddesine göre ihale edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

- **Konyaaltı Sahili ve Beach park İçin Malzeme Satın Alımı:** Sözleşme Bedeli: 13.199.999,90 TL

- **Konyaaltı Yaşam Alanı ve Akdeniz Bulvarı İçin Malzeme Alımı:** Sözleşme Bedeli: 14.345.625,50 TL

Yukarıdaki her iki işin aynı nitelikteki Gerekçe Raporlarında özetle; Konyaaltı Sahili Akdeniz Bulvarı Kentsel Tasarım ve Çevre Düzenleme İşi ihalesi kapsamında yer almayan bitkiler ve kent mobilyalarının satın alması gerektiği, açık ihale usulünün uygulanması halinde bu işlerin turizm sezonuna yetişmeyeceği, turizm sezonunda bulunmasında can güvenliği açısından gerekli olan korkuluk, cankurtaran kulesi, sınır elemanları ve doğrama camı ile estetik açıdan sahada bulunması gereken bitkilerin eksikliğinin mevcut plajların kullanımını ve edinilen faydayı önemli ölçüde düşürerek uluslararası kamuoyunda telafisi mümkün olmayan kötü izlenimler bırakacağı, bu işlerin turizm sezonuna yetiştirilmesi zarureti ve sürenin kısıtlı

olası sebebiyle ihalenin 4734 sayılı kanunun 21/b maddesine göre ihale edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda özetlenen gerekçe raporlarının ortak özelliği, Konyaaltı Sahili Kıyı Düzenlemesi İşinin 17.11.2016 tarih ve 19.01.2017 tarihlerinde iki kez ihale edildiği ancak katılımcı olmadığından ihalelerin sonuçlandırılamadığı, işlerin turizm sezonuna yetiştirilmesi için uzun ihale sürecinin beklenmeyip hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasının sağlanmasına, bununla birlikte proje uygulama alanlarında can ve mal güvenliğinin sağlanmasına yönelik gerekçeler belirtilmesidir. Bu gerekçelerle de ihaleler 4734 sayılı Kamu İhale kanununun 21/b maddesine göre pazarlık usulüyle yapılmıştır.

İhale konusu projelerin hiçbirinde doğal afetler gibi ani ve beklenmeyen bir olay ya da idare tarafından önceden öngörülemeyen bir durumun ortaya çıkması söz konusu değildir. Zira söz konusu proje alanlarında düzenleme ihtiyacı birdenbire ortaya çıkmış değildir. Gerekçe raporlarında bahsi geçen ve 2 defa ihaleye çıkıldığı halde istekli çıkmadığı için ihalesinin yapılamadığı ifade edilen "Konyaaltı Sahil Kıyı düzenlemesi işi" ise; projeler kapsamında yer alan ünitelerin/yapıların bir bütün halinde, çevre düzenlemesi de dâhil olmak üzere hazırlanan idari ve teknik şartname hükümleri doğrultusunda yapımı/inşası, 29 yıl süre işletilmesi ve süre sonunda bedelsiz olarak Antalya Büyükşehir Belediyesine devredilmesi şeklinde tanımlanan yap-işlet devret usulü bir iş olup, yukarıda sayılan işlerin hepsinden farklıdır. 4734 sayılı kanunun 21/a maddesinde "Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması." halinde işin pazarlık usulüyle yapılmasına cevaz veren hükmünün ise aynı şartlarda ihale edilen işler için olduğu aşikârdır.

Yukarıda sayılan ihalelere ait projelerin tamamı çevre düzenleme işi olup özellik arzeden bir yapım tekniğinden bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca can ve mal güvenliğini tehlikeye sokacak yeni bir durumun ortaya çıktığına dair herhangi bir veri de bulunmamaktadır. Boğaçayı havzası gerekçe raporlarında da belirtildiği gibi 30 yılı aşkın zamandır aynı durumdadır ve yeni ortaya çıkmamıştır. Öte yandan bu çaydaki taşkın önleme işleri ASAT tarafından gerçekleştirilmiş olup, Büyükşehir Belediyesi tarafından seddelerin üst kısımlarında çevre düzenlemesi yapılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Amaç" başlıklı 1'nci maddesinde "*Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir*." denilerek ihalelerde uygulanacak usul ve esasların ancak bu kanunla

www.balioglu.net

belirleneceği ve idarelerin buradaki düzenlemelere uyma zorunluluğu ifade edilmiş, her kamu idaresinin kendi belirleyeceği ve kanunda yer almayan gerekçelerle ihale usulü belirlemesinin önüne geçilmiştir.

Aynı kanunun "Temel İlkeler" başlıklı 5.nci maddesinde " *İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

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

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." denilerek kanunda belirtilen özel haller dışındaki ihalelerin temel ihale usullerinden birisi ile yapılması gerekliliği ortaya konulmuştur. Bu gereklilik aynı zamanda ihalelerde rekabetin sağlanarak kaynakların verimli kullanılması için önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Öte taraftan aynı maddede ifade edildiği gibi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanabilmesi için de yapılacak iş ve ihalelerin önceden, kanunun amacına uygun olarak planlanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda sıralanan ve sözleşme bedelleri yazılı işlerin tamamının yukarıdaki açıklamalarımız ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri gereğince, bu kanunun 19. maddesinde belirtilen Açık İhale Usulüyle ihale edilmesi gerekirken, yasanın amacına uygun olmayan yorumlarla pazarlık yöntemi ile ihale edilmesinin yukarıda belirtilen hükümlere aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5'nci maddesinde *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.…Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel*

usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." Hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun ***Pazarlık Usulü*** başlıklı 21. Maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

…

b) *Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya* ***(Ek ibare: 16/05/2018-7144/11 md.)*** *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."* Denilmektedir.

Belediyemizce yapılan ihalelerde; Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. Maddesine uygun olarak rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması amaçlanarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak kabul edilerek iş ve işlemler yürütülmektedir. Ancak Kanunun 21. Maddesinin b bendinde belirtilen 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 hallerinde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasının da sağlanması amacıylaÜst Yöneticinin Onayı alınmak üzere ve Gerekçeli Olur / Gerekçe Raporlarında gerekçelerin açıkça belirtilmesi kaydıyla Pazarlık Usulüyle ihaleler yapılmıştır. Söz konusu Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetim sonucunda hazırlanan "Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2018 yılı Denetim Raporu"nda belirtilen hususlara Belediye Başkanlığımızca azami özen gösterilerek iş ve işlemlere devam edilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında, sözkonusu işlerin 4734 sayılı kanunun 21. Maddesinin b bendinde belirtilen; 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 hallerinde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve

www.balioglu.net

zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasının da sağlanması amacıyla Üst Yöneticinin Onayı alınmak üzere ve Gerekçeli Olur / Gerekçe Raporlarında gerekçelerin açıkça belirtilmesi kaydıyla Pazarlık Usulüyle ihalelerin yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak Bulgumuzda da ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, gerekçe raporlarında Kamu İhale Kanununun 21/b maddesinde belirtilen doğal afetler, can ve mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen herhangi bir olaydan, özellik arzeden herhangi bir yapım tekniğinden, idareler tarafından önceden öngörülemeyen herhangi bir olayın varlığından söz edilmemiştir. Kanunun yukarıda belirtilen madde hükmü dayanak gösterilerek birtakım yorumlarda bulunulmuş ve işlerin turizm sezonuna yetiştirilmesi, kış aylarında aşırı yağışlar sebebiyle taşkın riski bulunması gibi gerekçeler madde kapsamında değerlendirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 1'nci maddesinde ihalelerde uygulanacak usul ve esasların ancak bu kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla idareler buradaki düzenlemelere uymakla yükümlü olup kanunda yer almayan gerekçelerle ihale usulü belirleyemezler.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında raporumuzda belirtilen hususlara azami özen gösterilerek iş ve işlemlere devam edileceği belirtilmiş olup, sonraki denetimlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen ihale usullerine uyulup uyulmadığının izlenmesi gerekir.

BULGU 7: Sporcu Personel Hizmet Alım İşi İhalesinde Puanlama ve Kura Yönteminin Nasıl Yapıldığının Tutanak Altına Alınmaması

Sporcu personel hizmet alımı işi ihalesinde, ihale komisyonunun puanlama ve kura yönetimi uygulamasını mevzuata uygun olarak yapmadığı tespit edilmiştir.

Hizmet Alımları İhale Uygulama Yönetmeliği'nin "tekliflerin eşit olması" başlıklı 63'ncü maddesinde; "*(1) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirlendiği ihalelerde, birden fazla istekli tarafından teklif edilen fiyatın en düşük fiyat olması durumunda, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla aşağıda belirtilen fiyat dışı unsurlar esas alınarak değerlendirme yapılır. Bu çerçevede isteklilere;*

a) İsteklinin ve tüzel kişiliğinin yarısından fazla hissesine sahip ortağına ait iş deneyim belgesi kullanılmış ise bu ortağının, ilan veya davet tarihinden geriye doğru son iki yıl içinde 4735 sayılı Kanun kapsamında sözleşme imzalamamış olması veya imzaladığı sözleşmelerin toplam bedelinin ihale konusu işin yaklaşık maliyetinden daha düşük olması durumunda 2

puan, yaklaşık maliyet tutarı ile yaklaşık maliyetin iki katı arasında olması durumunda 1 puan,

b) İsteklinin ticari merkezinin ilan veya davet tarihinden geriye doğru en az bir yıldır ihaleyi yapan idarenin bulunduğu ilin mülki idari sınırları içindeki ticaret ve/veya sanayi odasına ya da ilgili meslek odasına kayıtlı bulunması durumunda 1 puan, verilir.

(2) Ortak girişimlerin katıldığı ihalelerde birinci fıkra kapsamında puan alabilmek için belirtilen kriterlerin tüm ortaklarca sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, birinci fıkranın (a) bendi kapsamında yapılacak değerlendirmede, tüm ortaklara ve bunların iş deneyim belgesi kullanılan ortaklarına ait toplam sözleşme tutarı esas alınacak, (b) bendindeki kriterin de tüm ortaklar tarafından sağlanması halinde ortak girişime puan verilecektir.

(3) Birinci fıkrada yer alan kriterleri sağlayamayan isteklilere puan verilmez. Yapılan değerlendirme sonucunda daha yüksek puana sahip istekli ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlenir. Ancak bu değerlendirme sonucunda eşitliğin bozulmaması durumunda, puanları eşit olan istekliler davet edilmek suretiyle, ihale komisyonu tarafından kura yöntemine başvurulur. Kura sonucunda tespit edilen istekliler, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi ve ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenir.

(4) Birinci fıkranın (a) bendine ilişkin değerlendirmede ilan veya davet tarihi itibariyle geçerli EKAP verileri; (b) bendine ilişkin değerlendirmede isteklinin teklifi kapsamında sunulan belgeler esas alınır.

(5) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlendiği ihalelerde, tekliflerin birbirine eşit olması durumunda fiyat teklifi düşük olan istekli ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlenir. Fiyat tekliflerinin de eşit olması durumunda, idari şartnamede yer alan fiyat dışı unsurların öncelik sıralaması esas alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir.

(6) Elektronik eksiltme yapılan ihalelerde ihale üzerinde kalan istekli, teklifi eşit olan istekliler davet edilmek suretiyle ihale komisyonu tarafından kura çekilerek belirlenir." Hükmü yer almaktadır.

2016/497929 numaralı sporcu personel hizmet alımı işi ihalesine açık ihale usulü çerçevesinde 5 istekli telif vermiş olup, teklif edilen bedellerin hepsi de 741.906,36 TL'dir. İsteklilerin teklif ettiği bedellerin aynı olması sonucu, Hizmet Alımları İhale Uygulama Yönetmeliği tekliflerin eşit olması başlıklı 63'ncü maddesinin 1'nci fıkrasının a ve b bentleri

www.balioglu.net

ile kamu ihale genel tebliğinin 70'nci maddesi gereğince puanlama yapılmıştır. Yapılan puanlama sonucunda en yüksek puanı alan istekli ekonomik açıdan en avantajlı birinci teklif olarak belirlenmiştir. 3 isteklinin eşit puan alması üzerine EKAP üzerinden bu firmalara davet gönderilerek kura yöntemiyle ikinci en avantajlı teklif belirlenmiştir.

Yapılan incelemede ihale komisyonunun puanlama ile kurayı nasıl ve hangi belgeler üzerinden yaptığına dair herhangi bir tutanak tutmadığı tespit edilmiştir.

İhale komisyonun puanlama ile kurayı nasıl ve hangi belgeler üzerinden yaptığına dair kanıtlayıcı belgeleri hazırlayarak tutanak altına alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediye başkanlığımızca gerçekleştirilecek ihalelerde, Sayıştay Başkanlığı'nın denetim raporu bulgusu dikkate alınarak işlem yapılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: İlan ve Reklam Vergisi Alacakları İçin Takip İşlemlerinin Başlatılmaması

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 1'inci maddesinde, bu Kanun hükümlerinin belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanacağı ifade edilmektedir. Kanunun; 100 üncü maddesinde, bilinen adrese gönderilen mektupların posta idaresince muhatabına teslim edildiği tarihte tebliğ edilmiş sayılacağı, 101 inci maddesinde bilinen adresler tek tek sayılmakta, 102'nci maddesinde bilinen adreslere yapılacak tebliğler hakkında bilgi verilmektedir. 103 üncü maddesinde ise, 101 inci madde kapsamında bilinen adres yoksa veya 101 inci maddenin birinci fıkrasının (1) ve (2) numaralı bentlerinde sayılan bilinen adreste tebliğ yapılamaması hâlinde, muhatabın adres kayıt sisteminde kayıtlı bir adresi bulunmazsa veya başkaca nedenlerden dolayı tebliğ yapılamazsa, ilanen tebliğ yapılacağı ifade edilmekte, 104 ve 105 inci maddelerinde de ilanen tebliğin şekli ve muhteviyatı hakkında bilgi verilmektedir.

Yapılan incelemede, ilan ve reklam vergisi tahsilatının çok düşük olduğu ve alacakların büyük çoğunluğu için icra işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11 inci maddesinde, üst yöneticinin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesinden, kayıp ve kötüye

kullanımının önlenmesinden sorumlu olduğu, 38 inci maddesinde ise, gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu, ifade edilmektedir.

2018 yılı için ilan ve reklam vergisi tahakkuk miktarı 26.532.080,05- TL devreden tahakkuku miktarı 27.575.952,18 TL toplam tahakkuk miktarı 54.108.032,23 TL olduğu halde, tahsilat miktarı 20.617.212,79 TL olup, tahsilat oranı yüzde %37'dir. Belediyenin toplam 25.575.952,18 - TL ilan ve reklam vergisi alacağı bulunmakta olup, sadece 1.658.436,19 TL alacak için icra işlemleri başlatılmıştır.

Örnekleme yöntemiyle mükelleflerin dosyaları incelenmiştir. Çoğu mükellefin borcunu ödemediği, bunu alışkanlık haline getirdiği, bazı alacakların beş yıl geriye kadar gittiği, ancak ilgili birimin bazı alacaklar için ihbarname ve ödeme emri göndermediği, ayrıca icra işlemlerinin başlaması için de haciz varakası düzenlemediği tespit edilmiştir. İlan ve reklam vergisi alacaklarının tahsil edilmesi, 5393 sayılı Belediye Kanununda belirtilen kamu hizmetlerinin yapılmasını kolaylaştıracaktır. Bu nedenle, Mali Hizmetler Dairesi Gelir Müdürlüğü'nün ilan ve reklam vergisi mükellef dosyalarını tek tek inceleyerek, alacaklar için ihbarname ve/veya ödeme emri düzenlemesi, daha sonra da haciz varakası düzenleyerek İcra Müdürlüğüne göndermesi tahsilatı artıracaktır. Mükelleflere tebliğ yapılamaması durumunda, 213 sayılı Kanunun 103 üncü maddesi gereği ilan yoluyla tebliğ yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "İlan ve reklam vergisi tahsilatları için 18.000 ödeme emri gönderilmiş olup tebligat aşamasındadır. Tebliğlerin yapılmasını müteakip ödenmeyen alacaklarımız için icra işlemlerine başlanacaktır. " ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 9: 237 Sayılı Taşıt Kanununa Aykırı Olarak Meclis Kararı Olmadan Taşıt Edinilmesi

Antalya Büyükşehir Belediyesince meclis kararı olmaksızın bağış yoluyla taşıt edinilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanun'un 15'nci maddesine göre bağış kabul etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Aynı Kanunun 18/g maddesine göre şartlı bağışları kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılırken 38/l 'nci maddesine göre

www.balioglu.net

ise şartsız bağışları kabul etmek belediye başkanının görev ve yetkileri arasındadır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'nci maddesine göre belediyelerin kullanacakları taşıtlar bu Kanun hükümlerine tabidir. Aynı Kanunun 10'ncu maddesine göre ise belediyeler Bütçe Kanununa ekli "T" işaretli cetvelde gösterilen Taşıt Kanunu kapsamına giren taşıtları kendi meclislerinin kararı ile edinebilirler.

237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının "taşıtların nitelikli" başlıklı 1'nci maddesinde; *"5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı Cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı Cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemli (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurt dışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilir. Bunların dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemez.*

(2) Birinci fıkra kapsamındaki makam ve hizmetler hariç olmak üzere, edinilecek binek veya station-wagon cinsi taşıtların silindir hacimleri 1.600 cc'yi geçemez.

(3) Yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılır." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Taşıt Kanunu kapsamına giren taşıtların bağış yoluyla edinilmesinde 5393 sayılı Belediye Kanunun 18/g ve 38/l maddelerinde belirtilen şartlı veya şartsız bağışlarla ilgili hükümler Taşıt Kanun'u kapsamında edinilen taşıtlar için geçerli değildir. Bu sebeple şartlı veya şartsız olup olmadığına bakılmaksızın tüm taşıt edinimleri için belediye meclis kararı alınması gerekmektedir. Ayrıca aynı mevzuat hükümlerine dayanılarak hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede meclis kararı olmaksızın, belediyede 1.797.579,77 TL değerinde 10 adet taşıtın bağış yoluyla edinildiği ve bunlardan bir kısmının yabancı menşeli araç olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 11:Bağışlanan Araç Listesi

Bağışlanan Araç	Bağış Türü	Bağış Tarihi	Değeri
HYUNDAİ H350	Şartsız	09.05.2018	75.131,31 TL
Mercedes GL 320 CDI Arazi Taşıtı	Şartsız	25.7.2014	634.862,29 TL
Audi A6 Sedan Binek Oto	Şartsız	25.7.2014	
Honda CL7 Binek Oto	Şartsız	25.7.2014	
Volswagen Passat 1.6 Binek oto	Şartsız	25.7.2014	
Ford Focus Binek Oto	Şartsız	25.7.2014	
Ford Focus Binek Oto	Şartsız	25.7.2014	
Ford Focus Binek Oto	Şartsız	25.7.2014	
Renault (AG tip) AB hatchback Otomobil	Şartsız	23.10.2015	66.899,66 TL
BMC TEMSA-MARATON Otobüs	Şartsız	19.3.2018	1.020.686,51 TL

Belediyenin 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamında bağış yoluyla edineceği taşıtlar için meclis kararı alması gerektiği, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtları ise hiçbir şekilde edinemeyeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15.inci maddesine göre bağış kabul etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Aynı Kanunun 18/g maddesine göre şartlı bağışları kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılırken 38/1.inci maddesine göre ise şartsız bağışları kabul etmek Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasındadır. Buna istinaden şartsız olarak bağış yapılan araçlar Belediye Başkanının Oluru ile şartsız hibe kabul edilmiş olup, belediyemiz kayıtlarına alınmıştır. Bundan sonraki hibe araçlar için 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamında Belediye Meclis Kararı ile işlem yapılacak olup yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtlar kabul edilmeyecektir." İfadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 10: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa Aykırı Olarak Ücret Belirlenmesi

Belediyenin 2009-2018 yılları arasında meclis kararlarına ve düzenlediği çeşitli yönetmeliklere istinaden her yıl yayımlanan gelir tarifesi cetvelinde araç devir ücreti, otobüs devir ücreti, dolmuş devir ücreti, dolmuş ruhsat harcı, otobüs ruhsat harcı, araç durak aidat

www.balioglu.net

ücreti, dolmuş durak aidat ücreti, otobüs durak aidat ücreti, minibüs hat devir ücreti, c plakalı araçların devrinde devir ücreti, c plakalı araçların anne-baba-kardeşler arası devirleri ücreti, işyeri devir ücreti, su basman ücreti, parselasyon ücreti, hat devir ücret, ticari plaka tahsis ücreti gibi harç ve katılma payı konusu olmayan konularda kanuna aykırı olarak ücret alındığı tespit edilmiştir.

Türkiye cumhuriyeti anayasasının vergi ödevi başlıklı 73'ncü maddesinin 3'ncü fıkrasında vergi resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulabileceği, değiştirilebileceği ve kaldırılabileceği düzenlenmiştir. Vergilerin Kanuniliği ilkesi gereği mali yükümlülük getiren düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiğinden, yönetmelikle mükelleflere mali yükümlük ihdas edilmesi mümkün değildir.

2464 sayılı Kanunun "Ücrete tabi işler başlıklı" 97'nci maddesi ile belediyeler, bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili kılınmışlardır. Ancak ilgililerden bu maddeye göre belirlenen tarife uyarınca ücret alınabilmesi için öncelikle ilgililer tarafından bir hizmet isteğinin olması, belediyeler tarafından hizmetin ifa edilmesi ve bu hizmetin de harç veya katılma payına konu edilmemiş olması gerekmektedir. Belediye bu ücretleri talep ederken ilgililer kendisinden herhangi bir hizmet talebinde bulunmamakta, kendisi de ilgiliye bir hizmet ifa etmemektedir.

www.balioglu.net

Bu husus belediyeye karşı çok sayıda dava açılmasına sebep olmuştur. Belediye davacı vekilleri tarafından belediye başkanlığınca aynı sebeplerle tesis edilen işlemlere karşı açılan dava sayısı 150'yi aştığı için Avukatlık asgari ücret tarifesinin 22'nci maddesi uyarınca seri dava kabul edilerek kaybedilen davalarda karşı tarafa daha çok avukatlık vekâlet ücreti ödenmesine sebep olmuştur. Ayrıca idareyi, eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü tutan Anayasanın 125'nci maddesinin son fıkrası, yargı yeri kararı uyarınca iadesi gereken bir miktar paranın, idarenin tasarrufunda kalan sürede ilgilisi tarafından tasarruf edilememesinden doğan zararın giderilmesini de kapsamaktadır. İadesi gereken tutar yönünden idare ile davacı arasındaki ilişki, iadenin yargı kararıyla hüküm altına alınması nedeniyle yönetilen-idare ilişkisi olmaktan çıkarak, bir borç ilişkisine dönmektedir. Dolayısıyla bu ilişkinin borçlusu tarafından alacaklısına, paranın tasarrufundan yoksun kalınan süre için; Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanununa göre yasal faiz ödenmesi gereken hallerde hangi oranda faiz ödeneceğini düzenleyen, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre yasal faiz de ödenmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle belediye istisnasız tüm davaları kaybetmekte, parayı yasal faiziyle birlikte ilgilisine iade etmekte ayrıca yargılama giderleri ile avukatlık vekâlet ücretini ödemek sorunda kalarak kamu zararına sebep olmaktadır.

Belediyenin, 2464 sayılı Kanunun 97'nci maddesine aykırı olarak ücretler belirleme hususuna son vermesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bahse konu Bulgu'da belirtilen, 2464 sayılı Kanunun 97'nci maddesinde *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerine düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir"* denilmektedir. Bulgu nedeni kanun incelendiğinde Başkanlığımız tarafından yapılan işlemlerin, 2464 sayılı kanunun 97. Maddesi hükümleri çerçevesinde gerçekleştiği kanuna aykırı herhangi bir işlem yapılmadığı görülmektedir. Belediyemiz tarafından ücrete tabi tutulan hizmetler (Araç devir ücreti, otobüs devir ücreti, dolmuş devir ücreti, dolmuş ruhsat harcı, otobüs ruhsat harcı, araç durak aidat ücreti, dolmuş durak aidat ücreti, otobüs durak aidat ücreti, minibüs hat devir ücreti, c plakalı araçların devrinde devir ücreti, hat devir ücret, ticari plaka tahsis ücretleri) 2464 sayılı kanunun yanı sıra, Ticari Taksi ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Umum Servis Araçları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Toplu Taşıma Araçları Yönetmeliği de dikkate alınarak düzenlenmiştir. Ayrıca Bulgu'da belirtilen; anne-baba-kardeşler (1.Derece Akrabalar) arası devirleri ücreti konusu 19.07.2016 tarih ve 849 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararına istinaden kaldırılmıştır. Bulgu konusu ücret belirleme işlemleri ile ilgili, 2464 sayılı kanunun 97. Maddesi hükümlerine aykırılık olmadığı düşünülmekte olup, Belediye Başkanlığımız tarafından yapılan iş ve işlemler bulguda ki hususlar dikkate alınarak tekrardan değerlendirilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında özetle belirtilen ücretlerin mevzuata uygun olarak alındığı belirtilmiş ise de belediyenin 2009-2018 yılları arasında meclis kararlarına ve düzenlediği çeşitli yönetmeliklere istinaden her yıl yayımlanan gelir tarifesi cetvelinde (araç devir ücreti, otobüs devir ücreti, dolmuş devir ücreti, dolmuş ruhsat harcı, otobüs ruhsat harcı, araç durak aidat ücreti, dolmuş durak aidat ücreti, otobüs durak aidat ücreti, minibüs hat devir ücreti, c plakalı araçların devrinde devir ücreti, c plakalı araçların anne-baba-kardeşler arası devirleri ücreti, işyeri devir ücreti, su basman ücreti, parselasyon ücreti, hat devir ücret, ticari plaka tahsis ücreti gibi) harç ve katılma payı konusu olmayan ücretlerin alınmasına karşı

www.balioglu.net

mahkemede açılan davaların tamamını kaybettiği gözönünde alındığında yaklaşık 9 yıldır kanuna aykırı bir uygulamanın ısrarla devam ettirildiği görülmektedir. Bu nedenle parayı, yasal faizini, yargılama giderlerini ve avukatlık vekâlet ücretini ilgilisine ödeyerek belediyeyi daha fazla zarara uğratmamak için 2464 sayılı Kanunun 97'nci maddesine aykırı olarak ücret belirleme hususuna son vermesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

Antalya Büyükşehir Belediyesi hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen avukatlık vekâlet ücretlerinin avukatlar arasında dağıtımının mevzuatta belirtilen usullere uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49'uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Hem KHK'nın 14'üncü madde hükümleri hem de yönetmeliğin "Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesinde vekâlet ücretlerinin ne şekilde dağıtılacağı açıkça belirlenmiştir.

Buna göre; Emanet hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden

yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçmemek üzere, şu şekilde dağıtılır:

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

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaştırılır.

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

Yönetmeliğin "Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödeneceği ifade edilmiştir.

Mezkûr yönetmeliğin "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemeler sonucunda avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımında mevzuatla belirlenen dağıtım usulünün aksine yıl içinde tahsil edilen tüm vekâlet ücretlerinin yılı geçtikten sonra kurum bünyesinde görev yapan ve vekâlet ücreti almaya haiz tüm personele eşit olarak üst sınırdan dağıtıldığı ve dağıtım yapılmadan önce o yıl için tahsil edilen tutarlardan bütçeye gelir kaydedilmesi gereken %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca emanete alınan avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımında, daha önceki yıllarda tahsil edilen tutarların ilk olarak avukatlara dağıtılması yönteminin uygulanması sebebiyle tahsil edilen vekâlet ücretlerinin neredeyse tamamı üçüncü bütçe yılına devir etmeden tükenmektedir. Bu şekilde dağıtım usulüne uyulmadığından dağıtılamayan kısımların üçüncü yılın sonunda bütçeye gelir kaydedilme olanağı da kalmamaktadır.

Sonuç olarak, belediye lehine sonuçlanan dava dosyalarından kazanılan vekâlet

www.balioglu.net

ücretlerinin dağıtımının mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun biçimde dağıtılmasının hem belediye menfaatlerini korumak hem de yapılan uygulamanın mevzuata uygun yürütülmesini sağlamak bakımından önemli olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, belediyenin 659 sayılı KHK kapsamında olmadığı, mahalli idare bütçeli kamu idaresi kapsamında olduğu bu yüzden de 659 sayılı KHK'nin belediyeler için uygulanamayacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması"na ilişkin bulgu konusu hususa katılmadığı anlaşılmaktadır.

Öncelikle 659 sayılı KHK'nin 18'inci madde hükmünde de belirtildiği üzere 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı açıkça belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde de belediyelerde tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Kanun koyucunun, bu madde hükmüyle mahalli idareleri kanun hükmünde kararnamenin kapsamına almak istediği gayet açık ve nettir. Hal böyleyken kamu kaynağı kullanan mahalli idarelerin KHK kapsamı dışında olduğunu iddia etmek yersizdir. Bu sebeple, bir mahalli idare olan Antalya Büyükşehir Belediyesi de 659 sayılı KHK kapsamında olup tahsil edilen avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımı konusunda söz konusu KHK'ya tabidir.

BULGU 12: Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi

Belediye mülkiyetindeki toptancı hal kompleksinde bulunan işyerleri ile çeşitli mevkilerde bulunan dükkânlardan oluşan 27 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre, pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

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,

36’ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1' inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, Ancak 44’üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45’inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51’inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52’nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un “Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı bahsi geçen 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği şu şekilde belirlenmiştir; *“g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,”*

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için şu iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir:

1- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,

2- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olması.

Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanması mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Nitekim bu durum Belediyeye ait bir taşınmaza (Hazine taşınmazı olmayan) yönelik olarak Antalya 2’nci İdare Mahkemesi'nce verilen 31.10.2006 tarih ve 2006/1861 sayılı Kararı onayan Danıştay 13’üncü Dairesi'nin vermiş olduğu 21.10.2008 tarih ve 2008/6874 sayılı Kararda da şu şekilde açıkça ifade edilmiştir:

“Mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların "Devletin özel mülkü" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer”lerden (kayalar, tepeler, dağlar, kaynaklar, sahipsiz şeyler, akarsular, kıyılar vb.) olmadığının tartışmasız olduğu, bu nedenle belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51. maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı ... na oy çokluğuyla karar verildi.”

www.balioglu.net

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan gerekçelerle, Belediyenin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51/g bendine göre ihale edilmesi mümkün olmayıp mevzuata aykırı bir işlem tesis edildiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Antalya Büyükşehir Belediyesi mülkiyetindeki toptancı hal alanında bulunan işyerleri ile çeşitli mevkilerde bulunan dükkanlarda 27 adedinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51 inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiğinin tespit edildiği belirtilerek bu taşınmazların anılan madde hükmüne göre kiraya verilmesinin mevzuat gereği mümkün olmadığı belirtilerek tenkit konusu yapılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *Pazarlık usulüyle yapılacak işler* başlıklı 51 inci maddesinin (g) bendi; *"g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"* Şeklindedir.

www.balioglu.net

1983 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı kanunun 51/g madde metni sadece lafzı ile değerlendirildiğinde hazine dışında hiçbir kamu kurum ve kuruluşunun bu maddeye istinaden işlem tesis edemeyeceği gibi bir anlam çıkmaktadır. Hâlbuki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan düzenleme ve değişikliklerle 51/g maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanabilmesine imkân sağlandığı düşünülmektedir. Çünkü Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15inci maddesinde Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmektedir.

Bu durumun sonucu olarak belediyelere ait taşınmazlarında devlet malı statüsüne alındığı görülmektedir. Devlet malı sayılan belediye taşınmazları ile ilgili ihalelerde 2886 sayılı kanunun 51/g maddesinde belirtilen koşulların varlığı halinde bu madde kapsamında pazarlık usulü ile ihale edilmesi mümkün görünmektedir.

Ayrıca, mahalli idarelerin yani belediyelerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *Tanımlar* başlıklı 3'üncü maddesinde belirtildiği üzere genel bütçeli kuruluşlarla birlikte genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında aynı kategoride gösterilmesi de bu görüşümüzü desteklemektedir.

Belediyeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer almakta olup, pazarlık usulü de ihale usulleri arasında sayılmakta olup bu usulün kullanılmasında, Kanun kapsamındaki idareler yönünden bir ayrım yapılmadığı, bunun yerine Kanun kapsamındaki işleri esas alan bir ayrımın tercih edildiği sonucuna varılmaktadır.

Öte yandan, 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin (g) bendi bir bütün olarak irdelendiğinde anılan bentte yer alan "... *idarelere* ..." ibaresi ile bu kanun kapsamına dâhil tüm idarelerin kastedildiği, ancak, Kanun kapsamındaki idarelerin anılan bentte sayılan işlerin ihalesinde pazarlık usulünü kullanabilmelerinin; taşınır veya taşınmaz malların kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesinin uygun görülmemesi ölçütlerinden birinin varlığı şartına bağlandığı, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi söz konusu ise bu koşulların aranmayacağı kuşkusuz olduğu görülmektedir.

Ayrıca diğer önemli bir husus ise Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.09.2016 tarih ve 983 sayılı kararıile Sayıştay Başkanlığına gönderilmesine karar verilen ve 02.11.2016 tarih 1519/3 karar sayılı kararı ile Sayıştay Başkanlığı'nın da uygun görüşü alınarak, Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.01.2017 tarih 5 sayılı kararı ile onaylanarakyürürlüğe konulan *Antalya Büyükşehir Belediye Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik* hükümlerin de Antalya Büyükşehir Belediyesi mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde ihalelerde pazarlık usulünün uygulanabilmesi yönelik düzenlemeler bulunmasıdır.

Bahse konu yönetmeliğin *İhale usulleri* başlıklı 64'üncü maddesinin (3) ve (4) numaralı fıkrasının (g) bendi *;"(3) Kullanışlarının özelliği veya İdareye yararlı olması nedeniyle kapalı veya açık teklif usulleriyle ihalesi uygun görülmeyen Belediye Taşınmazları, Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendine, İdarenin paylı veya elbirliği mülkiyetinde olan taşınmazlardaki payları (f) bendine göre pazarlıkla kiraya verilebilir. (4) Taşınmazların kiraya verilmesi işlemlerinde; kullanışlarının özelliği veya İdareye yararlı olması hususlarının bulunup bulunmadığı belediye başkanlığınca belirlenir. Ancak, aşağıda belirtilen durumlarda bu özelliklerin varlığı kabul edilir ve Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlıkla kiraya verilebilir. g) Sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiren eski kiracısı tarafından kiralanması talep edilen Belediye taşınmazlarının kiraya verilmesi,"* Şeklindedir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik

www.balioglu.net

kullanışlarının özelliği veya idareye yararlı olması hususlarının idarece belirlendiği durumlarda belediye taşınmazlarının pazarlık usulü ihale ile (51/g) kiraya verilebilmesine olanak sağlamaktadır. Bu hususstaki takdir yetkisi idareye verilmiştir.

Tüm bu açıklamalarımız sonrasında toptancı halinde yer alan bir kısım belediye taşınmazının idarenin takdir yetkisi kapsamında verilen karar üzerine pazarlık usulü ile kiraya verilmesinin önünde hukuki bir engel bulunmadığı düşünülmektedir."

ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu İdaresi cevabında özetle toptancı halinde yer alan bir kısım belediye taşınmazının idarenin takdir yetkisi kapsamında verilen karar üzerine pazarlık usulü ile kiraya verilmesinin önünde hukuki bir engel bulunmadığı gerekçesiyle yapılan işlemlerin mevzuata uygun olduğunu belirtmiş ise de dayanak olarak gösterilen mevzuat hükümlerinin tamamı belediye tarafından yanlış değerlendirilmektedir.51/g maddesine göre pazarlık usulünün uygulanabilmesi için taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması ve işin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olması şartılarının birlikte mevcudiyeti gerekmektedir. Belediyenin kiraladığı taşınmazlar ise bu iki şartı birlikte taşımamaktadır. Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanması mümkün olmadığı için belediyenin kanuna aykırı olarak işlem tesis etmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Tarafından Altyapı Yatırım Hesabının Kullanılmaması

İdare tarafından ilgili mevzuatı gereğince açılan alt yapı yatırım hesabına alınması gereken gelirlerin bu hesaba alınmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 2 ve 14 maddesine dayanılarak çıkarılan, Antalya Büyükşehir Belediyesi Aykome Uygulama Yönetmeliği'nin 9'ncu maddesine göre; *"Altyapı Yatırım Hesabı; ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.*

Altyapı Koordinasyon Merkezinin bütçesi, Büyükşehir Belediye bütçesi içinde yer alır.

www.balioglu.net

Ayrıca, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, Altyapı Koordinasyon Merkezi bünyesinde oluşturularak altyapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

Büyükşehir ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar, Büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz." denilmektedir.

Mevzuata hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanmalı ve yalnızca cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılmalıdır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede belediye tarafından alt yapı yatırım hesabı açılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen yönetmelik kapsamında elde edilen gelirlerin alt yapı yatırım hesabında işlem görmesi gerekirken belediyenin cari hesaplarına alınması sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle de alt yapı gelirlerinin amacı dışında kullanılıp kullanılmadığının tespiti yapılamamaktadır.

Belediyenin altyapı yatırım hesabını aktif olarak kullanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem tesis edilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, atlyapı yatırım hesabının kullanılıp kullanılmadığı izlenecektir.

BULGU 14: Belediyenin İşlettiği Kreşlerin Gelir ve Giderlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması

Antalya büyükşehir belediyesinin işletmekte olduğu kreşlerin gelir ve gider işlemleri incelendiğinde mevzuata aykırı uygulamaların bulunduğu, işletme giderlerinin belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiş, aynı maddenin altıncı fıkrasında ise birinci fıkradaki hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların ancak Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilebileceği ifade edilmiştir.

2018 yılı için Maliye Bakanlığı tarafından 19 Ocak 2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "*Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri"* başlıklı 5'inci maddesinde;

"Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücreti asgari 189,00 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.

"*Ortak Hususlar*" başlıklı 7'nci maddesinde ise;

"*(1) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır."*

...

(8) (Değişik:RG-31/5/2018-30437) Bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerinden yararlandırılan;

a) O kurum ve kuruluşun emeklisi ile o kurum ve kuruluşun personelinin veya emeklisinin eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarife uygulanır.

b) Diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarife uygulanır.

c) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve bu üyeliği sona erenler, dışarıdan atanan bakanlar ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kamu kurum ve kuruluşlarının Türkiye

www.balioglu.net

genelindeki sosyal tesislerinde, bu kurum ve kuruluşların kendi personeli için uyguladığı en uygun tarife uygulanır ve en uygun şekilde yararlanmaları sağlanır.

...

(21) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen kreş ve çocuk bakımevi gibi tesislerin sosyal tesis kapsamında olması nedeniyle, bu tesislerin giderlerine de bütçeden katkıda bulunulmaz, dolayısıyla bunların her türlü giderleri kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanır."

(26) Bu Tebliğde belirtilen esasların yanı sıra, 7/7/2017 tarihli ve 30117 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2017-6)'in uygulanmasına da devam olunur."

Hükümlerine yer verilmiştir.

2017-6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ'in "Tesislerin işletilmesi" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının d bendinde, Sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının % 5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarların ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede; 14.11.2017 tarihli ve 2017/1105 sayılı kararı Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile Çocuk ve Gençlik Hizmetleri Şube Müdürlüğüne bağlı olan Kreş ve Gündüz Bakımevleri için Katma Değer Vergisi dâhil 250,00 TL olacak şekilde tarife belirlenmiştir. Söz konusu kararda ayrıca bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisleri, misafirhane, kreş ve çocuk bakım evlerinden yararlanan diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifenin % 25 fazlası uygulanacağı belirtilmiştir. Kreşlerden 2018 yılında toplam 161.952,40 TL gelir elde edildiği, giderlerinin ise tamamen belediye bütçesinden karşılandığı, bu yüzden de kreş için yapılan gider tutarının tam olarak belirlenemediği ve kreşlerin bakım ve onarımları için %5 oranında pay ayrılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kreş ve gündüz bakımevleri için 4736 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gelir-gider dengesini koruyacak şekilde tarife belirlenmesi ve işletme giderlerinin belediye bütçesinden karşılanmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusuna ilişkin olarak, gelir ve giderler ayrı ayrı kalemlerde takip edilerek, yıl içerisindeki gelirlerden %5 oranında bakım ve onarım payı ayrılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Belediyenin İşlettiği Kreşlerin Gelir ve Giderlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmış olup gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 15: Büyükşehir Belediyesinin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Alanlardaki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde, belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar içerisinde faaliyet gösteren çoğu işletmenin işyeri açma ve çalışma ruhsatları olmaksızın faaliyet yürüttüğü tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7(d)'nci maddesine göre büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek olan işletmelere ruhsat vermek ve denetlemek görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine aittir.

www.balioglu.net

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 2'nci maddesinde; "*Bu Yönetmelik, sıhhî ve gayrisıhhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar*." denilmektedir.

4'üncü maddenin a ve n bentlerinde; *"a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini,*

…

n) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,…" hükümleri yer almıştır.

Aynı Yönetmeliğin "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında ise; *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz…"* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde işyeri açma ve çalışma ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan işyerinin açılıp çalıştırılamayacağı ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; *"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda ruhsat vermekle yükümlü olduğu yerler ise;

- Toptancı hal kompleksi
- Konyaaltı sahili ticari üniteler
- Antalya Akvaryum
- Büyük ve küçük plaj mevki
- Atatürk Parkı
- Lara Beach Park
- Karaalioğlu park içi
- Su sporu parkurları
- Kaleiçi yat limanı
- Akaryakıt istasyonları
- Düden parkı
- Akdeniz Atatürk Kültür Sanat Eğlence ve Yaşam Parkı (eski minicity alanı)
- Diğer yerler (mesire alanları, cam piramit ve akm, kafeterya, mezhabane vs.)

Denetimde Antalya Büyükşehir Belediyesi Ruhsat Müdürlüğünden belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda bulunan işletmelerin ruhsatları istenmiş aynı zamanda emlak müdürlüğünden ise bu işletmelerin kiraya verilmesinden dolayı kira listesi istenmiştir. İki listenin karşılaştırılması neticesinde 15.02.2019 tarihi itibariyle 877 adet işyeri olduğu sadece 414 adet işletmeye işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. 463 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri

www.balioglu.net

kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki tabloda bu hususlaki istatistiklere yer verilmiştir.

Tablo 12: Belediyenin Ruhsatlı ve Ruhsatsız İşyerleri İstatistikleri

	Toplam iş yeri sayısı	Ruhsatlı işyeri sayısı	Ruhsatsız iş yeri sayısı
Toptancı Hal Kompleksi	194	104	89
Su sporu parkur noktaları	211	0	211
Konyaaltı sahili ticari üniteler	84	36	48
Atatürk Parkı	15	13	2
Lara Beach Park	11	11	0
Büyük ve küçük plaj mevki	10	0	10
Diğer yerler	92	21	70

Toptancı hal kompleksinde faaliyet gösteren işletmelerin 98 tanesinin zirai ilaç işiyle geri kalanın ise çeşitli işlerle iştigal ettiği görülmektedir. Belediye tarafından ise en son ruhsat 2006-2015 yılları arasında verişmiştir. Tüm faaliyet alanlarında herhangi bir ruhsat denetimi yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

Ayrıca Belediyenin kendi şirketlerine kiraya verdiği ve bizzat şirketler tarafından çalıştırılan işletmeler 72 adet olup 39 adedi ruhsatlı olarak 33 adedi ise ruhsatsız çalışmaktadır.

Tablo 13: Belediyenin Ruhsatlı ve Ruhsatsız Çalışan Şirket İstatistikleri

	Toplam iş yeri sayısı	Ruhsatlı işyeri sayısı	Ruhsatsız iş yeri sayısı
Belediye şirketleri tarafından çalıştırılan işletmeler	72	39	33

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan işyerlerinin denetimi yapılarak gerekli cezai işlemlerin uygulanması, belediye gelir kalemlerinden birisi olan işyeri açma izni harcının tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Büyükşehir Belediyemizin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlardaki bazı işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunmaları ile ilgili çalışma başlatılmış olup, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerine ihtarname verilerek, ruhsat almaları sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 16: Doğrudan Temin suretiyle Alınan Hizmet Alımı Ödemeleri İçerisinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması

Doğrudan teminle yoluyla alınan bazı hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin "Hakediş raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde,

(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir.

a) Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4): Bu rapor, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır.

b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır." denilmiştir.

Yönetmelikten anlaşılacağı üzere sözleşme veya şartnamedeki hükümlere göre yerine getirilmesi gereken bedellerin ödenmesinde hizmet işleri hakediş raporu düzenlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Yapılan incelemede 2018 yılında düzenlenen doğrudan teminler örneklem yoluyla incelenmiş olup doğrudan teminle yoluyla alınan bazı hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Tabloda bu hususstaki örneklere yer verilmiştir.

Tablo 14:Hakediş Raporu Bulunmayan Hizmet Alım İşleri

Daire Başkanlığı	Hizmet Alımı
Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	Biz Anadoluyuz Projesi Kapsamında Antalyayı ziyaret edecek öğrencilere verilecek öğle yemeği hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	62488 nolu DİYANET-SEN personeline yemek hizmet alımı
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Aralık ayı etkinlikleri organizasyon hizmet alımı işi

www.balioglu.net

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Mimar Sinan Kongre Merkezi sandalye süsleme ve ikram hizmet alım işi
Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	Engelli Öğrencilere özel eğt.ve rehabilitasyon hizmeti veren kurum ve kuruluşlara dağıtım dahil 10 günlük yemek hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	04.02.2018 tarihinde AKM Aspendos salonunda düzenlenecek olan tazelenme üniversitesi-Nükhet Duru konseri(60 yaş üniversite öğrencileri konseri) etkinliği kapsamında sanatçı Nükhet duru'nun telif hakları kapsamında sahne alması(kaşe bedeli) hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Tazelenme üniversitesi-Nükhet Duru konseri organizasyon hizmet alımı işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Antalya'nın fethinin 811.yılı kutlamaları kapsamında ses sahne truss led ve jeneratör kiralama hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Beldibi mahallesi merkez cami,uğurlu mahallesi cami,gözüküçüklü mahallesi cam,tosmur mahallesi merkez cami tadilat işlemleri hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Kepez santral kentsel dönüşüm projesi kura çekimi için sahne truss masa sandalye kiralanması hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Finike ASMEK kurs merkezinde bulunan elektrikl, yolcu asansörüne 12 aylık bakım ve onarım hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Alanya,Atatürk,Çaybaşı,Kepez,Konuksever ve Lara Kurs Merkezlerinde bulunan elektirikli yolcu asansörlerine 12 aylık bakım ve onarım hizmet alım işi
Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	11 nisan-8 mayıs tarihleri arası mühürleme hizmet alım işi
Bilgi İşlem Daire Başkanlığı	Kurumsal Domain Optimizasyonu ve Geliştirme Hizmetleri Danışmanlık Hizmet alım işi
Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığı	Telsiz Kullanım altyapı hizmet alım işi

Hizmet alım ihalelerine ait ödemelerde bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 7'nci maddesine göre sözleşme yapılması durumunda doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde hakediş düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak; Kamu İhale Tebliğinin 22/d maddesine göre yapılan ihtiyaç teminlerinde sözleşme yapılmasında usul Kamu İhale Genel Tebliğinin 22.1.1.3 maddesinde; Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, sözleşme yapılması zorunlu olduğu belirtilmiştir. Belediye Başkanlığımızca bulguda belirtilen işlere benzer durumda olabilecek iş ve işlemler için bulguda belirtilen hususlar çerçevesinde işlem yapılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 17: Doğrudan Temin Yoluyla Alınan Hizmet İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

Antalya Büyükşehir Belediyesinin doğrudan temin yöntemi ile yapmış olduğu ve belli

www.balioglu.net

süreyi kapsayan hizmet işlerinde yüklenici ile sözleşme yapmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliğinin "Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar" başlıklı 22'inci maddesinde, bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Anılan mevzuat düzenlemesi gereğince, belli süreyi gerektiren hizmet alımı ve yapım işlerinde yükleniciler ile sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede belli bir süreyi içeren bazı hizmet alımları için yüklenici ile sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda bu hususlaki örneklere yer verilmiştir.

Tablo 15: Sözleşmesi Bulunmayan Hizmet Alım İşleri

Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Alanya spor sporcularını antrenman alanına götürüp getirmek üzere 3 aylık 1 otobüs kiralama hizmet alımı işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Finike ASMEK kurs merkezinde bulunan elektrikli yolcu asansörüne 12 aylık bakım ve onarım hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Alanya, Atatürk, Çaybaşı, Kepez, Konuksever ve Lara Kurs Merkezlerinde bulunan elektrikli yolcu asansörlerine 12 aylık bakım ve onarım hizmet alım işi
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Konservatuvar şube müdürlüğü asansör yıllık bakımı 12 aylık hizmet alım işi
Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	11 Nisan-8 Mayıs tarihleri arası mühürleme hizmet alım işi

www.balioglu.net

Belediyenin, belli süreyi gerektiren hizmet alımı ve yapım işlerinde yükleniciler ile sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin belli süreyi gerektiren hizmet alımı ve yapım işlerinde yükleniciler ile sözleşme yapılması genel uygulama olmakta birlikte bulguda belirtilen ve benzer nitelikteki işler için yükleniciler ile sözleşme yapılmaya başlanmıştır. Bulguda bahsi geçen 8 mayıs- 11 mayıs arası mühürleme hizmet alımı işine ait sözleşme ise ektedir. Belediye Başkanlığımızca bulgudaki belirtilen hususlara azami önem gösterilecek olup yapılacak iş ve işlemler ise bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda olacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 18: Götürü Bedel Üzerinden Yapılan Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Hesabında Yüklenici Karının Gösterilmemesi

Belediye tarafından götürü bedel üzerinden yapılan hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyet hesabında yüklenici karının gösterilmediği tespit edilmiştir.

Hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinin "yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 9'ncu maddesine göre; *" Götürü bedel üzerinden teklif alınan ihalelerde, işin gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde işçilik ile varsa malzeme, ekipman ve diğer unsurlar için belirlenen fiyatlar ve bu fiyata dahil olan maliyetler gösterilir.*

Hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 7 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenir. Bu tutar, kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur. Yüklenici için öngörülen kar tutarının bu cetvelde gösterilmesi zorunludur." Hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede işin gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanmadığı, bu cetvelde işçilik ile varsa malzeme, ekipman ve diğer unsurlar için belirlenen fiyatlar ve bu fiyata dahil olan maliyetlerin gösterilmediği, hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenmediği, bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 7 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenmediği, bu tutarın kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanmadığı, buna ilişkin hesap cetveli hazırlanmamakla beraber ihale onay belgesinin ekine konulmadığı ve ihale yetkilisine sunulmadığı, yüklenici için öngörülen kar tutarının bu cetvelde gösterilmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda bu hususla ilgili örneklere yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 16:Yüklenici Karı Gösterilmeyen Hizmet Alım İşleri

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Festivalleri Organizasyon Hizmet Alımı İşi
Akseki ibradı gündoğmuş 1/25000 nip hizmet alımı
Duraaliler ve avni tolunay mah. 18 uyg. hizm. Alımı
Antalya kuruvaziyer liman yapımına yönelik etüt proje ve fizibilite çalışmalarının temini işi
Antalya ili aksu ilçesi çalkaya bölgesi 1/25000 ve 1/5000 nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı tasarımlarının oluşturulması ve danışmanlık hizmet alımı
Korkuteli ve elmalı ilçeleri 1/25000 ölçekli nip altlık oluşturacak veri top. İşleme analiz çalışmalarının ve planlama yak. Hizmet alımı
Antalya ili kaç ilçesi planlama bölgesi 1/25000 nazım imar planında altlık oluşturacak veri toplama, işleme, analiz çalışmalarının ve planlama yaklaşımının elde edilmesi işi
Antalya ili finike ve demre ilçeleri planlama bölgesi 1/25000 nazım imar planında altlık oluşturacak veri toplama, işleme, analiz çalışmalarının ve planlama yaklaşımının elde edilmesi işi
Antalya türk ve islam medeniyetleri müzesi iç mimarlık, sergi tasarımı, mesleki ve teknik kontrollük hizmeti
Kültürel etkinlikler için ses-ışık sistemi kiralanması

www.balioglu.net

Götürü bedel üzerinden yapılan hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin mevzuat hükmüne uygun olarak hesaplanması ve yüklenici karının gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'ncu maddesinde *"Götürü bedel üzerinden teklif alınan ihalelerde, işin gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde işçilik ile varsa malzeme, ekipman ve diğer unsurlar için belirlenen fiyatlar ve bu fiyata dahil olan maliyetler gösterilir. Hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 7 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenir. Bu tutar, kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur. Yüklenici için öngörülen kar tutarının bu cetvelde gösterilmesi zorunludur."* hükmü yer almaktadır.

İdaremiz tarafından yapılan ihalelerde, en az 3 firmadan teklif alma suretiyle aritmetik ortalamanın alınması şeklinde gerçekleştirilmiş olup bu bedel üzerine herhangi bir yüklenici karı ilave edilmeden işin yaklaşık maliyet hesapları yapılmıştır.

İhale çıkılmak üzere yaklaşık maliyetin belirlenmesi aşamasında firmalara yapılan fiyat araştırmalarında ek olarak Teknik Şartname de gönderilerek işin aşamaları, nasıl-ne şekilde yapılacağı ve nelere ihtiyaç duyulacağı tariflenmektedir. Buna istinaden firmalardan gelen güncel fiyat tekliflerine %7 müteahhit karı ile birlikte genel giderler, işçilik-malzeme giderleri vs. eklenerek hesaplandığı öngörülmektedir. Bundan ayrı idaremizce yaklaşık maliyetlere bir müteahhit karı uygulanmamıştır. Ayrıca Firmalar ticari sır kapsamında ayrıntılı fiyat vermekten kaçındıklarından, Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliğinin 9.2.maddesine göre tek tek fiyatlandırma yapılamamaktadır. Bu yüzden iş kalemleri bazında değil tamamı için fiyat alınabilmektedir. Belediye Başkanlığımızca, bundan sonra yapılacak iş ve işlemlerde bulguda belirtilen hususlara azami özen gösterilerek işlem tesis edilecektir."

İfadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle ihale çıkılmak üzere yaklaşık maliyetin belirlenmesi aşamasında firmalara yapılan fiyat araştırmalarında ek olarak Teknik Şartname de gönderilerek işin aşamaları, nasıl-ne şekilde yapılacağı ve nelere ihtiyaç duyulacağı tariflendirildiği,buna istinaden firmalardan gelen güncel fiyat tekliflerine %7 müteahhit karı ile birlikte genel giderler, işçilik-malzeme giderleri vs. eklenerek hesaplandığı ve bundan ayrı olarak yaklaşık maliyetlere bir müteahhit karı uygulanmadığı belirtilmiş ise de yapılan denetimde ilgili belgelerde bu şekilde bir yüklenici karı hesaplanmadığı görülmüştür.Bu nedenle belediyenin savunması dayanaktan yoksundur.Dolayısıyla götürü bedel üzerinden yapılan hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin mevzuat hükmüne uygun olarak hesaplanması ve yüklenici karının gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Hafriyat Döküm Sahası ve Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi Olarak Kullanmak Üzere Orman Genel Müdürlüğünce Antalya Büyükşehir Belediyesine İzin Verilen Alanların İhalesiz Olarak Antalyaspor Kulübü Derneğine Verilmesi ve Protokolle Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi

1-"Antalya ili tüm ilçelerinde oluşan, inşaat ve yıkıntı artıklarının III. Sınıf düzenli depolama tesisi ve geri kazanımı için Orman Genel Müdürlüğünün 03.08.2017 tarih ve 147 sayılı olurlarıyla Antalya ili Kepez ilçesi Kızıllı mevkii Asar serisi 183,203,204 numaralı

bölmeler içinde bulunan 1.014.574,33 m2 lik alan 366.289,72 TL yıllık bedel karşılığında 20.03.2046 tarihine kadar Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesisi olarak kullanılmak üzere Antalya Büyükşehir Belediyesine izin verilmiştir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi meclisinin 15.09.2017 tarih ve 770 no'lu kararıyla; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7/m maddesi ve 5393 sayılı belediye kanununun 75. maddesi hükümlerine istinaden, söz konusu alanın, ilçelerde oluşacak atıkların bertaraf ve geri kazanımı yapılabileceği şekilde işletilmesi için bünyesinde amatör spor kulübü barındıran Antalyaspor kulübü derneği ile Antalya Büyükşehir Belediyesi arasında 20.03.2046 tarihine kadar işletmek üzere ekli protokol imzalanmak üzere genel sekreter yetkili kılınmıştır.

Bu kapsamda yapılan protokolde derneğin yukarıda belirtilen kira(arazi izin bedeli)+katma değer vergisi tutarının %10 fazlasını protokolün imzalanmasını müteakiben (İmza Tarihi 21.09.2017); Her yıl Orman Genel Müdürlüğünce belirlenecek arazi izin bedellerinin %10 fazlasının da yılsonuna kadar (md:7/1); Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ödeyeceği;

Ayrıca işletme süresince elde edilen cironun %10'nun bir sonraki yılın Şubat ayının 20'sine kadar Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ödeneceği belirtilmiştir.(md=7/3)

www.balioglu.net

Yine aynı protokolde, derneğin 5 yıl içerisinde protokol ekinde verilen avan projesine uygun olarak III. Sınıf düzenli depolama ve Geri Kazanım tesisini tamamlayarak işletmeye açacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda alınan bilgilerde tesisin henüz proje hazırlık aşamasında olduğu ve bu nedenle bu tesisle ilgili herhangi bir gelir tahsilatı olmadığı anlaşılmıştır. Ancak kira bedeliyle ilgili olarak 2017 yılı için herhangi bir ödeme yapılmadığı anlaşılmıştır.

2-Yine Orman Genel Müdürlüğü'nün 20.03.2017 tarih ve 5 sayılı oluru ile " Rehabilite hazırlık maksatlı dolgu sahası" olarak kullanılmak üzere yukarıdaki alnın 224 no'lu bölgesi içinde kalan 40.267,5 m2 lik alan Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne izin verilmiştir. Bu alan Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.04.2017 tarih ve 366 no'lu kararıyla önceki alan için belirtilen gerekçe ve dayanaklarla, dernek tarafından Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne 1.025.000 TL+KDV Bedelinin protokolün imzalanmasını müteakip 1 ay içerisinde ödenmek ve her yıl elde edilen cironun %10'unun ertesi yılın Şubat ayının 20'sine kadar Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ödenmesi ile bizzat Antalyaspor Kulübü Derneği tarafından işletilmesi şartıyla, Büyükşehir Belediyesi ile Antalyaspor Kulübü Derneği arasında 20.03.2022

tarihine kadar protokol yapmak üzere genel sekretere yetki verilmiştir.

Bu kapsamda düzenlenen protokolde, (Mad=7/1) protokolün imzalanmasını müteakip 1 ay içinde (İmza tarihi 25.04.2017) dernek tarafından yukarıda belirtilen bedelin Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ödeneceği ifade edilmiş olmasına rağmen bugüne kadar herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Aynı protokolde işletme süresince her yıl elde edilecek cironun %10'unun ertesi yılın Şubat ayının 20'sine kadar belediyeye ödeneceği belirtilmiştir.(Md:7/3) Bu madde hükmüyle ilgili olarak 2017 yılı içerisinde bir gelir elde edilmediği belirtilmiştir. Alınan bilgilere göre 2017 yılında konuyla ilgili çalışmalar yapılmış (bilgi sistemi kurulması, ücret tarifesi, halka duyurulması v.s) olup faaliyet 2018 yılında başlamıştır.

a) Hafriyat Döküm Sahası ve Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi Olarak Kullanmak Üzere Orman Genel Müdürlüğünce Antalya Büyükşehir Belediyesine İzin Verilen Alanların Antalyaspor Kulübü Derneğine Verilmesi

www.balioglu.net

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun "*Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 7. *Maddesinin "i" bendinde aynen* "*Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak"* büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Öte taraftan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin Görev ve Yetkileri Başlıklı 8. nci maddesinde aynen: " *İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir*

belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldırtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceği şekilde ilan etmekle,

www.balioglu.net

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,

g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,

h) Toplanan inşaat/yıkıntı atıklarını öncelikle altyapı çalışmalarında kullanmak/kullandırmakla,

ı) Belediye sınırları içinde oluşan, toplanan, geri kazanılan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgileri valilikler aracılığı ile yıl sonunda Bakanlığa bildirmekle,

j) Doğal afet atıklarının yönetimi konusunda valilik koordinasyonunda oluşturulan Kriz Merkezi kararlarını uygulamakla, Yükümlüdürler. " denilmiştir.

Hafriyat ve inşaat atıklarının taşınması, depolanması ve imhası, bedeli belediye tarafından belirlenen gelir getirici bir faaliyettir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1.nci maddesi hükmü gereğince, belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülmesi gerekir.

Dolayısıyla belediyelerin hem görevli ve de yetkili olduğu ve aynı zamanda gelir getirici

bir niteliği olan hafriyat ve katı atık bertaraf ve işletilmesi işinin, belediye tarafından yapılmayıp da başka birisi tarafından işlettirilmesi söz konusu olduğunda, bunun 2886 sayılı kanun hükümlerine göre ihale edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan yukarıda 1'inci sırada yazılı alanda 5 yıl içinde III. Sınıf düzenli depolama ve Geri Kazanım tesisinin tamamlanarak işletmeye açılması ve 2046 yılına kadar işletilip Belediyeye devredilmesi söz konusu olup, bu işin 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve bu Bu kanunun uygulama usul ve esaslarına ilişkin karar hükümlerince yaptırılması gerekmektedir.

Meclis kararlarında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının sayıldığı 7.nci maddesinin (m) fıkrasındaki "*gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak*" hükmü ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 75. Maddesinin (c) fıkrasında yer alan *"(Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir."* hükmü dayanak gösterilerek, bünyesinde amatör spor kulüpleri barındıran Antalyaspor kulübü derneği ile Antalya Büyükşehir Belediyesi arasında işletmek üzere protokol yapılmasına karar verildiği belirtilmiştir.

Öncelikle 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c maddesi ortak hizmet projesi ile ilgili olup, protokole konu olan işlerin bir ortak hizmet projesi olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira söz konusu protokollerin "Amaç" başlıklı 3.ncü maddelerinde aynen *" bu protokolün amacı, protokol konusu sahanın 5216 sayılı kanunun 7/m maddesinde yer alan "...gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak," hükmü gereğince Büyükşehir Belediyesi görev, yetki ve sorumluluğundaki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atık sahalarının tesis edilmesi, işletilmesi ve yönetiminin Antalyaspor Kulübü derneğince yapılmasıdır*." denilerek bu alanlara ait işletme hakkının devredilmesi tanımlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7.nci maddesinin (m) fıkrasındaki "*gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak*" hükmü ise amatör spor kulüplerine bütçe imkanları ve belli limitler dâhilinde

www.balioglu.net

ayni, nakdi ve tesis yardımları ile bu kapsamdaki diğer destekler (başarılı sporculara ödül vermek v.s) şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Belli kanun hükümlerine göre yaptırılması gereken işlerin amatör spor kulüplerine bırakılmasının bu maddede belirtilen destekle bir ilgisinin olamayacağı açıktır.

Öte yandan Antalyaspor Kulübü Derneğinden alınan yazıda; Antalyaspor Kulübü Derneği bünyesinde yer alan bisiklet, masa tenisi, yüzme, su topu, ragbi, triatlon, jimnastik, judo ve voleybol branşlarının amatör olduğu belirtilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere, başta futbol olmak üzere diğer branşlarda profesyonel olarak faaliyet gösterilmektedir. Zaten yasada amatör spor kulüpleri ifadesi yer almakta olup, bünyesinde amatör branşları da var olan profesyonel kulüplere dair bir düzenleme mevcut değildir.

b) Protokolle Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi

2017 ve 2018 yılı muhasebe verilerinin incelenmesinde, Yukarıda belirtilen sahalarla ilgili olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından Antalya Orman Bölge Müdürlüğüne 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin arazi izin bedelleri kapsamında KDV dâhil toplam 2.096.402,49 TL. Ödemede bulunulduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Antalyaspor Kulübü Derneği ile yapılan protokol kapsamında derneğe bırakılan bu alanlarla ilgili olarak, yine protokol hükümlerine göre dernek tarafından Antalya Büyükşehir Belediyesine ödenmesi gereken izin/kira bedelleriyle ilgili olarak herhangi bir ödemede bulunulmadığı gibi, ödenecek bu tutarlarla ilgili hiçbir tahakkuk kaydının da yapılmadığı görülmüştür. Konunun tarafımızca gündeme getirilmesinden sonra 2019 yılı içerisinde gerekli tahakkukların yapıldığı, ancak yine herhangi bir ödemenin gerçekleşmediği, bu tutarların tahsiline yönelik herhangi bir girişimde bulunulmadığı anlaşılmıştır.

Mevcut durumda tüm arazi izin bedelleri Antalya Büyükşehir Belediyesi bütçesinden ödenen bu alanların, herhangi bir ödeme yapmadan Antalyaspor Kulübü Derneği tarafından işletilmesi durumu ortaya çıkmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanununun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'nci maddesinde; " *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.* "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38.nci maddesinde; "

Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur " denilmiştir.

Yukarıda belirtilen sorumluluğun gereği olarak, protokolle belirlenen ücretlerin tahakkuk, takip ve tahsili konusunda her türlü işlemin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Antalya Büyükşehir Belediyesi Hafriyat Denetim ve İşletme Şube Müdürlüğü, 14.06.2016 Tarih ve 675 Sayılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığına bağlı olarak 2872 Sayılı Çevre Kanununa ve 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak hazırlanmış Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği kapsamında kurulmuştur. Antalya Büyükşehir Belediyesi Hafriyat Denetim ve İşletme Şube Müdürlüğü tarafından ilgili kanun ve yönetmelikler kapsamında Antalya Hafriyat Yönetim Planı oluşturulmuş, bu plan çerçevesinde atığın yönetiminin bir bütün olarak takibinin sağlanabilmesi için Hafriyat Yönetim Bilgi Sistemi (HYBS) kurulmuştur.

www.balioglu.net

a) Hafriyat Döküm Sahası ve Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi Olarak Kullanmak Üzere Orman Genel Müdürlüğünce Antalya Büyükşehir Belediyesine İzin Verilen Alanların Antalyaspor Kulübü Derneğine Verilmesi:

5216 sayılı Büyükşehir Kanununun 7. Maddesinin (m) bendine istinaden bünyesinde bisiklet, masa tenisi, yüzme, su topu, ragbi, triatlon, jimnastik ve voleybol branşlarını amatör olarak barındırdığı için Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Antalyaspor Kulübü Derneği arasında protokol imzalanmıştır. Bu Protokoller, 5216 sayılı Büyükşehir Kanununun 7. Maddesinin (m) bendi gereğince, 14.04.2017 tarih ve 366 numaralı, 15.09.2017 tarih ve 770 numaralı Antalya Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarında verilen; ilçelerde oluşacak atıkların bertaraf ve geri kazanımını yapabileceği şekilde işletilmesi için bünyesinde Amatör spor kulübü olan Antalyaspor Kulübü Derneği ile Antalya Büyükşehir Belediyesi arasında protokol imzalanması için verilen yetki çerçevesinde imzalanmıştır. Bahse konu profesyonel futbol kulübü Antalyaspor A.Ş. dir. Bu protokollerle kamunun bir zararı söz konu değildir. Bedel mukabili protokol yapılmıştır. Antalyaspor Kulübü Derneği Büyükşehir Belediyesine elde edilen gelirin %10 unu ödemekle yükümlüdür. Antalyaspor Kulübü Derneği Büyükşehir Belediyesine Orman Genel Müdürlüğüne ödenecek arazi izin bedelleri, toprak dolgu bedelleri vb. tahsis ücretlerini ödemekle yükümlüdür. Bununla beraber; bu iş kapsamında kullanılmak

üzere Büyükşehir Belediyesine bedelsiz araç tahsis etmiş, Asar serisi 224 no.lu bölme üzerine 2 adet kantar inşa etmiş, mülkiyeti Belediye Başkanlığımıza ait olarak yapılacak tesislerin, işletme binalarının yapımını üstlenmiş, sahaların ve geri kazanım tesislerinin işletme maliyetlerini ve işletme personel giderlerini karşılamıştır. Bahse konu Protokollerle, Hafriyat Toprağı İnşaat ve yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinin Belediyenin Görev ve Yetkileri Başlıklı 8. Maddesi (b) bendi gereğini Antalyaspor Kulübü Derneği üstlenmiş; böylece 5393 sayılı Belediye Kanununun (c) bendi kapsamında ortak hizmet projesi gerçekleştirilmiştir.

Bu Protokol, 5216 sayılı Büyükşehir Kanununun 7. Maddesinin (m) bendi gereğince, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 75. Maddesi hükümleri kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Antalyaspor Kulübü Derneği arasında yapılmış ve Mahallin en büyük mülki idare amiri, Antalya Valisi tarafından da imzalanmıştır. Bu kapsamda, Orman Genel Müdürlüğü uhdesindeki Asar serisi 224 no.'lu bölme 20.03.2017 tarihinde kesin izni alınarak tahsis edilmiş ve 25.04.2017 tarihinde imzalanan Protokolle işletilmek üzere Rehabilite Hazırlık Maksatlı Toprak Dolgu Alanı olarak Antalyaspor Kulübü Derneğine verilmiştir. Asar Serisi 183, 203, 204 no.'lu bölmeler ise 03.08.2017 tarihinde kesin izni alınarak tahsis edilmiş ve 21.09.2017 tarihinde imzalanan Protokolle işletilmek üzere III. Sınıf Düzenli depolama ve Geri Kazanım Tesisi Alanı olarak Antalyaspor Kulübü Derneğine verilmiştir.

www.balioglu.net

b) Protokolle Belirlenen Ücretlerin Tahsil Edilmemesi:

Protokollerin imzalanmasına müteakiben yapılan saha çalışmalarında ciddi bir çevresel sorun olan hafriyat atıklarının çözümünde hafriyat atığı üreticilerinin (müteahhit, mülk sahibi, v.s.) iktisadi çalışmalarını yapılandıran tüm taraflarla görüşülmüştür. Bu görüşmeler neticesinde belirlenen tarifenin (7.00 TL/ton) sektörde mağduriyet oluşturacağı ön görülerek 14.11.2017 tarih ve 1076 numaralı Büyükşehir Belediye Meclisinin kararı ile tarife revize edilmiştir. (*Büyükşehir Belediyesinin göstereceği ruhsatlı alanlara Hafriyat ve inşaat atığı imha ücreti:* 3.00TL/ton - *Büyükşehir Belediyesinin göstereceği ruhsatlı alan dışındaki geçici depolama ücreti (Aksu, Döşemealtı, Kepez, Konyaaltı, Muratpaşa):* 2.00 TL/ton) Bununla birlikte, İlimiz sınırları içerisinde hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarını üretenler ve atığı taşıyanların, ilgili ilçe belediyelerinin ve tüm Antalya kamuoyunun konu hakkında bilgilendirilmesi amacıyla çeşitli bilgilendirme toplantıları yapılması; HYBS nin kurulmasıyla birlikte Antalya İli merkez ilçe Belediyelerinden HYBS kullanıcısı olarak atanan personellere eğitimler verilmesi nedeni ile Yönetim Planının işletilmesi ve HYBS sisteminin açılması 1 Mart 2018 tarihinde gerçekleştirilebilmiştir.

1 Mart 2018 tarihi itibari ile Müdürlüğümüz tarafında başvuruda bulunan hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atığı taşıyıcılarına Atık Taşıma İzin Belgeleri düzenlenmeye başlanmış; bu belgeye sahip taşıyıcılarla başvuran atık üreticilerine ilgili ilçe belediyelerince Atık Taşıma Kabul Belgesi düzenlenmeye başlanmıştır. Antalyaspor Kulübü Derneği ilk tahsilatını 09.03.2018 tarihinde gerçekleştirmiş ve 31.12.2018 tarihine kadar iş bu işletme uhdesinde toplam 2.666.997,78 TL ciro elde edebilmiştir. Bahse konu protokollerle verilen bu işin öncelikle Antalyaspor Kulübü Derneğine 5216 sayılı Büyükşehir Kanununun 7. Maddesinin (m) bendi kapsamında verildiği ve Antalyaspor Kulübü Derneğinin tahsilatlarına 09.03.2018 tarihi itibari ile başlamış olması; protokollerin imzalanmasını müteakip atık bertaraf ücretinin yeniden düzenlenmesi; bir yıllık işletme süresince, işletme maliyetleri, personel giderleri, iş makinesi giderleri dikkate alınmasa dahi ödemekle yükümlü olduğu kira gelirlerini bile karşılayamadığı anlaşılmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi Hafriyat Denetim ve İşletme Şube Müdürlüğü tarafından Antalyaspor Kulübü Derneğine 24.10.2019 tarih ve 33619940-155.04.05.03-86631 sayılı yazı ile Protokollere istinaden işletilmek üzere verilen sahaların tahsis, arazi izin ve toprak dolgu bedellerinin ödenmesi istenmiştir. Aynı şekilde 2018 yılı cirosu talep edilmiş, bildirilen cironun %10'u olan bedelinde Protokole istinaden ödenmesi gereken 20 Şubat tarihinde yapılmadığı tespit edilmiş ve 04.03.2019 tarih ve 33619940-869-20949 sayılı yazımız ile ödemenin yapılması istenmiştir. Ancak, Antalyaspor Kulübü Derneğinden herhangi bir ödeme yapılmamış ve cevap yazısı alınamamıştır.

www.balioglu.net

Antalyaspor kulübünün katı atık sahasını borcu ile alakalı olarak Hukuk müşavirliğimiz, Çevre Koruma Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı gerekli yazışmaları 08/05/2019 tarih ve 40137-40138 sayılı yapmış olup, 20.05.2019 tarih ve 43471 sayılı Başkanlık Oluru gereğince İcra ve İflas Kanunu hükümleri doğrultusunda Hukuk Müşavirliğince tahsil edilecektir."

İfadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında konu hem Amatör spor kulüplerine yardım, hem de Mülki Amir onayıyla derneklerle ortak hizmet projesi olarak değerlendirilmiştir. Bulgumuzda belirtildiği üzere mevzuatımızda Amatör Spor kulüplerine ihale konusu olacak işlerin devredilmesi veya içinde hem amatör hem profesyonel spor branşları barındıran derneklere yardım yapılması şeklinde bir düzenleme yer almamaktadır. Antalyaspor Derneği bünyesinde hem amatör, hem profesyonel spor kulüpleri barındırmaktadır. Zira Dernek Tüzüğü incelendiğinde, Madde:2- "*Dernek, bu tüzükte belirtilen spor branşlarında amatör ve*

profesyonelce spor faaliyetleri yürütmek, sporcu yetiştirmek, spor müsabakaları düzenlemek ve bu tip müsabakalara katılmak amacıyla kurulmuştur." denilmektedir.

Öte yandan Meclis kararlarında gerekçe olarak gösterilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c maddesi, içinde derneklerin de yer aldığı kurum ve kuruluşlarla ortak hizmet projesi yapılabilmesini düzenlemektedir. Bu işlerin ortak hizmet projeleri olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira düzenlenen protollerein amaç başlıklı 3.ncü maddelerinde aynen *" bu protokolün amacı, protokol konusu sahanın 5216 sayılı kanunun 7/m maddesinde yer alan "...gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak," hükmü gereğince Büyükşehir Belediyesi görev, yetki ve sorumluluğundaki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atık sahalarının tesis edilmesi, işletilmesi ve yönetiminin Antalyaspor Kulübü derneğince yapılmasıdır*." denilerek bu alanlara ait işletme hakkının devredilmesi tanımlanmıştır.

Ayrıca, Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesisi olarak kullanılmak üzere Antalya Büyükşehir Belediyesine izin verilen alanda, ilçelerde oluşacak atıkların bertaraf ve geri kazanımının yapılabileceği şekilde 5 yıl içinde III. Sınıf düzenli depolama ve Geri Kazanım tesisinin tamamlanarak işletmeye açılması ve 2046 yılına kadar işletilip Belediyeye devredilmesi şeklinde tanımlanan iş bir tür yap-işlet-devret usulü olup burada yina ortak hizmet projesi veya amatör spor kulüplerine yardım şeklinde bir yorumda bulunmak mümkün değildir.

Tüm bu hususlarla birlikte, derneğin düzenlenen protokol yükümlülüklerini yerine getirmediği halde, denetimde bulunduğumuz döneme kadar ilgililer tarafından herhangi bir uyarı, talep ve takipte bulunulduğuna dair herhangi bir işleme rastlanmamıştır. Kamu idaresi cevabında, protokollerle belirlenen ücretlerin dernek tarafından belediyeye ödenmemesinin, tarife değişiklikleri ve birtakım işlemlerin uzaması sebebiyle derneğin 09.03.2018 tarihine kadar tahsilat yapamaması ve çeşitli işletme giderlerinin karşılanmasındaki güçlükten bahsedilmiştir.

Protokol kapsamındaki ödemelerin yapılması için dernekle yazışmalar yapıldığı ve gerek hukuk, gerekse mali hizmetler birimince konunun takibe alındığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Orman Genel Müdürlüğünce "Katı Atık Bertaraf ve Düzenli Depolama Tesisi olarak" ve "Rehabilite hazırlık maksatlı dolgu sahası" olarak kullanılmak üzere Büyükşehir Belediyesine bedel mukabili bırakılan alanların, ihalesiz olarak Antalyaspor kulübü derneğine verilmesi gerek bulgumuzda gerekse yukarıda belirttiğimiz sebeplerle mevzuata

www.balioglu.net

uygun düşmemektedir. Bu konuda kamu idaresi cevabında belirtilen hususlar yerinde görülmemiştir.

Amatör Spor Kulüplerine yardım ve ortak hizmet projelerine ilişkin uygulamaların, mevzuatındaki tanım ve amacına uygun olarak yapılması, gelir getirici işlemlerle ilgili olarak gerek 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu gerekse ilgili diğer mevzuat hükümlerinin esas alınması gerekmektedir. Ayrıca bedeli belediye bütçesinden ödenmiş olan bu alanlara ait Antalyaspor Kulübü Derneği ile yapılan protokollerle belirlenen ücretlerin tahsili takip edilmeli, her türlü yasal ve cezai girişimde bulunulmalıdır.

BULGU 20: Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Gönderilen %10 Payın 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabına Aktarılmaması ve Bu Payın Amacı Dışında Kullanılması

Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından, Hazine tarafından fona aktarılması için gönderilen %10 payın 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabına aktarılmadığı, fon hesabı bulunmasına karşın herhangi bir para girişi olmadığı, gelen tutarların gelir olarak kaydedilerek amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5 inci maddesinde; *"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. ..."* Denilmektedir.

2016-2018 dönemleri dikkate alınarak yapılan incelemede, 4706 sayılı Kanun'un 5 inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye aktarılması gereken payların tahakkuk ve takibine ilişkin Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür. Kurumda Bankada açılmış bir gecekondu hesabı olmasına karşın gelen tutarlar bu hesaba aktarılmamaktadır. Aşağıdaki tabloda Hazine tarafından fona aktarılması için yollanan payların

tutarları yer almaktadır.

Tablo 17:Gecekondu Fonuna Alınması İçin Gönderilen Paylar

2016 yılı	2017 yılı	2018 yılı
2,999,883.21 TL	3,464,758.52 TL	2,953,577.08 TL

Belediyeye Antalya Defterdarlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü ve İlçe Mal Müdürlükleri tarafından taşınmaz satışından elde edilen paylar yollanmaktadır. Aşağıdaki tabloda Antalya Defterdarlığı ile yapılan yazışma sonucu gönderilen payların karşılaştırılmasına yer verilmiştir.

Tablo 18:Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılacak Payların Karşılaştırılması

	2016 yılı	2017 yılı	2018 yılı
Antalya defterdarlığı tarafından yollanan pay	1,411,030.02 TL	1,978,759.54 TL	1,647,412.97 TL
Antalya Büyükşehir Belediyesinde kayıtlı olan pay	1.219.466,68 TL	1.978.568,18 TL	152.742,82 TL
Fark	191.563,34 TL	191,36 TL	1.494.670,15 TL

www.balioglu.net

Tabloda incelendiğinde 2016 yılında 191.563,34 TL, 2017 yılında 191,36 TL ve 2018 yılında 1.494.670,15 TL fark oluştuğu görülmektedir. Bu farkın ne gibi bir hususta kaynaklandığı hakkında da herhangi bir tespit yapılamamıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

775 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde; *"Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:*

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

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

*c)Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır. "*Denilmektedir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

Belediye belli bir fona tahsis niteliğinde olan bu geliri 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilen yerlere harcanması gerekmekte iken normal bir gelir gibi kayıtlara alınarak amacı dışında harcanmıştır.

4706 ve 775 sayılı Kanun'da belirtilen payların mevzuatında belirtilen yerlere harcanmasını temin ve takip açısından fon hesabının açılması, fonda toplanması öngörülen payların bu hesaba yatırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsili için 775 sayılı gecekondu hesabı açılmış olup Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü ve Mal Müdürlüklerine bildirilmiştir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 21: İhale Yapılmadan Gsm Hizmet Alım İşi Yapılması

Belediye bir kısım iletişim ve internet altyapı hizmetleri kullanımı için ihale yapılmaksızın gsm şirketinden hizmet alımı yaptığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal hizmet ve yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyarak ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'nci maddesinde, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü veya pazarlık usulü yolunu kullanmalarını belirtmektedir.19'ncu maddesinde ise; açık ihale usulünün, bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede belediyenin bir gsm şirketine bir kısım iletişim ve internet altyapı hizmetleri için yüksek tutarlarda ödemeler yaptığı görülmüştür. Bu ödemeler tek tek faturalandırılıp belediyeye gönderilmektedir. Faturalar direk ödeme emri belgesine bağlanmak

suretiyle ödenmektedir. Bu tarz bir uygulama gerek 4734 sayılı kanuna aykırılık teşkil etmekte gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacına da aykırılık teşkil etmektedir.

Belediyenin ihtiyaçlarını belirleyip, piyasa araştırması yaparak açık ihale usulü ile hizmet alımı yapması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Antalya Büyükşehir Belediyemiz 19 ilçe 912 mahalle 20177 kilometrekarelik yüzölçümüne hizmet vermekte olup, ilimiz Toros dağlarının üzeri ve eteklerinde yerleşmiştir. GSM ve İnternet alanında açıkça bilindiği üzere kesinti yaşanmayan en iyi kapsama alanına sahip Turkcell firması bulunmakta, internet alanında ise Türktelekom en iyi hizmeti vermektedir. Belediye hizmetlerimizin aksamaması ve sosyal belediyecilik olarak iletişim ve internet altyapı hizmetinde etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması için ihtiyaç belirleme çalışması yapılarak gerekli iş ve işlemlerin yapılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle gsm ve İnternet alanında kendisine göre bazı firmaların en iyi hizmeti verdiğini ve bu yüzden ihalesiz alım yaptığını savunmaktadır. Belediyenin ihtiyaçlarını belirlemeksizin kanun hükümlerini dikkate almadan istediği firmadan hizmet alımı yapması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle belediyenin piyasa araştırması yaparak açık ihale usulü ile hizmet alımı yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 22: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı incelemelerinde işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için

işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda kurum bünyesinde çalışan 441 işçinin toplam 52175 gün kullanılmamış yıllık izni bulunmaktadır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yıllık izinlerin kullandırılması hususunda tüm birimlerimize 16/05/2014 tarih ve 1638-1732 sayılı, 18/09/2014 tarih ve 3528-3285 sayılı, 28/04/2016 tarih ve 1333-1889 sayılı, 24/08/2017 tarih ve E.30 sayılı ve 05/04/2018 tarih ve E.23471 sayılı yazılarımız ile; işçi personelin izinlerine ait bilgiler listelenerek ilgili daire başkanlıklarına bildirilmiş ve "30 günden fazla izni bulunan personelin birikmiş izinlerinin, 4857 sayılı İş

www.balioglu.net

Kanununun 53.maddesindeki hükümler doğrultusunda kullandırılması" istenmiş olup, Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere mevzuata uygunluk açısından ve Belediyemize ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmış olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 23: Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Yer Alan Ticari Ünite ve Tesislerin İşletilmesi İşi İhale Sürecinde Meydana Gelen Hukuka Aykırılıklar

Konyaaltı sahil projesi kapsamında yer alan ticari ünite ve tesislerin işletilmesi ihalesinde ve ihale sürecinden sonra yapılan uygulamalarda üç hususta hukuka aykırı işlem tesis edilmiştir.

Konyaaltı sahil projesi, beachpark ve akdeniz bulvarını kapsayan içerisinde Hazine ve Maliye Bakanlığının, Vakıflar Genel Müdürlüğünün, Antalya Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlara sahip olduğu, sahil şeridinin kıyı ve dolgu alanlarından oluşmasından dolayı devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerleri de içerisine alan geniş kapsamlı bir proje alanıdır.

www.balioglu.net

Projede yer alan altyapı ve üstyapı (çeşitli spor kompleksleri, otoparklar, yürüyüş yolları ve ticari üniteleri vs.) inşaları ihale yoluyla verilen ANTEPE (Belediye şirketi) tarafından yaklaşık 205.000.000.00 TL'ye yapılmıştır. Projedeki ticari üniteler, 33 adet büfe,27 adet büfeye ait şezlong alanı,4 adet halka açık şezlong alanı,6 adet cafe,4 adet otopark alanı,41 adet dükkân,4 adet ofis ve 17 adet ücretsiz kullanılan wc'den oluşmaktadır.

Tablo 19:Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamındaki Ticari Üniteler

Beach Park Bölümünde Yer Alan Ticari Üniteler	
Ticari ünite	**Kullanacak olan**
2 adet büfe (şezlong ve şemsiye alanı bulunmayan)	Kiracı
8 adet büfe + şezlong alanı	1 adet büfe + şezlong alanı Antalya Büyükşehir Belediyesi
	7 adet büfe + şezlong alanı Kiracı
4 adet otopark	Kiracı
6 adet Cafe	Kiracı
4 adet ofis	3 adet ofis Antalya Büyükşehir Belediyesi
	1 adet ofis kiracı
41 adet dükkân	Kiracı
Akdeniz Bulvarı Bölümünde Yer Alan Ticari Üniteler	

Ticari ünite	Kullanacak olan
4 adet büfe (şezlong ve şemsiye alanı bulunmayan)	Kiracı
19 adet büfe + şezlong alanı	Kiracı
4 adet halka açık şezlong alanı	Halkın kullanıma açık
17 adet ücretsiz kullanılan wc	Halkın kullanımına açık

Belediye bu proje kapsamındaki taşınmazların üzerine projede yer alan ticari üniteleri yapmak ve üniteler üzerinde tasarruf edebilme yetkisine sahip olmak (kiraya verebilmek) amacıyla;

- Mülkiyeti hazineye ait 1208 ve 1213 parselde bulunan taşınmazların ayrıca devletin hüküm ve tasarrufu altında olan dolgu ve kıyı şeridi üzerinde yer alan alanların kullanım iznini verecek olan Hazine ve Maliye bakanlığı (Antalya defterdarlığı/ Doğu Antalya Emlak Müdürlüğü) ile akdeniz bulvarına yapılacak ticari üniteler için 11.10.2016 tarihinde 10 yıl geçerli protokol imzalamıştır.

- Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan dolgu ve kıyı şeridi üzerinde yer alan alanların kullanım iznini verecek olan Hazine ve Maliye bakanlığı (Antalya defterdarlığı/ Doğu Antalya Emlak Müdürlüğü) ile beachparka yapılacak ticari üniteler için 25.07.2016 tarihinde 10 yıl geçerli protokol imzalamıştır.

- Mülkiyeti hazineye ait (hissesi olan) 3701 ada 2 parselde bulunan taşınmazda Hazine ve Maliye bakanlığı (Antalya defterdarlık müdürlüğü) ile beachparka yapılacak ticari üniteler için 14.02.2017 tarihinde 30 yıl geçerli irtifak hakkı tesis etmiştir.

- Mülkiyeti Muratpaşa vakfına ait (hissesi olan) 3701 ada 2 parselde bulunan taşınmazda beachparka yapılacak ticari üniteler için 15.02.2017 tarihinde 30 yıl geçerli irtifak hakkı tesis etmiştir.

a) İhalenin hazine ile yapılan protokole aykırı hususlar içermesi

Belediye 11.10.2016 ve 25.07.2016 tarihinde hazine ile imzaladığı iki ayrı protokolün 7'nci maddenin 5'nci fıkrasının ç bendinde " *protokole konu alanların/taşınmazların ve üzerindeki yapı, tesis ve düzenlemelerin Antalya Büyükşehir Belediyesince kiralanmak/işlettirilmek üzere adına sözleşme düzenlenen üçüncü kişi tarafından bizzat işletilmesinin zorunluğu olduğu ancak protokole konu alanların/ taşınmazların geri sahasında ve/veya yanında Antalya Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan, yasal bir hakka istinaden fiilen kullanımında bulunan veya bakanlıkça Antalya büyükşehir belediyesine kiralanan ve/veya irtifak hakkı tesis edilen/kullanma izni verilen alanların/taşınmazların bulunması,*

www.balioglu.net

bunların protokole konu alanlar/taşınmazlar ile plan ve proje bütünlüğü taşıyor olması, birlikte kullanılmasının zorunlu olduğunun tespit edilmesi ***ve proje kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemelerin üçüncü kişi tarafından yapılması durumunda;*** *Antalya Büyükşehir Belediyesine plan ve proje kapsamında kalan yapı, tesis ve düzenlemelerin* ***üçüncü kişi tarafından alt kiracıya/kiracılara kiralanmasına/işlettirilmesine izin verilebilir****"* hükmü yer almaktadır.

Bahsi geçen protokolün tarafları; Antalya defterdarlığı/ Doğu Antalya Emlak Müdürlüğü ile Antalya Büyükşehir Belediyesi olup, yine protokolde bahsedilen üçüncü kişi ise belediye tarafından ticari üniteleri ihale yoluyla kiraya verdiği şirkettir.

İhale şartnamesinin "kiracının yükümlülükleri" başlıklı 33'ncü maddesinin 8'nci fıkrasında; *"kiralamaya konu taşınmazların kiracı tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmesi ve alt kiracılık ilişkisi kurulması mümkündür. Ancak aldığı ihale konusu işi bir bütün olarak alt kiracıya veremez.*" hükmü yer almaktadır.

Kiracı olan şirket ile kiralayan Antalya Büyükşehir Belediyesi arasında ihale sonucu yapılan kira sözleşmesinin 9'ncu maddesinin 5'nci fıkrasında *"kiralamaya konu taşınmazların kiracı tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmesi ve alt kiracılık ilişkisi kurulması mümkündür. Ancak aldığı ihale konusu işi bir bütün olarak alt kiracıya veremez."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede Konyaaltı sahil projesi kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemeler, Konyaaltı sahili müze ve olbia alanları kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi işi, Konyaaltı sahili Akdeniz bulvarı kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi işi, Konyaaltı Doğu sahili kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi işi olmak üzere üç ayrı ihale kapsamında yüklenici olan Antepe İnşaat ve Ticaret A.Ş. (Belediye şirketi) tarafından yapılmıştır. Kiracı şirkete teslim edilen ticari ünitelerin (ANTEPE ve Emlak Şube Müdürlüğü tarafından düzenlenerek imza altına alınan) yer teslim ve tutanakları incelendiğinde ticari ünite yapılarının eksiksiz, sağlam ve çalışır vaziyette teslim edildiği görülmüştür. Tutanakları her iki tarafta imzalamıştır.

Hazine ile yapılan protokollerde "proje kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemelerin üçüncü kişi (kiralama ihalesini kazanan kiracı şirket) tarafından yapılması durumunda üçüncü kişi tarafından (Kiracı şirket) alt kiracıya/kiracılara kiralanmasına/işlettirilmesine izin verilebilir" denilmektedir. Mevcut durumda yapı ve tesisleri yapan şirket ANTEPE'dir. Yüklenici kiracı şirket yapı ve tesisleri yapmamıştır. Bu durumda kiracı olan yüklenici şirket, ticari üniteleri yapmadığı için alt kiracılara kiralayamaz. Ancak kiracı şirket, ihale kapsamında

www.balioglu.net

olan ticari ünitelerin tamamını alt kiracılara kiralamak suretiyle 11.100.471,90 TL gelir elde etmiştir.

Gerek ihale şartnamesinde gerekse ihale kapsamında yapılan sözleşmede alt kiracılara kiralayabilir hükmü protokollere aykırılık tesis ettiği için ihale şartnamesi ve sözleşmede hukuka aykırı hükümler içermektedir. Bu nedenle belediye ve kiracı Şirket'in ihaleyi karşılıklı feshetmesi ve alt kiracılara verilen ticari ünitelerin tamamının boşaltılarak kiracı şirket ile yaptıkları kira sözleşmelerinin feshedilmesi gerektiği düşünülmektedir.

b) İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmemesi

2886 sayılı Kanun'un "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'ncu maddesine göre*; tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir."* Hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede kiraya verilecek ticari ünitelerin tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. soruşturulmadığı hatta hiçbir yerden görüş alınmadığı, bedel tespit komisyonun kurulmadığı, denetçi isteği üzerine tutulan tutanakta hazineye ödenecek olan kira bedelleri esas alınarak bir tahmin edilen bedel bulunulduğu tespit edilmiştir. Arazi halinde bulunan ve üzerinde hiçbir yapı, tesis vs. bulunmayan bir alanın, yaklaşık 205.000.000,00 TL altyapı ve üst yapı yatırımı yapıldıktan sonraki rayiç değerinin aynı olmayacağı, daha da değerleneceği aşikâr bir durumdur. Kaldı ki ticari üniteler hazineden kiralandığı dönemde de henüz yapılmamıştır. Bu şekilde bir tahmini bedel hesaplama şekli 2886 sayılı kanunun 9'ncu maddesine aykırılık teşkil etmekle birlikte tahmin edilen bedelin yanlış belirlenmesine dolayısıyla rayiç bedeli üzerinden (gerçek değeri) kiraya verilmeyerek belediyenin gelirinin azalmasına neden olunmaktadır.

c) İhale kapsamında olmayan halka açık şezlong ve şemsiye alanlarının hukuka aykırı olarak kiraya verilmesi

Konyaaltı sahil projesi kapsamında yer alan ticari ünite ve tesislerin işletilmesi ihalesinde kapsamında yer almayan 4 adet halka açık şezlong alanı (Akdeniz bulvarında

bulunan 17,18,19,20'nolu büfelerin önü) hukuka aykırı olarak kiracı şirket tarafından Belediyenin bilgisi dahilinde alt kiracılara kiralanmıştır.

11.10.2016 tarihinde Akdeniz bulvarındaki devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyı ile dolgu alanlarının kullanımı için hazine ve belediye arasında yapılan protokolde 4 alanın halka açık tutulacağı belirtilmiştir. Belediye protokole uygun olarak 4 alanı (Belediye tarafından 29.03.2018 tarihinde yapılan kiralama ihalesine ait vaziyet planında 17-18-19-20 nolu büfelerin şezlong ve şemsiye alanı kiralama kapsamında değildir. İhale sırasındaki büfe numaraları 7-8-9-10) ihale kapsamı dışında bırakmıştır. Ancak kiracı şirketin dosyadaki dilekçesinde, Konyaaltı sahil projesinin gezilmesi sırasında genel sekreter ve daire başkanlarıyla bu alanların da alt kiracılara verilmesi konusunda sözlü olarak anlaştıklarını hatırlatmış ve buna istinaden bu alanları kiraya vereceğini belediyeye bildirmiştir. Belediye dilekçeye resmi olarak cevap vermemekle beraber hazineye protokolün avan proje kapsamında yenilenmesi hususunda yazdığı resmi yazıda bu alanları alt kiracılara verilmiş şekilde göstermiş ve bu şekilde güncellenme yapılmasını istemiştir. Kiracı şirketin alt kiracılarla 17,18,19,20 nolu büfe için yaptığı sözleşmeler incelendiğinde bu alanların kiraya verildiği anlaşılmıştır. Ayrıca alt kiracı sözleşmeleri belediyeye gönderilmekte ve sözleşmelerin içeriğinden ilgililerin haberi olmaktadır. Kısaca susarak belediyenin bu duruma müsaade ettiği tespit edilmiştir. Belediyenin kendi hüküm ve tasarrufu altında bulunmayan halka ait kıyılardaki sahil alanlarını hukuka aykırı olarak üçüncü kişinin hak ve menfaati için işgal ettirdiği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Konyaaltı sahil projesi kapsamında yer yer alan ticari ünite ve tesislerin işletilmesi ihalesinde ve ihale sürecinden sonra yapılan uygulamalarda;

1. İhalenin hazine ile yapılan protokole aykırı hususlar içerdiği,
2. İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmediği,
3. İhale kapsamında olmayan halka açık şezlong ve şemsiye alanlarının hukuka aykırı olarak kiraya verildiği,

İleri sürülerek üç hususta hukuka aykırı işlem tesis edildiği ifade edilmektedir.

1. <u>İhale dokümanı ve sonrasında düzenlenen sözleşmede hukuka aykırı bir yön bulunmamaktadır.</u>

Bulguda; Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen ihale sonucunda düzenlenen sözleşmenin 9'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında;

"Kiralamaya konu taşınmazların kiracı tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmesi ve alt kiracılık ilişkisi kurulması mümkündür. Ancak aldığı ihale konusu işi bir bütün olarak alt kiracıya veremez."

Hükmünün yer aldığı ancak Büyükşehir Belediyesi ile Hazine arasında düzenlenen 11.10.2016 ve 25.07.2016 tarihli protokollerde;

Antalya büyükşehir belediyesine kiralanan ve/veya irtifak hakkı tesis edilen/kullanma izni verilen alanların/taşınmazların bulunması, bunların protokole konu alanlar/taşınmazlar ile plan ve proje bütünlüğü taşıyor olması, birlikte kullanılmasının zorunlu olduğunun tespit edilmesi **ve proje** kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemelerin üçüncü kişi tarafından yapılması durumunda; Antalya Büyükşehir Belediyesine plan ve proje kapsamında kalan yapı, tesis ve düzenlemelerin üçüncü kişi tarafından alt kiracıya/kiracılara kiralanmasına/işlettirilmesine izin verilebilir.

Düzenlemesinin bulunduğu ancak yapılan inceleme sonucunda Konyaaltı sahil projesi kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemelerin ihale üzerinde kalarak sözleşme imzalayanlar tarafından değil Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan ANTEPE İnşaat ve A.Ş. tarafından yapıldığı, bu nedenle de sözleşmenin tarafı olan şirketin alt kiracılık ilişkisi kuramayacağı ve bu hususun Hazine ile imzalanan protokollere aykırı olduğu gibi ihale şartnamesi ve sözleşmesinin hukuka aykırı hükümler ihtiva ettiği bundan dolayı da belediye ile şirket arasında düzenlenen sözleşmenin karşılıklı feshedilmesi alt kiracılara verilen ticari ünitelerin tamamının boşaltılarak kiracı şirket ile yaptıkları kira sözleşmelerinin feshedilmesi gerektiğinin düşünüldüğü belirtilmektedir.

Ancak aşağıda ayrıntılarıyla açıklanacağı üzere bulguda yer alan bu düşünceye iştirak edilmesine hukuken olanak bulunmamaktadır.

Şöyle ki; bulguda ANTEPE A.Ş. tarafından inşa edilen yapı ve tesisler sanki anahtar teslimi yapılmış gibi yani sonrasında herhangi bir inşai faaliyete gerek duyulmadan hemen fiilen kullanılabilecekmiş gibi bir değerlendirmede bulunulmuştur. Ancak, bu değerlendirme fiili ve hukuki durumla örtüşmemektedir.

Büyükşehir Belediyesi ile kiracı şirket arasında düzenlenen sözleşmenin *Sözleşmenin konusu* başlıklı 2'nci maddesinde; *"Yukarıda ayrı ayrı sayılan toplam 3 bölgedeki taşınmazlar üzerinde ayrıntıları vaziyet planı ve ekli listede belirtilen; herkesin kullanımına açık dinlenme ve eğlenme amaçlı bu yerlerdeki sahil ve kıyı büfeleri ile ünite ve tesislerin (şezlong alanları ve*

www.balioglu.net

gölgelikler), ticari işletmeler ile kafe ve çay bahçeleri vs yapıların iç dekorasyonlarının işbu sözleşmede ve ihale şartnamesinde belirtilen koşullar çerçevesinde tamamlanarak, ünite ve tesislerin 8+10+10 yıl süre ile amaçları doğrultusunda işletilmesi veya işlettirilmesi ve süre sonunda Antalya Büyükşehir Belediyesine sağlam, çalışır ve işler vaziyette teslim edilmesi işi sözleşmenin konusudur." 9.24'üncü maddesinde; "*Kiralama konusu alan içerisindeki ticari üniteler, kiracıya ince işleri ve dekorasyonu bitirilmemiş halde (kaba inşaat halinde) teslim edilecektir. Kiracı kiralama alanı içerisindeki söz konusu işletmelerin işletme fonksiyonlarına göre imar mevzuatı ve projesine aykırı olmamak ve yapacağı işlerin projesini idareye onaylatmak şartı ile iç dekorasyon ve ince işçilik ve imalatları yapacaktır. Bu işleri kiracı bizzat yapabileceği gibi alt kiracılarına da yaptırabilecektir. Bu iş ve işlemler dolayısıyla kiracı veya alt kiracıları idareden hiçbir bedel veya kiradan indirim talep edemez"* Denilmektedir.

Görüldüğü üzere sözleşmede yapı ve tesislerin sadece kaba inşaatının yapıldığı ince imalat işlerinin yani yapı ve tesislerin kullanılabilmesi için gereken tamamlama inşaatının yapılması gerektiği söylenmektedir.

www.balioglu.net

Hazine ile düzenlenen protokollerde üçüncü kişi tarafından alt kiracılık ilişkisi kurulabilmesi için proje kapsamındaki yapı ve tesislerin üçüncü kişi yani büyükşehir belediyesi ile sözleşme yapan kişinin yapması gerektiği ifade edilmekte ancak yapım işinin mutlak surette bir nevi anahtar teslim yapım işi gibi yani hiçbir eksiği kalmayacak şekilde yapılması gerektiğine yönelik zorunlu bir hükme yer verilmemektedir.

Nitekim; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *Tanımlar* başlıklı 4'üncü maddesinde 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 işleri"* Olarak tanımlanmaktadır.

Yapım işinin tanımından da anlaşılacağı üzere tamamlama işi de yapım ihalesi kapsamında değerlendirilmektedir.

Ayrıca protokolün tarafı olan ve Çevre ve Şehircilik Bakanı Sayın Murat KURUM tarafından imzalanan(Milli Emlak Genel Müdürlüğü) 20.03.2019 tarih ve 66878 sayılı yazısında;

"Proje bütünlüğü içerisinde Belediyeniz ANTEPE A.Ş. tarafından yapı ve tesislerin inşasına başlanılması ve daha sonra üçüncü kişi tarafından işletilmesi amacıyla taşınmazların ihaleye çıkarılarak, üzerinde natamam yapı, tesis ve düzenlemelerin, proje dahilinde geri kalan kısımlarının tamamlanarak işletilmeye alınmasında protokolün 7'nci maddesinin (ç) bendi uyarınca sakınca bulunmadığı değerlendirilmiştir."

Denilmek suretiyle belediyemiz tarafından ihale ve sonrasında düzenlenen sözleşmenin Hazine ile imzalanan protokollere aykırı bir yön bulunmadığı hiçbir kuşkuya ver vermeyecek şekilde açıklığa kavuşturmaktadır.

Tüm bu açıklamalarımız sonrasında söylemeliyiz ki Konyaaltı sahil projesi sözleşmesinin feshini gerektirecek hukuka aykırı herhangi bir husus bulunmamaktadır.

2. Tahmin edilen bedel mevzuata uygun belirlenmiştir.

Bulgunun bu bölümünde Konyaaltı sahil projesi kapsamında ihale edilen işin tahmini bedelinin tespiti ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. soruşturulmadığı hatta hiçbir yerden görüş alınmadığı, bedel tespit komisyonun kurulmadığı, denetçi isteği üzerine tutulan tutanakta hazineye ödenecek olan kira bedelleri temel alınarak bir tahminde bulunarak belirlendiği arazi halinde bulunan ve üzerinde hiçbir yapı, tesis vs. bulunmayan bir alanın, yaklaşık 205.000.000,00 TL altyapı ve üst yapı yatırımı yapıldıktan sonraki rayiç değerinin aynı olmayacağı, daha da değerleneceğinin aşikâr bir durum olduğu, bu şekilde bir tahmini bedel hesaplama şeklinin 2886 sayılı kanunun 9'ncu maddesine aykırılık teşkil etmekle birlikte tahmin edilen bedelin yanlış belirlenmesine dolayısıyla rayiç bedeli üzerinden (gerçek değeri) kiraya verilmeyerek belediyenin gelirinin azalmasına neden olunduğu iddia edilmektedir.

Konyaaltı sahil projesinde en büyük yatırım maliyetini altyapı (Yağmursuyu, kanalizasyon, içme suyu şebekesi, elektrik, sulama), peyzaj (meydan düzenlemeleri, oturma alanı, yürüyüş, bisiklet ve koşu parkuru, spor sahaları), Konyaaltı sahil araç ve yaya yollarının yenilenmesi ile kent mobilyaları oluşturmaktadır. Görüleceği üzere yapılan yatırımlar kamunun kullanımına yönelik olup kiracının gelir elde edebileceği alanlar olmayıp ihaleye konu ticari alanlara yapılan yatırım tutarının 205 milyon TL olarak kabul edilmesi ve bunun sadece ticari alanlara kıymet artışı olarak yansıtılması doğru değildir.

www.balioglu.net

Konyaaltı Sahil Projesinde yapılmış olan imalatların icmal tablosu

Sıra No	İşin Tanımı	Toplam Tutar
1	**Alt Yapı İşleri** (Yağmur Suyu, Kanalizasyon, İçme Suyu, Elektirk, Sulama, Yol Alt Yapısı ve Yıkım-Söküm İşleri)	42.550.000,00TL
2	**Araç Yolu ve Kaldırım-Yaya Yolları** (Kaplama İmalatları, Aydınlatma, Otoparklar, Araç Ve Yaya Yolu İmalatları)	46.600.000,00TL
3	**Büfe Ve Ticari Birim İmalatları** (Kaba Ve İnce İnşaat İşleri)	24.750.000,00TL
4	**Yapısal Peyzaj İşleri** (Meydan Düzenlemeleri, Oturma Alanları, Yürüyüş, Bisiklet Ve Koşu Parkuru, Basketbol Ve Tenis Sahaları)	44.625.000,00TL
5	**Bitkisel Peyzaj İşleri** (Yeşil Alan, Bitki Ve Ağaç İşleri)	24.650.000,00TL
6	**Kent Mobilyaları** (Oturma, Spor Ve Oyun Elemanları, Havuzlar, Yelken Ve Dalgıç Okulları)	24.400.000,00TL
	Genel Toplam	**207.575.000,00TL**

Tablodan da görüleceği üzere ticari alanlara sadece 24.750.000TL ödenmiştir. Diğer harcamalar halkın kullanımına açık park, bahçe, peyzaj, kanalizasyon, yağmur suyu, drenaj kanalı, aydınlatma gibi alt ve üst yapı yatırımları içindir. Bu alanların halkın kullanımına ücretsiz sunulduğu çok açıktır.

www.balioglu.net

Bulguda Büyükşehir Belediyesi sadece yıllık kira bedeli alacakmış gibi bir yaklaşım da bulunulmuş olmasına karşın bu husus tam olarak doğru değildir. Çünkü bahse konu projenin ihale edilmesi sonrasında düzenlenen sözleşme gereği Büyükşehir Belediyesinin elde edeceği iki farklı gelir kalemi bulunmaktadır. Bunlar;

a. Yıllık kira bedeli,

b. Yıllık işletme hasılatının %2'si oranında paydır.

İhale öncesi tahmini bedel ihaleye katılan isteklilerin artırım yapacakları yıllık kira bedeli esas alınarak belirlenmiştir. Tahmini bedel üzerinden artırıma gidilmiş ve ihale üzerinde kalan şirketin yıllık olarak ödemesi gereken kira bedeli belirlenmiştir. Ancak; kiracı şirket işletmeye başladığı tarihten sonra gerek kendisi gerekse alt kiracılarının elde ettiği yıllık işletme hasılatı üzerinden %2 oranında payı da Büyükşehir Belediyesine ödeyecektir.

Konyaaltı sahil projesi kapsamında yer alan ve ihale ile sözleşmeye konu alanlarda Maliye Hazinesi, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Antalya Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanlar yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi diğer kamu idarelerinin mülkiyeti ve tasarrufu altında kalan taşınmazlarının tasarrufunu aşağıda özellikleri belirtilen protokoller ve irtifak hakkı sözleşmelerine istinaden edinmiştir.

Sıra No	Taraf olan idare	Düzenlenen belge	Kapsamı	Yıllık bedel (TL)	Hasılat payı oranı
1	Maliye Hazinesi	Protokol	Beach-park	1.086.935,07	Yok
2	Maliye Hazinesi	Protokol	Akdeniz Bulvarı	1.855.800,00	Yok
3	Maliye Hazinesi	İrtifak Hakkı Sözleşmesi	3701 ada 2 parsel	1.851.000,00	%1
4	Vakıflar Genel Müdürlüğü			1.000.000,00	Yok

07.03.2018 tarihi itibariyle tahmini bedel Hazine ve Vakıflar Genel Müdürlüğü protokol ve irtifak hakkı bedelleri güncellendiğinde bu bedellerin toplamının 6.973.891,42 TL olarak belirlenmiş ve belediye taşınmazı için öngörülen 1.100.160,17 TL bedel ile birlikte toplam 8.074.051,59 TL olarak tespit edilmiştir.

İhale sonrasında sözleşme bedeli ise ilk yıl için 8.500.000,00 TL + KDV olmuştur. Hazine ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile düzenlenen protokol ve sözleşmeler gereği sadece kira ve irtifak hakkı bedeli ödenecek bu bedeller için ayrıca KDV ödenmeyecek olmasına karşın Büyükşehir Belediyesinin kiracısı olan şirket yıllık kira bedeli için ayrıca KDV'de ödeyecektir.

Konyaaltı projesi kapsamında kalan taşınmazlarla ilgili olarak düzenlenen 4 ayrı protokol ve irtifak hakkı sözleşmesinde sadece bir adedinde üstelik %1 oranında hasılat payı ödenecektir. Bu durumda Büyükşehir Belediyesinin işletmelerin tamamından %2 hasılat payı alacak olması büyük bir gelir kalemi olarak görülmektedir.

Diğer bir husus ise ihale ve sözleşme konusu iş kapsamında inşa edilen yapı ve tesislerin hemen kullanılacak nitelikte olmaması tamamlama inşaatına ihtiyaç duymasıdır. Sözleşme sonrası kiracı ve/veya alt kiracılar tesisleri işletmeye açabilmek için ciddi bir maliyete katlanmak zorunda kalacaktır. Kaba inşaatının Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmış olması kiracıların hiçbir yapım maliyetini üstlenmeyecekleri anlamına da gelmemektedir.

Ayrıca; sözleşme gereği kira süresi boyunca her türlü bakım, onarım işlerinin de kiracıya ait olmasının yanı sıra kiracının sorumluluğuna bırakılan alanların temizlik, güvenlik, bakım ve peyzaj işiyle cankurtaran hizmetleri kiracı tarafından yapılacak ve bu işlere ilişkin

www.balioglu.net

tüm giderler (elektrik, su. Abonelik, personel vs.) kiracıya ait olacaktır.

Diğer yandan Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.02.2018/187 sayılı kararıyla kabul edilen "Konyaaltı Sahili Alan Yönetimi Alan Kullanım İşletme Esas ve Usulleri"nde kiracının gelirlerini azaltacak hükümler bulunmaktadır. Örneğin, kıyı büfeleri, kahvaltı dışında pişirilerek servis edilecek hiçbir gıda maddesi satamazlar.

Bulguda kiralama işinin rayiç bedeli üzerinden (gerçek değeri) gerçekleştirilmediği bu nedenle belediye gelirinin azalmasına neden olunduğu ifade edilmesine karşın bu ifadeyi destekleyen somut herhangi bir veri ya da bilgiye yer verilmediği görülmektedir. Sözleşme sonucu belirlenen bedelin piyasa rayicini yansıtmadığı sonucuna nasıl varıldığı belirsizdir.

Yıllık işletme hasılatından alınacak olan %2 payın dikkate almayarak sadece yıllık kira bedeli üzerinden değerlendirme yapılarak ihale konusu işin piyasa rayicini yansıtmadığını ileri sürmenin temel bir dayanağının olmadığı anlaşılmaktadır.

3-İhale kapsamında olmayan halka açık şezlong ve şemsiye alanlarının hukuka aykırı olarak kiraya verildiği,

Belediyemizce 29.03.2018 tarihinde yapılan kiralama ihalesine ait vaziyet planında 17-18-19-20 (ihale no 7-8-9-10) nolu büfeler şemsiye ve şezlongsuz olarak ihale edilerek, yer teslim tutanaklarında da bu büfelere ait şemsiye ve şezlong alanı olmadan yer teslimi yapılmıştır.

Konyaaltı sahiline ilişkin protokolün revizyon isteği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletilmiş olup, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) 14/12/2018 tarih ve 233831 sayılı yazıları dikkate alınarak, 11/10/2016 tarihli Protokolde belirtilen alanlardan Belediyemizin ilave tadilat talebi doğrultusunda, büfe önü açık alanlara 518,00 m2 ilave edilerek, protokolün diğer hükümlerinin aynı kalması şartıyla söz konusu alanın,

-Her biri 6,00 m2 yüzölçümlü (Tip 2) 4 adet büfe yeri 24,00 m2, her biri 6,00 m2 yüzölçümlü (Tip 2/A) 4 adet büfe yeri 24,00 m2, her biri 6,00 m2 yüzölçümlü (Tip 3) 10 adet büfe yeri 60,00 m2, her biri 6,00 m2 yüzölçümlü (Tip 4) 5 adet büfe yeri 30,00 m2 olmak üzere toplam 138,00 m2,

-Her biri 118,50 m2 ve 4 adet olmak üzere toplam 474,00 m2 + her biri 77,50 m2 ve 4 adet olmak üzere toplam 310,00 m2 + her biri 87,00 m2 ve 10 adet olmak üzere toplam 870,00 m2 + her biri 52,80 m2 ve 5 adet olmak üzere toplam 264,00 m2 büfe önü açık alan için toplam

www.balioglu.net

1918 m2,

-Her biri 968,00 m2 ve 19 adet olmak üzere toplam 18.392,00 m2 yüzölçümlü şemsiye-şezlong alanı,

-Her biri 32,00 m2 yüzölçümlü 19 adet açık servis sahil barı olmak üzere 608,00 m2 olmak üzere,

Toplam 21.056,00 m2 (138,00+1.918,00+18.392,00+608,00) yüzölçümlü kısmı ile yüzölçüm belirtilmeyen ve ücretsiz kullanılacağı belirtilen 17 adet wc-duş yeri ile 4 adet şemsiye-şezlong alanının bulunduğu kısımla ilgili olarak Belediyemiz ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında revize protokol imzalanmıştır.

Revize protokolün imzalanmasıyla birlikte kiracı şirkete gerekli uyarı ve ikazlar yapılarak protokol kapsamındaki 18-19-29-30 (ihale no 8-9-19-20) nolu büfe önündeki şemsiye ve şezlong alanlarını halkın ücretsiz olarak kullanması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak,

İhalenin hazine ile yapılan protokole aykırı hususlar içermesi hususunda; kamu idaresi cevabında özetle, ihalenin hazine ile yapılan protokle aykırı hususlar içermediğini, ticari ünitelerin ince işleri ve iç dekorasyonun yüklenici veya altkiracıları tarafından yapılabileceğini, bu hususun da protokolün ilgili maddesini kapsadığını ifade etmektedir.

Ancak yapılan denetimde, kiracı şirkete teslim edilen ticari ünitelerin (ANTEPE ve Emlak Şube Müdürlüğü tarafından düzenlenerek imza altına alınan) yer teslim tutanakları incelendiğinde ticari ünitelerin imalatlarının tamamlanarak eksiksiz, sağlam ve çalışır vaziyette teslim edildiği görülmüştür. Ayrıca ticari ünitelerin yerinde yapılan denetiminde, üniteler restoran, cafe vs. tarzında çeşitli işletmeler olarak kullanıldığı için alt kiracılar tarafından iç dekorasyonlarının yapıldığı tespit edilmiştir. Kaldı ki bulgumuzda hukuka aykırı olarak nitelendirdiğimiz husus bu konu değildir. Hazine ile yapılan protokollerde proje kapsamındaki yapı, tesis ve düzenlemelerin üçüncü kişi (Kiracı şirket) tarafından **yapılması durumunda,** alt kiracılara kiralanmasına izin verilmesidir. Prokolde yer alan bu husus yap-işlet-devret modelini öngörmektedir. Buradaki ticari ünitelerin yapılması işi sadece ince işçilikler ya da iç dekorasyondan ibaret değildir. Burada asıl olan ticari ünitelerin temelinin atılması, beton dökülmesi, duvarların örülmesi, çatının yapılması vs. tüm ünitenin yapılarak bir bütün halinde ortaya konulması durumudur. Kaba inşaat halinde veya ince işçilikleri yapılarak ANTEPE

www.balioglu.net

tarafından yükleniciye teslimi ise belediyenin tercih ettiği bir durumdur. Bu husus binanın ANTEPE tarafından yapılmış olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. İç dekorasyon ise üniteyi restoran, cafe, bisiklet kiralama yeri vs. işletecek olan alt kiracı tarafından ihtiyacına uygun olarak yapılmıştır. Ayrıca yüklenici şirketin ticari üniteler üzerinde yapım işi yaptığına dair herhangi bir belge de belediyede bulunmamaktadır. Mevcut durumda yapı ve tesisleri yapan şirket ANTEPE'dir. Yüklenici kiracı şirket bir bütün halinde ticari üniteleri yapmamıştır. Bu nedenle de yüklenici şirketin ticari üniteleri alt kiracılara kiralama hakkı bulunmamaktadır. Yapılan ihale şartnamesi ve sözleşmesi de protokole aykırıdır.

Ayrıca Belediye 20.03.2019 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığından (Milli emlak Müdürlüğü) aldığı görüş yazısında da ihalenin protokole aykırı hususlar içermediğini ifade etmektedir. Öncelikle bu görüş yazısı kaba inşaatları ANTEPE tarafından yapılan, yarım kalan natamam kısımlarının inşaatlarının kiracı şirketin yapmasının protokol kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine ilişkindir. Kiracı şirketin, ince işçilikler, iç dekorasyon veya kaba inşaatı yapamaz yönünde bir iddiamız bulunmamaktadır. İddiamız bu ticari ünitelerin kiracı şirket tarafından yapılmadığı yönündedir. Büyükşehir Belediyesi Emlak Şube Müdürlüğü yer teslim tutanaklarında ticari ünitelerin imalatlarının tamamlarak, sağlam ve çalışır vaziyette kiracı şirkete teslim ettiği görülmektedir. Yine belirtmek isteriz ki ister kaba inşaat olsun isterse iç dekorasyonu kiracı veya alt kiracı şirketler yapacak olsun bu durum ticari ünitelerin ANTEPE tarafından yapıldığı gerçeğini değiştirmeyecektir. Konyaaltı sahil projesi yapım ihalelerinde ANTEPE'nin hangi imalatları yaptığı, ticari ünieteleri yapmak için ne kadar harcadığı ve bunları belediyeye ne kadar fatura ettiği kayıt altındadır. Kaldı ki Bakanlık tarafından alınan görüş yazıları herhangi bir yargı kurumu üzerinde bağlayıcı olmadığı gibi verilen görüş yazıları yapılan hukuka aykırı bir uygulamayı hukuka uygun hale getirmemektedir.

İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmemesi hususunda; kamu idaresi cevabında özetle, tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlendiğini ve elde edeceği gelirlerden bahsetmektedir. Kiraya verilecek ticari ünitelerin tahmini bedeli ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. soruşturulmadan, hatta hiçbir yerden görüş alınmadan, bedel tespit komisyonu kurulmadan, sadece hazineye ve ilgili kurumlara ödenecek olan kira bedelleri temel alınarak belirlenmiştir. Bu durum hem mevzuata aykırılık teşkil etmekte hemde rayiç değerin doğru belirlenmemesine de neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Belediye tarafından yapılan yatırımlar sadece kamunun kullanımına yönelik bedelsiz yatırımlar değildir. Belediye gelir elde amaçlı olarak ticari ünitelere de yatırım yapmıştır. Bu ticari üniteleri işletecek olanlar elbetteki altyapı yatırımlarından yararlanmaktadır. Sahilin yeniden düzenlenmesi yağmursuyu, kanalizasyon, içme suyu şebekesi, elektrik, sulama), peyzaj (meydan düzenlemeleri, oturma alanı, yürüyüş, bisiklet ve koşu parkuru, spor sahaları) yapımı sadece sahildeki ticari ünitelere değer katmamakta diğer özel kişiler tarafından işletilen ticari işletmelere ve hatta çevresinde bulunan konutlara da değer katmaktadır. Bu nedenle yapılan 205 milyon TL tutarındaki yatırım da diğer hususlarla birlikte rayiç bedelin belirlenmesinde esas alınacaktır. Yapılan yatırımın sahile, öncekine nazaran değer kattığı ortadadır. Konyaaltı sahilinde bulunan hiç bir yapı düzenlemeden önceki rayiç değerinde olmayacaktır. Belediye mevzuata aykırı davranmak suretiyle kendisine göre ticari ünitelere değer biçerek tahmini bedel tespiti yapmıştır.

İhale kapsamında olmayan halka açık şezlong ve şemsiye alanlarının hukuka aykırı olarak kiraya verilmesi hususunda; kamu idaresi cevabında özetle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) ile revize protokol ile 17,18,19,20 nolu büfelerin önündeki halka açık alanların 18,19,29,30 nolu büfeler önündeki alanlarla değiştirildiği, revize protokolün imzalanmasıyla birlikte kiracı şirkete gerekli uyarı ve ikazlar yapılarak revize protokol kapsamındaki 18-19-29-30 nolu büfe önündeki şemsiye ve şezlong alanlarını halkın ücretsiz olarak kullanması sağlanacağını belirtilmiştir. Takip eden denetim döneminde, yerinde denetim yapılarak 18-19-29-30 nolu büfe önündeki şemsiye ve şezlong alanlarının halkın ücretsiz olarak kullanımına açılıp açılmadığı izlenecektir.

BULGU 24: Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Yer Alan Ticari Ünite ve Tesislerin İşletilmesi İşi İhalesinde Rekabeti Engelleyici Unsur Bulunması

Belediyenin gerçekleştirdiği 29.03.2018 tarihli konyaaltı sahil projesi kapsamında yer alan ticari ünite ve tesislerin işletilmesi işi ihalesinin idari şartnamesinde rekabeti engelleyici hususlara yer verildiği görülmüştür.

İhalenin idari şartnamesinin "ihaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlilik kriterleri" başlıklı 8'nci maddesine göre**; *ihaleye son on yıl içinde, kültür ve turizm bakanlığından belgeli, toplamda en az 1500 yataklı, beş yıldızlı otel veyahut 1.sınıf tatil köyü işletmeciliği ve bunun yanı sıra yine son on yıl içinde 1618 sayılı yasa kapsamında A grubu seyahat acentası işletmeciliği yapmış olanlar teklif verebilirler. Yeterlilik için bu iki koşulun birlikte sağlanması gereklidir.*** *Bu madde kapsamında toplam yatak kapasitesinin hesabında;*

www.balioglu.net

aynı özel veya tüzel kişilerin çoğunluk hissesine sahip olduğu birden fazla şirket veya işletmelerin toplam yatak kapasitelerinin yeterlik sayısına ulaşması veyahut aynı holding veya grup şirketlerine bağlı tesisler ile zincir otellerin yatak kapasitesinin toplamının yeterlilik sayısını sağlamaları yeterli kabul edilecektir. İhaleye iş ortaklığı olarak teklif verilmesi halinde ortakların en az birisinin anılan yeterlilik kriterini tek başına sağlaması ve iş ortaklığının yarısından fazla hissesine sahip olması zorunludur." hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda bu hükmün işin icrası için nasıl bir kamu yararı sağlayacağına dair bir fikre ulaşılamamıştır. Nitekim Konyaaltı sahil kıyı düzenlenmesi yapım ve işletilmesi işinin 17.11.2016 ve 19.01.2017 tarihlerinde yap-işlet-devret modeli ile iki kez ihale edildiği **her iki ihalenin idari şartnamesinde bu hükme yer verilmediği**, ekonomik konjonktür ve ihale maliyetinin yüksek olması nedeniyle katılımcı olmadığından ihalelerin gerçekleşmediği görülmüştür. İptal edilen iki ihalede bu yeterlilik kriterine ihtiyaç duyulmazken son yapılan ihalede neden bu tür bir kritere ihtiyaç duyulduğu anlaşılamamıştır.

Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ile yapılan resmi yazışma sonucu son on yılda her iki kriteri de sağlayan firma sayısının Antalya ve Türkiye genelinde kaç tane olduğu sorulmuştur. Verilen cevapta Türkiye genelinde 12 firma olduğu bildirilmiştir. İsimleri bildirilen şirketler büyük ölçekli işletmeler ve holdinglerden oluşmaktadır. Belediyenin bu şartı getirme nedeninin ihaleye ancak büyük ve kurumsal şirketlerin girebilmesini sağlamak, küçük-orta ölçekli daha önce turizm işiyle iştigal bir hizmet yürütmeyen şirket veya esnafın girmesini sağlamak istemediği açık ve net olarak anlaşılmaktadır.

İhale için 6 adet firma şartname almış ancak ihaleye 2 adet şirket, iş ortaklığı şeklinde katılmışlardır. Bu şirketlerden bir tanesi şartnamede yer alan yeterlilik kriterinin rekabeti engelleyici husus olduğuna ve yumuşatılması gerektiğine dair belediyeye yazılı olarak başvurmuş ancak kendisine cevap verilmemiştir. Yapılan araştırma sonucu şartname alan şirketlerden 5 tanesinin her iki şartı da sağlayabilen şirket olmadığı sadece 1 şirketin iki şartı da sağladığı anlaşılmıştır. Yapılan ihaleye sadece iş ortaklığı şeklinde iki şirket (sonradan birleşerek tek şirket kurmuşlardır) katılmış olup 8.500.000,00 TL bedel ile ihaleyi almışlardır. İhaleyi alan şirket ise ticari üniteleri teslim aldıktan sonra alt kiracılara vermek suretiyle işletmeye başlamıştır. Alt kiracılarla yapılan kira sözleşmeleri incelendiğinde alt kiracıların ihalede istenilen yeterlilik kriterini sağlamaktan uzak olan, küçük-orta ölçekli daha önce turizm işiyle iştigal bir hizmet yürütmeyen şirket veya esnaftan oluştuğu görülmüştür. Şartnamede yer alan bu kriter ticari ünitelerin büyük ve kurumsal bir firma tarafından bizzat işletilmesini

www.balioglu.net

sağlamayı amaçlıyorsa mevcut durumda neden kiracı şirket tarafından küçük-orta ölçekli şirket ve esnafa kiralandığı sorusu yanıtsız kalmaktadır.

Ayrıca Konyaaltı sahilinde bulunan ve yarım pansiyon veya her şey dâhil sistemde hizmet veren büyük veya küçük otellerin sahili kullanma zorunluluğu bulunduğu, şartnamede yer alan yeterlilik kriterini sağlayamadıkları ve belediye ile aralarında sahil kullanımının sorun olduğu şezlong ve şemsiye alanlarını kiracı şirketten kiralamak zorunda bırakılmaları ile karşı karşıya kaldıkları dosyada yer alan yazışmalardan anlaşılmaktadır.

Bütün bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde ve 2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; "*Bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."* hükmü yer almasından dolayı ihale şartnamesine yer alan yeterlilik kriterinin katılımı engelleyici hüküm niteliğinde olduğu ve rekabetin sağlanması ilkesi ile örtüşmediği gibi açıklığın sağlanmamasına da sebebiyet vererek belediye gelirinin olduğundan düşük gerçekleşmesine neden olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda; Büyükşehir Belediyesi tarafından 29.03.2018 tarihinde gerçekleştirilen ihalenin idari şartnamesinin 8'inci maddesinde yer alan ihaleye son on yıl içinde, kültür ve turizm bakanlığından belgeli, toplamda en az 1500 yataklı, beş yıldızlı otel veyahut 1.sınıf tatil köyü işletmeciliği ve bunun yanı sıra yine son on yıl içinde 1618 sayılı yasa kapsamında A grubu seyahat acentesi işletmeciliği yapmış olanlar teklif verebilirler. Yeterlilik için bu iki koşulun birlikte sağlanması gereklidir koşulunun rekabeti engelleyen bir unsur olarak değerlendirildiği, bahse konu hükmün işin icrası için nasıl bir kamu yararı sağlayacağına dair bir fikre ulaşılamadığı, öncesinde iki kez yap-işlet-devret modeli ile yapılan ihalelerin dokümanında bu yeterlik kriterine ihtiyaç duyulmamışken neden sonrasında bu kritere ihtiyaç duyulduğunun anlaşılamadığı, Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ile yapılan yazışma sonucunda Türkiye genelinde söz konusu kriteri sağlayan 12 firma olduğunun belirlendiği, İsimleri bildirilen şirketlerin büyük ölçekli işletmeler ve holdinglerden oluştuğu, bu şartın getirilme nedeninin ihaleye ancak büyük ve kurumsal şirketlerin girebilmesini sağlamak, küçük-orta ölçekli daha önce turizm işiyle ilgili bir hizmet yürütmeyen şirket veya esnafın girmesini sağlamak istemediğinin açık ve net olarak anlaşıldığı,

İhale dokümanı satın alan şirketlerden birinin şartnamede yer alan yeterlilik kriterinin rekabeti engelleyici husus olduğuna ve yumuşatılması gerektiğine dair belediyeye yazılı olarak başvurusuna cevap verilmediği, İhaleyi alan şirketin ticari üniteleri teslim aldıktan sonra alt

kiracılara vermek suretiyle işletmeye başladığı ancak alt kiracıların ihalede istenilen yeterlilik kriterini sağlamaktan uzak olan, küçük-orta ölçekli daha önce turizm işiyle iştigal bir hizmet yürütmeyen şirket veya esnaftan oluştuğunun görüldüğü, şartnamede yer alan bu kriterin ticari ünitelerin büyük ve kurumsal bir firma tarafından bizzat işletilmesini sağlamayı amaçlıyorsa mevcut durumda neden kiracı şirket tarafından küçük-orta ölçekli şirket ve esnafa kiralandığı sorusunun yanıtsız kaldığı,

Konyaaltı sahilinde bulunan ve yarım pansiyon veya her şey dâhil sistemde hizmet veren büyük veya küçük otellerin sahili kullanma zorunluluğu bulunduğu, şartnamede yer alan yeterlilik kriterini sağlayamadıkları ve belediye ile aralarında sahil kullanımının sorun olduğu şezlong ve şemsiye alanlarını kiracı şirketten kiralamak zorunda bırakılmaları ile karşı karşıya kaldıklarının anlaşıldığı,

İhale şartnamesinde yer alan yeterlilik kriterinin katılımı engelleyici hüküm niteliğinde olduğu ve rekabetin sağlanması ilkesi ile örtüşmediği gibi açıklığın sağlanmamasına da sebebiyet vererek belediye gelirinin olduğundan düşük gerçekleşmesine neden olabileceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

İhalelerde rekabet koşullarının sağlanıp sağlanamadığı hususu çoğu kişiler tarafından katılım sayısı ile değerlendirilmektedir. İhalede geçerli tek teklif bulunması hali rekabetin sağlanmadığının karinesi olarak görülmekte birden fazla teklif sunulması halinde rekabetin sağlandığı düşünülmektedir.

İhalelerde rekabeti sadece ihaleye katılan ya da ihaledeki geçerli teklif sayısı ile sınırlı tutmak yanlıştır. Bazı ihalelere çok sayıda istekli iştirak edebilecekken bazı ihalelere ise gerçekleştirilmesi düşünülen projenin büyüklüğü nedeniyle çok az sayıda istekli katılabilir. Kaldı ki idarelerin rekabetin sadece istekli sayısı ile sınırlandırılmasının önüne geçmek amacıyla isteklilerin bir kısmı ihalelere ikinci teklif sunacak kişilerin katılımını sağladığı da bilinmektedir. Bu durum aslında doğrudan suç olmakla birlikte asla rekabetin gerçek anlamda sağlandığını da göstermeyecektir.

Öncesinde iki kez yapılan yap-işlet-devret ihalesinde son ihalede istenen yeterlik koşulunun yer almamasına yönelik de söylenebilecekler şunlardır;

1. Önceki ihalelerde sadece Konyaaltı sahil projesinde yer alan ünite ve tesisler değil ayrıca Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Arapsuyu Mahallesi 12767 ada

10 parsel numaralı 254.083,53 m2 yüzölçümlü taşınmazın 133.899,31 m2'si üzerinde de yapı ve tesis inşa edilmesi öngörülmüştür,

2. Bu ihalelerde baskın olan husus yapım işi olup işletme kısmı ikinci plandadır,
3. Bulguya konu ihalede ise tamamlama inşaatı ile özellikle işletme esaslıdır,

Tüm bu hususlar dikkate alındığında önceki yap-işlet-devret ihalelerinde bahse konu yeterlik koşulundan ziyade yapım işi için yeterlik koşuluna öncelik verilmiştir.

Ayrıca; içerisinde çok daha büyük yapım işi ihtiva eden bir ihale ile bulguya konu ihalenin karşılaştırması yapmak doğru bir değerlendirme olmayacaktır. Kaldı ki her ihalenin kendi koşullarında değerlendirilmesi gerektiği de açıktır.

Bulguda Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü'nden edinilen bilgilere göre ihaleye katılabilecek konumda bulunan 12 firma bulunduğu belirtilmektedir. Tahmini bedelin büyüklüğü nedeniyle ihale ilanı;

a. Yerel gazetelerde iki farklı günde olmak üzere iki,
b. Ulusal çapta yayın yapan gazetelerde bir,
c. Resmî gazetede de bir, kez yayınlanmıştır.

Ayrıca kanuni gerekliliklerle yapılan duyuruların dışında TÜROFED, AKTOP gibi turizm çatı örgütlerinin bu ihaleyi üyelerine duyurması sağlanmış ve ihale Belediyemiz web sayfasında yayınlanarak halkın duyurusuna sunulmuştur. Tahmini bedelin piyasa rayicinin altında belirlendiği iddia edilen ihaleye katılabilecek 12 ayrı firmadan sadece birinin ihaleye katılmış olması Büyükşehir Belediyesinden kaynaklanan bir durum değildir.

Konyaaltı sahili gibi Antalya'nın ve Dünyanın en gözde sahilinin sadece gelir amaçlı işletilmesinin yanı sıra dünyanın her köşesinden gelen yerli ve yabancı turistlere en iyi hizmetin sunulmasının da sağlanması en önemli konudur. Bu yüzden söz konusu yeterlikler düzenlenirken Türkiye'nin en tecrübeli, ehliyet ve liyakat sahibi firmalarının hizmeti sunmasının sağlanması yönünde gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Konyaaltı sahilinin geçmişte sadece gelir odaklı işletilmesinin Antalya'ya ağır sonuçlara mal olduğu ve bu bölgenin emniyet kayıtlarında da suç ve uyuşturucu ve fuhuş merkezi olduğu bilinmektedir. Bu yüzden belediyenin bu ihalede amacı bir taraftan idareye gelir sağlamak olmakla birlikte diğer taraftan halkımızın bu güzide sahilden en kaliteli hizmeti en uygun şekilde almasını temin etmektir.

www.balioglu.net

İhale dokümanına itiraz edilerek rekabeti engellediği iddia edilen hükmün kaldırılması talebine idarece cevap verilmediği söylenmektedir. Ancak, itirazda bulunan kişi ve/veya firmanın ihale dokümanının ve ihalenin iptali yönünde herhangi bir dava açmamış olması bu iddianın da temelsiz olduğunu göstermektedir.

İhaleyi kazanan firmanın yeterliği taşımasına karşın alt kiracılarının ihaleye katılımda aranan yeterliği taşımadıkları ifade edilmektedir. Malumları olduğu üzere sözleşmenin tarafı ihale uhdesinde kalan firmadır. Sözleşme nedeniyle tüm sorumluluk bu firmaya ait olacak alt kiracıların verdiği her türlü zarar ve ziyandan asıl kiracı olarak kendisi mesul olacaktır. Alt kiracılık ilişkisi kurması kadar doğal bir husus da bulunmamaktadır. Proje kapsamındaki tüm tesis ve ünitelerin kiraya verilmesinde aranan yeterlik şartının proje içerisindeki tek bir ünitenin kiracısından yani alt kiracıdan aranmasının istenmesi ticari hayatın olağan akışına da aykırı bir durum oluşturacaktır.

Konyaaltı sahilinde bulunan otellerin şezlong ve şemsiye alanlarını kiracı şirketten kiralamak zorunda bırakıldıkları iddiasının ihaleye katılım sırasında talep edilen yeterlilik şartı ile doğrudan doğruya bir bağlantısı bulunmamaktadır. İdarece talep edilen ancak bulguda eleştiri konusu yapılan yeterlilik şartı olmasa dahi proje bir bütün olarak ihale edileceğinden elbette sahili kullanmak isteyenlerin kiracı firma ile anlaşmaları gerekecektir." ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza katılmadığını belirtmektedir. Belediye ihalelerde rekabeti sadece ihaleye katılan ya da ihaledeki geçerli teklif sayısı ile sınırlı tutmanın yanlış olduğunu belirtmiş ise de bulgu da eleştirilen husus ihale şartnamesinde yer alan yeterlilik kriterinin katılımı engelleyici hüküm niteliğinde olmasıdır. Belirli şirketlerin ihaleye girmesi için dolaylı olarak o şirketlerin yeterlilik kriterlerini tarif ederek, ihaleye katılacak istekli sayısını azaltmak kanuna aykırılık teşkil etmektedir. Mevcut yeterlilik kriteri olmasaydı daha fazla firmanın katılabileceği bir ihaleye, en fazla 12 şirketin katılabilmesini sağlamak hakkaniyetle bağdaşmamaktadır. Türkiye çapında sadece 12 şirket yeterlilik kriterini taşıdığı halde şirketlerin hepsi ihaleye katılmamıştır.

Belediye, önceki yap-işlet-devret ihalelerinde bahse konu yeterlik koşulundan ziyade yapım işi için yeterlik koşuluna öncelik verildiğini belirtmiş ise de yap-işlet-devret modelinde sadece yapım işi için yeterlilik kriterinin önemli olduğunu söylemek son derece sakıncalı bir ifadedir. Nitekim 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un 3'ncü maddesine göre; *"Yap-işlet-Devret*

Modeli: İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini" ifade etmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere Yap-İşlet Devret modeli, kamu idaresinin idari bir sözleşme kapsamında, ileride elde edeceği gelir karşılığında uzun bir süre için bir kamu hizmetinin kurulmasını ve yürütülmesini temin etmesidir. Başka bir anlatımla model, kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi yönünde yapılmış projelerin uygulanmasında, devletin mali imkânlarının yeterli olmaması nedeniyle ortaya çıkan özel hukuk sözleşmesidir. Modelin amacı, alt yapı veya bayındırlık vs.işlerinin özel sektör tarafından yaptırılması, işletilmesi ve sözleşme süresi sonunda bedelsiz olarak tesisin kamu kurum ve kuruluşuna devredilmesidir. Bu nedenlerle modelde sadece yapım işi değil, hizmet süreci de önem arz etmektedir. Belediye sadece yapım işi için yeterlilik kriterine önem veriyorsa ihaleleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yapmak yerine sadece yapım işi olarak da ihale edebilme imkanına sahiptir.

www.balioglu.net

Belediye cevabında söz konusu yeterlikler düzenlenirken Türkiye'nin en tecrübeli, ehliyet ve liyakat sahibi firmalarının hizmeti sunmasının sağlanması yönünde gerekli düzenlemeler yapılmış olduğundan bahsetmekte ise de Türkiye'nin en tecrübeli ehliyet ve liyakat sahibi firmalarını, ihaleye son on yıl içinde, Kültür ve Turizm Bakanlığın'dan belgeli, toplamda en az 1500 yataklı, beş yıldızlı otel veyahut 1.sınıf tatil köyü işletmeciliği ve bunun yanı sıra yine son on yıl içinde 1618 sayılı yasa kapsamında A grubu seyahat acentası işletmeciliği yapmış olan firmalarla sınırlandırmak doğru bir değerlendirme değildir. Belediye'nin cevabına göre en az 1500 yatak kapasitesine sahip olmayan ve seyahat acentası işletmeciği yapmış olmayan firmalar ehliyet ve liyakat sahibi değildir anlamı çıkmaktadır.

Belediye yine cevabında, şartname alan firmaladan birinin yeterlilik kriterinin rekabeti engelleyici husus olduğuna ve yumuşatılması gerektiğine dair belediyeye yazılı olarak başvurmasının yeterli olmadığını, firmanın ihale dokümanının ve ihalenin iptali yönünde herhangi bir dava açmadığı gerekçesiyle söz konusu iddianın temelsiz olduğunu savunmuş ise de firmanın bu konudaki hassasiyetini kamu idaresinin gidermesine yönelik talepte bulunması doğaldır. Bu konuda mutlaka dava açması gerekmemektedir. Belediyenin bu konuda ilgili firmaya cevap vermemesi ise konuya aynı hassasiyetle yaklaşmadığını göstermektedir. Sadece dava açılmadığı gerekçesiyle iddianın temelsiz olduğunu savunmak son derece yanlış bir yaklaşımdır.

Belediye cevabında, sözleşmenin tarafı ihale uhdesinde kalan firma olduğunu, sözleşme nedeniyle tüm sorumluluğun bu firmaya ait olacağını, alt kiracıların verdiği her türlü zarar ve ziyandan asıl kiracı olarak kendisi mesul olacağını belirtmektedir. İhaleyi alan şirket her ne kadar sözleşme nedeniyle tüm sorumluluğu alsa da alt kiracıların verdiği her türlü zarar ve ziyan için Borçlar Kanunu hükümlerine göre kendilerine rücu hakkı bulunmaktadır. Bir ticaret erbabı da zarar etmemek için verilen zararın tazmini yönünde altkiracılarına rücu etme hakkını sonuna kadar kullanacaktır. Ayrıca ihaleyi alan şirket kadar alt kiracıları da hatta belki daha fazla vatandaşa hizmet sunmakta doğrudan doğruya vatandaşla muhattap olmak durumundadır. Çünkü söz konusu alanda sadece temizlik, güvenlik, bakım ve peyzaj işi vs. gibi hizmetler yürütülmemektedir. Kaldı ki temizlik, güvenlik, bakım vb. hizmetler ihaleyi alan şirketle beraber belediye tarafından da yerine getirilmektedir. Ticari anlamda ihaleyi alan asıl firma altkiracılık ilişkilerini konrol etmekte bir nevi belediye ve alt kiracılar arasında aracılık faaliyetinde bulunmaktadır. Bu nedenle vatandaşla birinci derecede muhattap olan alt kiracılarda da asıl kiracıda aranan yeterlilik kriterini aramak son derece doğaldır. Bu nedenlerle, ihale şartnamesine yer alan yeterlilik kriteri katılımı engelleyici hüküm niteliğindedir ve rekabetin sağlanması ilkesi ile örtüşmemektedir.

www.balioglu.net

BULGU 25: Kurum Performans Kriterlerinin Belirlenmemesine Rağmen Personele İkramiye Ödenmesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 yılı denetimlerinde yapılan incelemeler sonucunda performans kriterlerinin belirlenmediği ancak performans kriterlerine bağlı olarak ödenmesi gereken ikramiye ödemelerinin gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunun 38'inci maddesine göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanunun 18'inci maddesinde, belediye meclisinin görevlerinden biri olarak belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinler dâhil olmak üzere, çalıştıkları

sürelerle orantılı olarak büyükşehir belediye encümeni kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi; "Hedefimiz nedir?", "Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?", "Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?", "Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?" ve "Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?" gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Performans ölçümü, yöneticilerin organizasyonu kontrol altında tutmasını, performans için sonuç geliştirilebilmesini, vatandaş ve müşterilerin yönetimin onlara verdiği önemi yargılamalarını sağlayacak ve yöneticilere de performans gelişimi için gerekli veriyi sunacaktır. Yine Belediye Kanunu ile başarılı personele ikramiye ödenmesinin öngörülmesi performans ölçümünü gerekli kılmaktadır. Eğer sonuçlar ölçülmez ise başarı ile başarısızlığı ayrımı yapılamayacağından; başarı ödüllendiremeyeceği ve başarısızlığı da tespit edemeyeceğimizden hatanın düzeltilme ihtimali de kalmamaktadır.

www.balioglu.net

Belediye personeline aşağıdaki performans ölçütleri örnek olarak belirlenebilir;

- Hukuk Birimi için kaybedilen dava/kazanılan dava oranı,
- Diğer birimler için günlük vatandaşa sunulan hizmet sayısı,
- Vatandaşların belediyede gerçekleştirdikleri işlemlerde (imar, ruhsat vb) standartlar (ruhsat işlemleri 2 gün içinde sonuçlandırılır gibi) çerçevesinde çıkarılan dosya sayısı.

Bu performans ölçütlerinin belirlenmesi ve performans ölçümü Belediye Başkanı'nın Kanundan kaynaklanan görevinin yerine getirilmesini sağlaması bir yana performans ölçütlerine dayalı olarak çalışanlara ikramiye veya toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ilave ikramiyeler vermeyi, halkın taleplerine ve kamu yararına uygun etkili ve kaliteli hizmet sunmayı, vatandaş ile belediye çalışanları arasındaki işbirliğini arttırmayı, ayrıca çalışanlar açısından da verimlilik, yenilik ve yaratıcılığın geliştirilmesini teşvik edecektir.

Performans kriterlerinin tespit edilmesiyle hem personele ödül verilebilecek hem de hizmet içi eğitim için önemli bir dayanak olacaktır. Bu sayede, performansı düşük personeller için hizmet içi eğitim planlaması yapılarak, personelin işteki performans eksikliği giderilebilecektir.

Sonuç olarak, yapılan incelemeler sonucunda kurum bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterleri belirlenmediği, performans kriterlerine dayanak olarak yapılan başarı ölçümüne göre verilen ikramiyenin ise performans kriterleri belirlenmeden ve başarılı olup olmama hususunda herhangi bir ölçüm yapılmadan verildiği tespit edilmiştir. Ayrıca mevzuatta belirtilen yüzde 10'luk personel sayısı belirlenmesine rağmen verilen toplam ikramiye tutarı belirlenen personel yerine tüm personele eşit olarak dağıtılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda İdaremizce performans kriterlerinin belirlenmesi ve uygulanması için çalışmalar başlatılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Kurum Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi"ne ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmış olup gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden yıl denetimlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 26: Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

4857 sayılı İş Kanununun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliğinin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde de; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçiler açısından fazla çalışma süresi, haftalık 45 saati aşan çalışmalar

olarak net bir şekilde ifade edilmiş ve bu kapsamda yapılacak çalışmaların her işçi için yılda 270 saati geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede kurumda 114 adet personel için 270 saati aşacak şekilde toplam 7444 saat fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiş olup mevzuata uygun olarak her işçi için yılda en fazla 270 saat olacak şekilde fazla çalışma yaptırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuzda 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçi personelin fazla çalışma yaptırılmamasına ilişkin; 13/05/2009 tarih ve 2048 sayılı, 31/05/2010 tarih ve 1366-1385 sayılı, 01/12/2014 tarih ve 4051-4082 sayılı, 15/06/2015 tarih ve 2663-2898 sayılı, 18/10/2016 tarih ve 3195-4394 sayılı, 21/07/2017 tarih ve 2507 sayılı, 06/02/2018 tarih ve 407 sayılı, 18/09/2018 tarih ve 75043 sayılı ve 22/11/2018 tarih ve 95839 sayılı yazılarımız ile tüm birimlere konu ile ilgili bilgilendirme yapılarak, gereği istenmiştir. Büyükşehir Belediyemizde görev yapan işçilerin fazla çalışma süresinin bir yılda 270 saatten fazla olmaması için gerekli tedbirler alınacaktır" denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması"na ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmış olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden yıl denetimlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 27: Mevzuatta Belirlenmeyen Unvanlarda Sözleşmeli Personel İstihdam Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılması mümkün olmayan unvanlardaki kişilerin çalıştırıldığı ve Kanunla memuriyete geçirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında;

"*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir" ve beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde, "Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı*

aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır." düzenlemeleri yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen hükme göre, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel belediyelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilir. Bu kanunda belirtilen kadro ve unvanlar dışındaki "gibi uzman ve teknik personel" in hangi kadro ve personel olabileceği 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların incelenmesiyle somutlaştırılabilir. 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde sözleşmeli çalıştırılacak unvanlar ile bunların nitelikleri belirtilmiştir. Belediyelerde 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre sözleşmeli personel olarak çalıştırılacakların ya maddede belirtilen avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker olması ya da 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan uzman ve teknik personel olması gerekir.

www.balioglu.net

Norm kadro cetvelinde boş olarak bulunan 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belirtilen unvanlar ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan unvanlardan uzman ve teknik personel kadrolarında sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunun haricindeki kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılamaz. Belediyenin ihtiyacı olan ancak sözleşmeli çalıştırılması mümkün olmayan kadrolar için memur veya işçi olarak çalıştırmak mümkündür. 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belirtilmeyen ve 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer almayan 5 çocuk eğiticisi, 14 eğitmen, 16 ekonomist, 1 fizikçi, 3 grafiker, 6 istatistikçi, 2 kimyager, 2 sağlık teknisyeni, 1 sanat tarihçisi, 1 sosyolog ve 1 teknik ressam olmak üzere toplam 52 sözleşmeli personel mevzuata aykırı olarak çalıştırılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belirtilen unvanlar ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan unvanlardan uzman ve teknik personel kadrolarında sözleşmeli personel çalıştırılabileceği göz önüne alındığında buralarda yer almayan unvanların sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün her yıl Ocak ve Temmuz aylarında yayımladığı "Mahalli İdare Sözleşmeli Personel Ücret Tavanları" konulu Genelgelerin ekinde bulunan (1) sayılı cetvelde 5393 sayılı kanun çerçevesinde çalıştırılacak sözleşmeli personellerin unvan bazında yer aldığı, idarenin de sözleşmeli personelleri bu cetvele göre istihdam ettiği ve sözleşmeli personellerin

unvan bazında ücret tavanlarının aynı cetvelde belirtildiği, idarenin bulguda yer alan unvanların istihdamlarını tamamen Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün Genelgesine uygun olarak istihdam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Mevzuatta Belirlenmeyen Unvanlarda Sözleşmeli Personel İstihdam Edilmesi"ne ilişkin bulgu konusu hususa katılmadığı anlaşılmıştır. Ancak mahalli idarelerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin olarak uzman ve teknik personel kadrolarında hangi unvanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabileceği 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde belirtilmiştir. Bunun haricindeki kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılamayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Parasal Sınırın Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Bazı mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belli durumlarda uygulanacağı belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirmek üzere kanunun emredici hükümlerine aykırı olarak kısımlara bölünmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde; "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." denilmektedir.

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanunda bu özel hallerden biri olarak "Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları…" belirtilmiştir. (2018 yılı için söz konusu limit tutarı 67.613,00 TL'dir.) Yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre bu parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünemeyeceği açıktır. Bu hükmün aksine uygulamalar olduğu takdirde ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

Antalya Büyükşehir Belediyesinde 2018 yılında tüm harcama birimleri tarafından düzenlenen 2700 adet doğrudan teminden 165 âdeti örneklem yoluyla incelenmiş olup;

1.Yapılan kereste alım işinin kısımlara bölünerek ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı ve ilgili aynı firmaya 5 ayrı ödeme emri belgesi ile toplam 269.100,00 TL ödeme yapıldığı,

2.Yapılan profil alım işinin kısımlara bölünerek ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı ve ilgili aynı firmaya 9 ayrı ödeme emri belgesi ile toplam 540.932,76 TL ödeme yapıldığı,

3. Yapılan ağaç, çalı ve süs bitkileri alım işinin kısımlara bölünerek ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı ve ilgili aynı firmaya 5 ayrı ödeme emri belgesi ile toplam 326.850,00 TL ödeme yapıldığı,

4. Yapılan sahil temizliği için taş toplama makinesi kiralanması hizmet alım işinin kısımlara bölünerek ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı ve ilgili aynı firmaya 3 ayrı ödeme emri belgesi ile toplam 126.000,00 TL ödeme yapıldığı,

5.Yapılan katı atık transferi kapsamında araç kiralanması hizmet alım işinin kısımlara bölünerek ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı ve ilgili aynı firmaya 6 ayrı ödeme emri belgesi ile toplam 371.900,00 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen konulardan, Belediyemiz Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı iş ve işlemleri ile ilgili;

1- Belediyemiz birimlerinin kereste ihtiyaçlarını karşılamak üzere Gürsu Ambarımıza birimlerden gelen talepler doğrultusunda malzeme verimi yapılmaktadır. Kereste ihtiyaç doğrultusunda farklı zamanlarda, farklı özelliklerde ve ebatlarda alımı yapılmış olup, ihale sürecinin uzun olması nedeni ile döviz kurunun sürekli değişiklik göstermesi sebebiyle doğrudan temin yöntemi ile alım yapılmıştır.

2- Belediyemiz birimlerinin profil ihtiyaçlarını karşılamak üzere Gürsu Ambarımıza birimlerden gelen talepler doğrultusunda malzeme verimi yapılmaktadır. Profil ihtiyaç doğrultusunda farklı zamanlarda ve farklı ebatlarda alımı yapılmış olup, ihale sürecinin uzun

www.balioglu.net

olması nedeni ile döviz kurunun sürekli değişiklik göstermesi sebebiyle ve buna bağlı olarak demir ürünleri de ki fiyat skalası sıklıkla değiştiği için doğrudan temin yöntemi ile alım yapılmıştır.

Bulguda belirtilen konulardan Belediyemiz Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı iş ve işlemleri ile ilgili;

1- Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğünce yapılan 28.02.2018 tarih 63356 sayılı, 13.04.2018 tarih ve 64249 sayılı, 08.05.2018 tarih ve 64725 sayılı talepler farklı nitelikteki malzemelerden oluşmaktadır ve farklı alanlarda, ihtiyaç doğdukça alınmıştır.

2- Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü tarafından yapılan 15.03.2019 tarih ve 69741 sayılı, 20.09.2018 tarih 66699 sayılı, 05.03.2019 tarih 69520 sayılı, 10.05.2018 tarih 64780 sayılı taleplerin farklı nitelikteki imalatlara ait olması sebebiyle, ayrıca aralarında benzer ürün bulunan 64780 ve 69520 sayılı taleplerde benzer nitelik bulunmasına rağmen 10 aylık süre geçtikten sonra ihtiyaç doğmasından dolayı ikinci talep yapılmıştır.

www.balioglu.net

3- 30.11.2016 tarih ve 54197 sayılı yazımızla istemiş olduğumuz Bakan Onayı, 07/12/2016 tarihli İçişleri Bakanlığı yazısıyla tarafımıza ulaşmıştır. Şırnak Belediyesi tarafından aksayan belediye hizmetlerinin Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından yerine getirilmesine İçişleri Bakanı imzalı izin verilmiştir. Şırnak Belediyesince yapılan taleplerin Daire Başkanlığımıza tek seferde bildirilmemesi sonucu Daire Başkanlığımızca ihtiyaç doğması üstüne talepte bulunulmuştur. Ayrıca talep konusu bitkilerin farklı tarihlerde yapılması sonucu talep edilen bitki türlerinin de farklı olması sebebiyle Daire Başkanlığımızca satın alınacak bitkilerin öngörülmesi de mümkün değildir.

4- Deniz Ve Kıyı Yapıları Şube Müdürlüğü Görev Ve Yetkileri arasında *"Büyükşehir Belediyesi tasarrufu altındaki deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeridinden halkın yararlanmasını sağlayacak tedbirleri almak; bunların doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek temizlik, çevre düzenlemesi ve diğer yönetim hizmetlerini sağlamak."* Hükmü yer almaktadır. Görevin yerine getirilebilmesi için yapılan "02.01.2019 tarih ve 68371 sayılı talep ile Konyaaltı Sahili tesviyesi yapılmış olup, 24 Ocakta yaşanan afet sonucu Alanda yer alan Boğaçayının ve denizin getirdiği kütük, moloz ve diğer cisimler kıyıya vurmuş ve sahili kirletmiştir. Yaz sezonuna hazırlık maksadı ile Sahil tekrar 18/03/2019 tarih ve 69685 sayılı talep ile tesviye yapılmıştır. 26/03/2019 tarih ve 69959 sayılı talep ise moloz

temizliği yapılmıştır. Sahil temizliği ve tesviye işinin kısımlara bölme maksadı olmayıp farklı nitelikteki işler farklı zamanlarda yapılmıştır.

5- 6360 sayılı kanun kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi sorumluluk sınırı il mülki sınırı haline gelmiş ve merkez dahil toplam 19 ilçeye hizmet verilmeye başlanılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun, 7. Maddesi (i) bendine istinaden "… katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; ... gerekli düzenlemeleri yapmak." Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almakta olup; Atık Yönetimi Yönetmeliği madde 8, (2) numaralı alt başlık "Büyükşehir belediyeleri"; e bendi "İhtiyaç olması durumunda, belediye atıkları için aktarma istasyonu kurmak/kurdurtmak, işletmek/işlettirmekle" yükümlüdürler hükmü doğrultusunda düzenli depolama sahası olmayan ilçeler de dahil katı atıkların en yakın düzenli depolama sahasına ve/veya entegre katı atık tesisine taşınması görevi belediyemiz sorumluluğunda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Katı atık yönetiminin geliştirilmesi amacıyla ömrünü tamamlamış veya yakın zamanda tamamlayacak eski depolama alanlarının ve İlçeler dahilinde yer alan vahşi/düzensiz depolama sahalarının kapatılarak yeni ve geniş alanlara hizmet verebilen, yüksek kapasiteli entegre düzenli depo sahalarının kullanılması planlanmıştır. Bu amaçla ilçe belediyelerinin katı atıklarının, transfer istasyonlarında toplanarak büyük kapasiteli transfer araçlarıyla atıkların bertaraf edileceği düzenli depo sahalarına taşınması hedeflenmiştir. İşin gerçekleşmesi için özel niteliklere sahip tabanı kayarlı çöp semitreyleri kullanılacak olup bu araçların temin edilmesi idarenin kendi malı olması veya 4734 sayılı Kanunu göre yapılacak ihaleler ile mümkündür. Hizmetin sekteye uğramadan etkin ve kesintisiz sürdürülebilmesi için İdaremize ait araçlar ile işin yürütülmesi kararı alınmıştır. Bu gider bütçe kalemi üzerinden yeni harcama yapılmadan İdarenin kendi araç ve personeli ile hizmeti yürütülmesi amaçlanarak hareket edilmiştir. Bu kapsamda araçların DMO Genel Müdürlüğü aracılığı ile temin edilmesine ilişkin işlemlere 2017 yılı nisan ayı itibari ile başlanılmıştır.

Satın alma sürecinde, iş akışının doğru ve eksiksiz yürütülmesi amacı ile 16.02.2018 tarih ve 7356 sayılı yazımız ile DMO Genel Müdürlüğü' ne araçların teslim edilme tarihinin belirtilmesi ile ilgili yazı yazılmış ve cevabı 09.03.2018 tarih ve 9465 sayılı yazı ile30.03.2018 olarak bildirilmiştir. 21.03.20108 tarih ve 12285 sayılı DMO Genel Müdürlüğü' yazısı ile teslim süresi 25 gün ötelenmek istenmişse de tarafımızca (27.03.2018 tarih ve E. 19916 sayılı

yazımız) kabul edilmemiştir. 13.04.2018 tarih ve E.26857 sayılı yazımız ile kesin teslim tarihinin bildirilmesi istenmiş ancak cevabı yazı tarafımıza gelmemiştir. Bu süre zarfında İdaremize kesin bilgi verilmemesinden araçların 21.03.2018 tarih ve 12285 sayılı DMO Genel Müdürlüğü yazısında belirtilen ek süre dahil 24 Nisan 2018 tarihinde tesliminin yapılmayacağı kanaati oluşmuş ve 23 Nisan-21 Haziran tarihleri arasını kapsayacak şekilde 4734 sayılı Kanuna' na göre ihale gerçekleştirilmiş ve hizmet alınmıştır.

İhale ile alınmış hizmetin yürütülmesi süresince DMO Genel Müdürlüğü ile yazışmalara devam edilmiş ancak araçların teslim edilmesi süreci sonuçlandırılamamıştır ve yeni teslim tarihi tarafımıza bildirilmemiştir.

Bu tarihten sonra yapılmış doğrudan teminlere ait gerekçe açıklamaları aşağıda belirtilmiştir.

65483 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (22.06.2018-09.07.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği gibi 30 adet semitreylerler ile ilgili gerekli donanım ve ilavelerin yapılması için Belediyemiz envanterine kayıtlı 30 adet çekici EMS Treyler Makine San. Tic. Ltd. Şti. Ankara firmasına gönderilmiştir. Üretim ve çekicilere adaptasyon işlemlerine başlanılmıştır.

65625 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (10.07.2018-27.07.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği gibi Ankara' ya gönderilmiş Belediyemiz envanterine kayıtlı 30 adet çekici ile semitreylerlerin adaptasyon işlemleri devam etmiştir.

65824 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (28.07.2018-13.08.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği gibi Semitreylerlerin İdaremize teslim prosedür işlemlerine başlanılmıştır.

66109 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (14.08.2018-30.08.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği gibi trafik tescil işlemlerine başlanılmıştır.

66216 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (31.08.2018-16.09.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği gibi trafik tescil işlemlerine devam edilmiştir.

66439 Talep Nolu Satın Alma Dönemi (17.09.2018-03.10.2018): İşin Gerekçeli Rapor' unda da belirtildiği Ankara' da bulunan çekici ve semitreylerlerin Antalya' ya sevkiyatına başlanılmış ve araçların çalışmaya başlaması için gerekli işlemler sürdürülmüştür.

DMO Genel Müdürlüğü' neden araçların satın alma sürecinde süresi tam belirlenemeyen aksaklıkların oluşması, verilen teslim tarihlerine uyulmaması ve teslim süresi

www.balioglu.net

ile ilgili İdaremize tam bilgi verilememesi nedenleri ile karşı karşıya kalınan durumun idaremiz tarafından önceden öngörülemeyen olay kapsamında değerlendirilmiştir. Atıkların taşınmamasından oluşacak telafisi mümkün olmayan zararların oluşmaması için 4734 sayılı Kanunun 22 inci maddesinin (d) bendi kapsamında hizmet alımı gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten sonra bu harcama kalemi ile ilgili Belediyemiz bütçesinden herhangi bir ihale veya harcama gerçekleştirilmemiş hizmet Belediyemiz eli ile sürdürülmektedir. Ayrıca Serik ve Kemer olarak başlanılan atık transferi hizmeti Entegre Katı Atık Yönetim Planımız dahilinde Kumluca/Finike, Elmalı ve Korkuteli ilçelerimizden de atık transferine başlanılmış ve devam etmektedir. Bu hizmet yine sadece Belediyemiz araç ve personeli ile yürütülmektedir.

Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. Maddesinde *"Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez."* Hükmü yer almaktadır.

Başkanlığımızca yapılan ihalelerde; Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. Maddesine uygun olarak eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara ayrılmadan bir bütün olarak ihale edilmektedir. Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda iş ve işlemlerimize azami özen gösterilerek devam edilecektir " ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 29: Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan Özel Hakka Sahip Olmayan Kişiden Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Temin Edilmesi

Gerçek tek kişinin ihtiyaç, ile ilgili özel bir hakka sahip olmamasına rağmen fiyat araştırması yapılmadan doğrudan temin suretiyle hizmet alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (b) bendinde, sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç, ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alınabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İhtiyacın özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı 22.3'üncü maddesinde, *"4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendi sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç, ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal*

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

Tebliğe göre 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (b) bendine göre yapılacak alımlarda gerçek tek kişinin ihtiyaç, ile ilgili özel bir hakka sahip olması gerekir. Bu özel hak sadece belirli bir hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa o zaman ilan yapılmadan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Doğrudan teminin bu bendine göre yapılan alımlarda "Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formuyla" ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek tek kişiden karşılanabileceğinin detaylı olarak yazılması ve fiyat araştırılmasının yapılması gerekir.

Belediye tarafından tebliğde bahsedilen forma göre fiyat araştırmasının yapılmadığı ve hizmetin neden tek kişiden karşılanabileceğinin detaylı olarak forma yazılmadığı görülmüştür.

Doğrudan temin usulüyle yapılan alımların mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "4734 Sayılı Kanunun 22. Maddesinin (b) bendine göre Doğrudan Temin suretiyle hizmet teminlerimizde; Gerekçe Raporu, Ön İstek Fişi, İstek Fişine bağlanarak Başkanlık Makamı Oluru ve ilgili firmanın yetki belgesiyle birlikte firmanın teklifi alınarak 22. Maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında tek kaynaktan temin edilen hizmetlere ilişkin form ve formdaki alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebebi Daire Başkanlığımıza mutlaka yazılarak iş ve işlemler 2019 yılında yapılmakta olup, örneği ekte sunulmuştur." ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 30: Su Üstü Sporları Parkur Noktalarının İhale Edilmesinde Mevzuata Aykırı Hareket Edilmesi

2018 yılında yapılan su üstü sporları parkur noktalarının ihale edilmesinde hukuka aykırılıklar meydana geldiği tespit edilmiştir.

Su sporu parkuru noktalarında yapılan turizm amaçlı sportif faaliyetler jet bot, rafting, quad, buggy, jet-bot moonster, jet ski, kano, su kayağı, banana, parasailing, deniz bisikleti, rüzgar sörfü, kite-board vs. sporlarıdır.

a) Su sporu parkur noktalarının 2886 sayılı kanunun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verilmesi nedeniyle rekabetin engellenmesi

2886 sayılı kanunun 51/g maddesine göre; " *Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi pazarlık usulü ile yapılabilir*" hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 50'nci maddesine göre; " *Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde teklif alınması belli bir şekle bağlı değildir. İhaleleler, komisyon tarafından işin nitelik ve gereğine göre bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak ve bedel üzerinde anlaşmak suretiyle yapılır. Pazarlığın ne suretle yapıldığı ve ne gibi tekliflerde bulunulduğu ve üzerine ihale yapılanların neden dolayı tercih edildiği pazarlık kararında gösterilir.*"

Yapılan incelemede pazarlık usulü ile 189 Adet su üstü sporu parkur noktasının tek kişi çağırılarak ihale edildiği, bu kişilerin parkur noktalarının eski kiracıları olduğu görülmüştür. Ancak pazarlığın ne suretle yapıldığı, ne tekliflerde bulunulduğu ve üzerine ihale yapılanların neden dolayı tercih edildiği pazarlık kararında gösterilmediği tespit edilmiştir.

22 adet parkur noktasının ise 2886 sayılı kanun 45'inci maddesine göre açık teklif usulü ile ihale edilmiştir. Pazarlık usulü ile ihale edilen parkur noktaları tahmin edilen bedelin üzerinde ihale edilirken, açık teklif usulü ile ihale edilenlerde tahmin edilen bedelin yaklaşık iki katı tutarına ihale edildiği görülmüştür. Bu durumda pazarlık usulü ile kiraya verilen parkurlar, açık ihale ile verilen parkurlara nazaran yarısı kadar gelir getirmesine sebep olmakta

www.balioglu.net

ve rekabeti engellemektedir.

Tabloda bu konuya örnek olabilecek ihalelere yer verilmiştir.

Tablo 20: 2886 Sayılı Kanuna Göre Pazarlık Usulü ve Açık İhale Usulü İle İhale Edilen Parkur Noktaları

2886 Sayılı Kanuna Göre Pazarlık Usulü ve Açık İhale Usulü İle İhale Edilen Parkurlar					
İlçesi	**Taşınmazın Adresi**	**İştigal**	**İhale Şekli**	**Muhammen Bedel**	**İhale Bedeli (TL+KDV) KDV Hariç Bedel**
Serik	Ela Quality Resort Hotel Doğusu	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 51/G	115.000,00TL	115.100,00TL
Serik	Ic Otel Santaı Batısı	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 45	60.000,00TL	182.000,00TL
Aksu	Sherwood Breezes-Royal Wings Otel Plajı Ortası	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 51/G	185.000,00TL	185.100,00TL
Manavgat	İber Otel Serra Palace Doğusu	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 45	79.000,00TL	170.000,00TL
Muratpaşa	Titanic Resort Otel - Delphin Grand Be Lara Otel Ortası	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 51/G	119.000,00TL	120.000,00TL
Muratpaşa	Lara Beach Park (1-2 Nolu Plaj Arası)	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 45	50.000,00TL	90.000,00TL
Kemer	Rixos Sungate Port Royal Plajı Kuzeyi	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 51/G	147.500,00TL	147.600,00TL
Kemer	Kındıl Çeşme 3 Nolu Parkur	Su üstü sporları parkur noktası	2886 Dik 45	25.500,00TL	47.000,00TL

www.balioglu.net

b) İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmemesi

2886 sayılı Kanun'un "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'ncu maddesine göre*; tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir."* Hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede belediyenin deniz ticaret odasından 07.11.2014 tarihinde ve 02.02.2015 tarihinde iki kez bedel tespiti için görüş almış olup, bu görüşe istinaden kurulan bedel tespit komisyonları 2015 yılında tahmin edilen bedelleri belirlemişlerdir.2018 yılına kadar da herhangi bir tahmin edilen bedel belirlenmesi yapılmamıştır.2017-2018 yılında yapılan ihalelerin incelenmesi sonucunda, kiralama işlemine esas kıymet takdir karar formuna sadece bedelin yazılması suretiyle tahmin edilen bedel tespiti yapıldığı anlaşılmıştır. Tahmin

edilen bedelin belirlenmesi için herhangi bir çalışma ya da güncelleme olmamakla birlikte hazineye yapılan kira ödemeleri ve parkur kiracılarının elde ettikleri yıllık hasılatları da dikkate alınmadan bedel belirlemesi yapılmaktadır. Bu durum 2886 sayılı kanunun 9'uncu maddesine aykırılık teşkil etmekle birlikte gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Aşağıdaki tablolarda parkur noktaları için belediyenin hazineye ödediği kira bedelleri ile elde ettiği kira bedelleri yer almaktadır.

HAZİNEYE YAPILAN SU SPORU PARKUR ÖDEMELERİ						
Sıra No	**İlçesi**	**Ödeme Yapılan Su Sporu Parkur Sayısı**	**Hazine Kira Dönemi Öncesi Ödeme Yapılan Kullanım Bedeli Tl**	**1. Yıl Hazine / 2017-2018 Maktu Kira Bedeli Tl**	**2. Yıl Hazine 2018-2019 /Maktu Kira Bedeli Tl**	**Ödenen / % 30 Arz Bedeli Tl**
1	**Aksu - Muratpaşa**	21	162,739.73	1,046,250.00	1,228,373.43	720,047.60
2	**Alanya**	55	522,028.50	2,093,850.00	2,766,604.01	0.00
3	**Kemer**	60	334,246.57	1,525,000.00	2,013,003.72	1,220,351.46
4	**Manavgat**	43	359,025.21	1,598,100.00	2,111,569.53	77,754.99
5	**Serik**	28	312,091.61	1,324,575.00	1,689,810.54	704,534.69
6	**Kumluca**	2	993.70	11,700.00	15,459.22	20,891.70
7	**Kaş**	2	6386.30	46,665.09	54,075.50	6,203.00
TOPLAM		**211**	**1,697,511.62**	**7,646,140.09**	**9,878,895.95**	**2,749,783.44**

SU SPORU PARKUR ÖDEMELERİNDEN ELDE EDİLEN GELİRLER					
Sıra No	**İlçesi**	**Ödeme Yapılan Su Sporu Parkur Sayısı**	**İşletmeciler Adına Tahakkuk Edilen Kullanım Bedeli TL**	**1. Yıl 2017-2018 Kira Geliri TL (Kdv Hariç)**	**2. Yıl 2018-2019 Kira Geliri TL (Kdv Hariç)**
1	**AKSU - MURATPAŞA**	21	116.295,00TL 85.514,00TL	1.498.600,00TL 540.500,00TL	1.877.699,43TL 526.538,05TL
2	**ALANYA**	55	574.235,00 TL	2.800.000,00TL	3.276.000,00TL
3	**KEMER**	60	396.770,00 TL	3.408.850,00TL	4.127.675,14TL
4	**MANAVGAT**	43	582.760,00 TL	4.510.850,00TL	5.277.694,50TL
5	**SERİK**	28	335.160,00 TL	2.391.900,00TL	2.919.940,87TL
6	**KUMLUCA**	2	1.097,00 TL	41.700,00TL	55.098,21TL
7	**KAŞ**	2	7.030,00 TL	45.400,00TL	66.352,10TL
TOPLAM		**211**	**2.098.861,00TL**	**15.237.800,00TL**	**18.126.998,30TL**

www.balioglu.net

c) Su sporu parkur noktalarında hukuka aykırı uygulamalar olmasına rağmen belediyenin denetim yapmaması ve ceza kesmemesi

Kiracılarla yapılan kira sözleşmesinin 13'ncü maddesine göre "*kiracı idarenin izni olmadan kiraya verilen yeri genişletemez, değiştiremez ve amacı dışında kullanamaz. Kira sözleşmesine göre; su sporları parkur alanlarında yapılan/yapılacak olan yapı, tesis ve düzenlemeler ve bunlara ilişkin işlemlerin sözleşme hükümlerine uygunluğu ve yerindeliği en az yılda bir kez olmak üzere defterdarlık tarafından uygun görülecek zamanlarda görevlendirilecek defterdarlık uzmanlarınca mahallinde incelenir. Bu denetimlerde istenen her türlü bilgi ve belge kiracı tarafından eksiksiz olarak ibraz edilecek ve görevli denetim elemanlarına gerekli kolaylık sağlanacaktır."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede belediyenin parkur noktalarını denetlemediği, defterdarlık uzmanlarınca yapılan denetim sonucunda Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Milli Emlak Dairesi Başkanlığı-Batı Antalya Emlak Müdürlüğü'nün 24.04.2018 tarihli 47216945-400-E.55030 sayılı yazısına istinaden Muratpaşa-Aksu su üstü parkur alanlarında hazine ile protokole aykırı kullanımlar olduğunun belirlendiği 3.905.450.19 TL tutarında kesilen cezaların yazının tebliğinden itibaren bir ay içinde tazminat olarak doğrudan idareye ödenmesi gerektiğini bildirmiştir. Belediye ise bu tutarı ilgili kişilerden tahsil etmemiştir. Bu meblağının ilgili kişilerden tahsilinin yapılmaması durumunda belediye tarafından faiziyle beraber ödenmesi zorunluluğu doğacağı düşünülmektedir.

d) Su parkurlarını kiralayanların iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan çalışması

Kira sözleşmesinin 15'nci maddesine göre; "*kiracının fesih talebinde bulunması, kira dönemi sona ermeden faaliyetini durdurması, kiralananı amacı dışında kullanması, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, işletme ruhsatı alamaması, her ne sebeple olursa olsun işletme ruhsatının iptal edilmesi veya üst üste iki taksitin vadesinde ödenmemesi hallerinde kira sözleşmesi,2886 sayılı kanunun 62.maddesine göre tebligat yapmaya gerek kalmaksızın idarece feshedilerek, kesin teminatı gelir kaydedilir ve cari yıl kira bedelinin yüzde yirmisi oranında tazminat olarak tahsil edilir. Sözleşmenin feshedildiği tarihten sonraki döneme ilişkin varsa kira bedeli öncelikle kiracıdan alınacak tazminata mahsup edilir.*" hükmü yer almaktadır.

Sözleşmeye göre kiracının işletme ruhsatı almaması kira sözleşmesinin feshine, kesin teminatı gelir kaydedilmesine ve cari yıl kira bedelinin yüzde yirmisi oranında tazminat

www.balioglu.net

almasına neden olmaktadır.

Yapılan incelemede 211 adet parkur noktasının tamamının işletme ruhsatı olmadığı tespit edilmiştir. İşletmelerin gerekli cezai işlemler uygulanarak derhal ruhsatlandırılması veya sözleşme gereğince sözleşmelerin feshedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda; 2018 yılında yapılan su üstü sporları parkur noktalarının ihale edilmesinde;

a. Su sporu parkur noktalarının 2886 sayılı kanunun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verilmesi nedeniyle rekabetin engellenmesi,
b. İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmemesi,
c. Su sporu parkur noktalarında hukuka aykırı uygulamalar olmasına rağmen belediyenin denetim yapmaması ve ceza kesmemesi,
d. Su parkurlarını kiralayanların iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan çalışması,

Noktasında hukuka aykırı uygulamalar bulunduğu ileri sürülmektedir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinde Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin ihalelerinin pazarlık usulü ile yapılabileceği belirtilmektedir.

Bulguda eleştiri konusu yapılan ve 2886 sayılı kanunun 51/g maddesine göre kiraya verilen taşınmazların tamamının mülkiyeti Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne ait olmayıp Hazinenin özel mülkiyeti veya devletin hüküm ve tasarrufu altından bulunan alanlardan oluşmaktadır.

Bir an için dar bir yorumla pazarlık usulünün (51/g) belediye taşınmazları için uygulanamayacağı kabul edilecek olsa dahi Hazine taşınmazlarının, kiralama, irtifak hakkı tesisi veya protokol düzenlenmesi suretiyle Büyükşehir Belediyesi tasarrufuna bırakılmış olması halinde kiralama işleminde 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihale yapılmasına hukuki bir engel olmadığı düşünülmektedir.

Devlet İhale Kanunu'nun 50'nci maddesinde; "Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde teklif alınması belli bir şekle bağlı değildir. İhaleler, komisyon tarafından işin nitelik ve

gereğine göre bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak ve bedel üzerinde anlaşmak suretiyle yapılır."

Hükmü dikkate alındığında pazarlık usulü ihalelerde bir istekliden teklif alınması suretiyle de ihalelerin sonuçlandırılmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

Pratikte de pazarlık usulü ihalelerde bir veya birden fazla istekliden şekle bağlı olmaksızın teklif alınabilmekte, geçici teminat alınması ve ilân yapılması zorunluluğu bulunmaksızın ihale yapılabilmekte, rekabet ilkesi öncelikli bir ilke olarak dikkate alınmayabilmektedir.

İdareler tarafından ihale usulü olarak pazarlık usulünün yani 51/g maddesinin tercih edilmesinin en önemli nedenleri arasında isteklilerin güvenilir kişi ya da firmalar arasından seçilmesi, hizmet sunulmasındaki kalite, fiyatlandırma, temizlik, ihtiyaçların verimli şekilde karşılanması ve bu yerlerden azami ölçüde kamu faydasının sağlanması ile birlikte bazı hukuki durumlar nedeniyle pazarlık usulü ihale tek alternatif olarak görülmektedir.

www.balioglu.net

Bu nedenlerden dolayı su üstü parkur noktalarında eski kiracıları ile pazarlık usulü ihale yapılmasında hukuken bir engel bulunmadığı söylenebilmektedir.

Su üstü parkur noktaları için tahmini bedel tespitinde bulunulmadığı ifade edilmesine karşın önceki yıllar için Deniz Ticaret Odası'ndan alınan görüşe istinaden 2015 yılı için tahmini bedelin belirlenmesi ve akabinde de mevcut gerçekleşen yani sözleşmeye bağlanan kiralama bedelleri ile Hazineye yapılan ödemeler esas alınarak tahmini bedel belirlenmiş olup güncelleme yapılmış olsa dahi idarece belirlenen bedelin üstünde bir bedel oluşmayacağından yapılan işlemde bir eksiklik ve belediye gelirinin azalmasına neden olacak husus bulunmadığı düşünülmektedir.

Hazine tarafından protokole aykırı kullanımlar nedeniyle kesilen ceza tutarının ilgili kişilerden tahsili ile İşletme ruhsatı bulunmadığı belirtilen parkur noktaları hakkına gerekli işlemler başlatılmış olup konu hassasiyetle takip edilecektir.

Ayrıca 211 adet parkur noktasının tamamının işletme ruhsatı olmadığının tespit edildiği, işletmelerin gerekli cezai işlemler uygulanarak derhal ruhsatlandırılması veya sözleşme gereğince sözleşmelerin feshedilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Belediyemizin 15.02.2011 tarih ve 5067-404-53 sayılı ve Antalya Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğünün 22.02.2011 tarih ve 4176 sayılı yazıları ile yüzer tesislerin

ruhsatlandırılması, alkollü içki satışı ve canlı müzik ile yangın güvenlik raporunun nereden alınacağı konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü sorulmuş olup, 24.03.2011 tarih 62511 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünün cevabi yazılarında;

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Deniz Turizmi Yönetmeliği uyarınca deniz turizmi araçları işletmeleri, Bakanlığımızdan deniz turizmi araçları işletme belgesi alarak faaliyette bulunabileceği, turizm amaçlı faaliyette bulunacak deniz araçlarından istenilecek bilgi ve belgeler Deniz Turizmi Yönetmeliği ve Deniz Turizmi Yönetmeliği Uygulama Tebliği ile belirlenmiş olduğu, istenilecek belgeler arasında işyeri açma ve çalışma ruhsatı yer almadığı belirtilmiştir.

Su Üstü Sporları Parkur Noktası kiralama ihalesi üzerine kalan gerçek ve tüzel kişiler 23/02/2011 tarihli ve 27855 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği hükümlerine göre Antalya Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünden Deniz Turizmi Aracı İşletmesi Belgesi alarak faaliyet yürütmektedirler." ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

***Sonuç olarak,* Su sporu parkur noktalarının 2886 sayılı kanunun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verilmesi nedeniyle rekabetin engellenmesi hususunda;** kamu idaresi cevabında özetle su üstü parkur noktalarında eski kiracıları ile pazarlık usulü ihale yapılmasında hukuken bir engel bulunmadığı ayrıca rekabet ilkesinin öncelikli bir ilke olarak dikkate alınmayabileceğini belirtmektedir. Bulguda eleştirilen husus su sporu parkur noktalarının 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verilememesi olmayıp pazarlık usulü ile kiraya verilen parkurların, açık ihale ile verilen parkurlara nazaran yarısı kadar gelir getirmesine sebep olması ve rekabeti engellemesidir. Kamu ihale Kanunun'un temel ilkelerine aykırılık oluşturan ve belediye gelirini azaltan bu durumda rekabet ilkesinin öncelikli ilke olarak ele alınamayacağı görüşüne ise katılmamız mümkün değildir.

İhaleye esas alınan "tahmin edilen bedelin" mevzuata uygun olarak belirlenmemesi hususunda; kamu idaresi cevabında özetle, Su üstü parkur noktaları için tahmini bedel tespitinde Deniz Ticaret Odası'ndan alınan görüşe istinaden 2015 yılı için tahmini bedelin belirlenmesi ve akabinde de mevcut gerçekleşen yani sözleşmeye bağlanan kiralama bedelleri ile Hazineye yapılan ödemeler esas alınarak tahmini bedel belirlenmiş olduğunu, güncelleme yapılmış olsa dahi idarece belirlenen bedelin üstünde bir bedel oluşmayacağından yapılan işlemde bir eksiklik ve belediye gelirinin azalmasına neden olacak husus bulunmadığını

belirtilmektedir. Öncelikle bulguda eleştirilen husus tahmini bedel tespitinde 2886 sayılı kanunun 9'uncu maddesine aykırı bedel tespidir. 2018 yılına kadar da herhangi bir tahmin edilen bedel belirlenmesi yapılmamıştır.2017-2018 yılında yapılan ihalelerde kiralama işlemine esas kıymet takdir karar formuna sadece bedelin yazılması suretiyle tahmin edilen bedel tespiti yapıldığı anlaşılmıştır. İhaleye çıkılan parkur noktaları için ihale bedel tespitinin mevzuata uygun olarak ihale yapılacağı zaman belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca kiracıların su sporu parkurlarından elde edilen gelirlerinin ağırlıklı olarak dolar ve euro cinsinden olduğu dikkate alındığında bu durumun tahmini bedel tespitine yansıtılmaması belediye açısından gelirlerin azalmasına sebep olmaktadır.

Su sporu parkur noktalarında hukuka aykırı uygulamalar olmasına rağmen belediyenin denetim yapmaması ve ceza kesmemesi hususunda; kamu idaresi Hazine tarafından protokole aykırı kullanımlar nedeniyle kesilen ceza tutarının ilgili kişilerden tahsili hakkına gerekli işlemleri başlatılmış olup konuyu hassasiyetle takip edeceğini belirtmek suretiyle bulgumuza iştirak etmiştir. Takip eden denetim döneminde bu husus tarafımızca dikkatle takip edilecektir.

www.balioglu.net

Su parkurlarını kiralayanların iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan çalışması hususunda; kamu idaresi cevabında özetle su parkurlarının Deniz Turizmi Aracı İşletmesi Belgesine sahip olan firmalar tarafından işletiğini ve işletme ruhsatı bulunmadığı belirtilen parkur noktaları hakkına gerekli işlemleri başlatılmış olduğunu ve konunun hassasiyetle takip edileceğini belirtmiştir. Burada önemli olan husus Deniz Turizmi Aracı İşletmesi Belgesi ile işletme ruhsatının aynı şey olmadığıdır. Mevzuatta bu iki belgenin birbirinden farklı olduğu belirtilmekle beraber kira sözleşmelerinde de bu iki belgeninde aranacağı hüküm altına alınmıştır. Su parkurları işletme ruhsatı olmaksızın sadece Deniz Turizmi Aracı İşletmesi Belgesi ile çalıştırılamamaktadır. Bu nedenle takip eden denetim döneminde ruhsatlandırma çalışmaları tarafımızca dikkatle takip edilecektir.

BULGU 31: Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Süresinin Uzatılmaması

Antalya Büyükşehir Belediyesin'de ihale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigortalarının sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin "İşin ve İş Yerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 17.1 inci maddesinde, *"Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve*

hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorundadır."

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında da, *"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır*." düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunludur.

Yapılan incelemede yapım işlerinde yüklenici tarafından all risk sigortası yaptırılmakla beraber süre uzatımı verilen bazı işlerde all risk sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür. Oysa süre uzatımı verilen durumlarda all risk sigorta süresinin geçici kabul tarihine kadar uzatılarak revize edilmesi gerekmektedir.

All risk sigorta başlangıcının iş yeri tesliminde başlaması, süre uzatımı verilen durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması ve sözleşmelerde teminat süresinin belirtildiği süre kadar all risk sigortalarında bakım devresi süresinin aynı süre olması konusunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Yapım İşlerine ait sözleşmelerin İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması başlıklı 17'nci maddesinde *"Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorundadır."* Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin iş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması başlıklı 9'ncu maddesinde *"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır."* Denilmektedir.

Belediyemizce yapılan ihalelerde, sonucunda sözleşmeye bağlanan işlerin tümünde all risk sigortası mevcuttur. Sözleşmenin 18. ve Yapım İşlerinin 29'ncu maddesine istinaden süre uzatımı verilen işlerde ise all risk süresinin uzatılmasına azami dikkat gösterilmiş olmakla birlikte bulguda belirtilen açıklamalar doğrultusunda yapılacak iş ve işlemlerde Belediye Başkanlığımızca azami özen gösterilecektir."

ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 32: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması

Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile verdiği taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikte tescil edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

2886 sayılı Kanun'un "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinin birinci fıkrasında, *"Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır*." düzenlemesi bulunmaktadır.

Kanuna göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan kişi noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermelidir.

Yapılan incelemede belediyedeki kira sözleşmelerinin idare ile kiralayan arasında imzalanarak notere tescil ettirilmediği görülmüştür. Taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmiş olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yapılan incelemede belediyemizdeki kira sözleşmelerinin idare ile kiralayan arasında imzalanarak notere tescil ettirilmediğinin görüldüğü, taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmiş olması gerektiği belirtilmektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmeliğin 45.maddesinin 1.fıkrasında: *" İlk yıl kira bedeli, Kanunun 76 ncı maddesi gereğince her yıl merkezî yönetim bütçe kanunuyla belirlenen parasal sınırın yüzde onunu aşmayan sözleşmeler, kamu idareleri, belediyenin bağlı kuruluşu ve sermayesini yüzde elliden fazlası belediye ait şirketlerle yapılacak sözleşmeler ve ilk yıl kira bedeli ne olursa olsun tarım arazilerinin kiraya verilmesi ile büfe, kantin, çay ocağı gibi yerlerin, geçici iş ve hizmetler için kullanılacak taşınmazların kiraya verilmesinde düzenlenecek sözleşmeler ile taksitli satış sözleşmelerinin notere tasdik ve tescili zorunlu değildir."* hükmü bulunmaktadır. Belediyemizce anılan yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlemler yürütülmüştür." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmeliğin 45.maddesinin 1.fıkrasında işlem tesis ettiğini bu nedenle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile verdiği taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikte tescil edilmemesi işleminin hukuka uygun olduğunu belirtmiş ise de 2886 sayılı Kanun'un 53'ncü maddesine göre Kanunda belirtilen özel hallerde sözleşme yapılması zorunlu değildir. Bu özel haller ise 51'nci maddede sayılmıştır. Bu hükme göre;*" (a), (b), (c), (d), (i), (l) ve (p) bendlerinde yazılı işler için şartname düzenlenmesi, tahmini bedel tespiti, teminat alınması ve sözleşme yapılması zorunlu değildir."* Bunun dışındaki tüm ihalelerde sözleşme yapılması zorunludur. Bunun yanında 57'nci madde, sözleşme yapılması

www.balioglu.net

gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri onaylanan ihale kararının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorunluluğunu müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu olarak tanımlamıştır. Bu nedenle Kanun kapsamında yapılacak tüm sözleşmelerin noter tarafından tasdik ve tescili zorunludur.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmeliğin 45.maddesinin 1.fıkrasında: *" İlk yıl kira bedeli, Kanunun 76 ncı maddesi gereğince her yıl merkezî yönetim bütçe kanunuyla belirlenen parasal sınırın yüzde onunu aşmayan sözleşmeler, kamu idareleri, belediyenin bağlı kuruluşu ve sermayesini yüzde elliden fazlası belediye ait şirketlerle yapılacak sözleşmeler ve ilk yıl kira bedeli ne olursa olsun tarım arazilerinin kiraya verilmesi ile büfe, kantin, çay ocağı gibi yerlerin, geçici iş ve hizmetler için kullanılacak taşınmazların kiraya verilmesinde düzenlenecek sözleşmeler ile taksitli satış sözleşmelerinin notere tasdik ve tescili zorunlu değildir."* hükmü ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca aynı hüküm Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 47'nci maddesinde bulunmaktadır. Bu yönetmelik hükümleri ise Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri kapsamaktadır.

www.balioglu.net

Kaldı ki Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmeliğin 45.maddesinin 1.fıkrası hukuka uygun kabul edilse dahi hüküm, ilk yıl kira bedeli, Kanunun 76 ncı maddesi gereğince her yıl merkezî yönetim bütçe kanunuyla belirlenen parasal sınırın yüzde onunu aşmayan sözleşmeler, kamu idareleri, belediyenin bağlı kuruluşu ve sermayesini yüzde elliden fazlası belediye ait şirketlerle yapılacak sözleşmeler ve ilk yıl kira bedeli ne olursa olsun tarım arazilerinin kiraya verilmesi ile büfe, kantin, çay ocağı gibi yerlerin, geçici iş ve hizmetler için kullanılacak taşınmazların kiraya verilmesinde düzenlenecek sözleşmeler ile taksitli satış sözleşmelerini kapsamaktadır. Ancak belediye 2886 sayılı kanun kapsamında kiraya verdiği taşınmazların bu sözleşmelerin dışında kalan önemli bir kısmında yükleniciye noter tasdiki yaptırmamaktadır. Bu nedenlerle taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmiş olması gerekmektedir.

BULGU 33: Taşınmazların Düşük Bedellerle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilmesi

Belediyenin gerek hazineden kiraladığı gerekse kendi mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerinde bulunan ticari ünite ve yerlerin belediye şirketlerine 1 TL gibi sembolik rakamlarla kiraya verdiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, *"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir."* Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 26'ncı maddesi ile Büyükşehir Belediyelerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmaksızın adı geçen maddede tahdidi olarak sayılan yerleri devredebilme yetkisi verilmiştir. Kanun gerekçesinde ise büyükşehir belediyelerinin bazı varlık ve kaynaklarını şirketleri aracılığıyla yarışma ve rekabet şartları oluşturmadan üçüncü kişilere ihalesiz olarak kiralama yetkisi sona erdirilmesinden bahsedilmektedir.

www.balioglu.net

Örneğin; Yukarıda yer verilen yasal düzenleme dayanak gösterilerek Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 11/05/2018 tarih ve 534 sayılı kararında, konyaaltı projesi kapsamında hüküm ve tasarrufu büyükşehir belediyesine ait, Beach Park bölgesinde yer alan 1 nolu büfe yeri ve 1000 m²'lik şemsiye şezlong alanının "Sosyal Tesis" olarak 10 (on) yıl süre ile yıllık "1 TL" kira bedeli karşılığında belediye şirketi EKDAĞ Ekmek Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.' ye kiraya verilmesine karar verilmiştir.

Tahmini bedeli belirlenmeden, piyasa şartlarının çok altında bedellerle şirketlere işletme hakkı devredilen bu taşınmazların, gerçek ekonomik değeri ile şirketlere kiralanmadığı açıktır. Ayrıca belediye şirkete kanun hükmü uyarınca işletme hakkını bedelsiz devir yapamayacağı için sembolik bir tutarla kiraya vermeyi tercih etmiştir. Bu tarz bir uygulama bir nevi işletme hakkının bedelsiz devri anlamına gelmektedir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendi ile belediye başkanına Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek" görevi verilmiş olup, belediye başkanının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde hükme bağlandığı üzere

sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamak konusunda meclislerine karşı sorumlulukları mevcuttur.

Belediyenin 1 TL gibi sembolik bir bedel ile şirketlerine yaptığı kiralamalar her ne kadar sosyal belediyecilik anlayışı esasında yapılmışsa da 5018 sayılı kanunun kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır. Bu nedenle "belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle" ifadesinin kanunun amacına uygun olarak yorumlanmadığı düşünülmektedir. Bu alanların kullanım için hazineye ödenen yüklü miktarlardaki kira bedelleri göz önünde bulundurulduğunda belediyenin zarar etmesine neden olacağı anlaşılmaktadır. Tabloda bu hususstaki örneklere yer verilmiştir.

Tablo 21: Belediye Şirketlerine Düşük Ücretle Kiralanan Yerler

Belediye Şirketi	Taşınmaz	Bedel
Ekdağ A.Ş.	Alanya Uğrak (Sosyal Tesis)	1TL
	Kumluca Beykonak (Sosyal Tesis	1TL
	Beach Park 1 Nolu Büfe (Sosyal Tesis)	1TL
	Finike Altuncan Hatun Kadınlar Plajı(Barbaros Hayrettin Koyu) Sosyal Tesisi	1TL
ANET	Cumhuriyet Meydanı Projesi (166 Ada, 43-138-139 Parsel)Tophane Çay Bahçesi Sosyal Tesisleri	1TL
Antalya Sosyal Hizmetler A.Ş.	Lara Birlik 12654 Ada 1 Parsel Güzeloba Sosyal Tesis	1TL

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyenin gerek Hazineden kiraladığı gerekse kendi mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerinde bulunan ticari ünite ve yerlerin Belediye şirketlerine 1 TL gibi sembolik rakamlarla kiraya verildiğinin tespit edildiği belirtilmiştir.5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26'nci maddesi ile Büyükşehir Belediyelerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmaksızın adı geçen maddede tahdidi olarak sayılan yerlerin devredilme yetkisi verilmiştir.5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26'nci maddesinde geçen Belediye taşınmazları ve Belediyemiz tasarrufunda bulunan yerler Büyükşehir Belediyesi Meclis kararı ile bedel ve süreleri belirlenerek Belediye şirketlerine kiraya verilmektedir. Söz konusu bulguya konu alanlar Belediyemizce Belediye şirketlerine sosyal tesis amacıyla verilmiş olup, herhangi bir ticari kazanç güdülmeksizin halkımıza sosyal amaçlı hizmet vermesi amaçlanmıştır. Sosyal proje olması nedeniyle bu gibi yerlere giden vatandaşların ulaşımları dahi ücretsiz olarak sağlanmaktadır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi cevabında özetle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26'nci maddesi hükümlerine istinaden belediye şirketlerine sosyal tesis amacıyla verilmiş olduğunu, herhangi bir ticari kazanç güdülmeksizin halka sosyal amaçlı hizmet

vermeyi amaçladığını belirtmiş ise de belediye şirkete kanun hükmü uyarınca işletme hakkını bedelsiz devir yapamayacağı için sembolik bir tutarla kiraya vermeyi tercih etmesi bir nevi işletme hakkının bedelsiz devri anlamına gelmektedir. Bu uygulama 5018 sayılı kanunun kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır. Bu nedenle "belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle" ifadesinin kanunun amacına uygun olarak yorumlanmadığı düşünülmektedir. Bu alanların kullanım için hazineye ödenen yüklü miktarlardaki kira bedelleri göz önünde bulundurulduğunda belediyenin zarar etmesine neden olacağı anlaşılmaktadır.

BULGU 34: Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında Sunulmaması ve Cezai Şartların Uygulanmaması

Yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulmadığı, teknik personelin işin başında bulunmaması nedeniyle sözleşmelerde buna ilişkin yaptırımın düzenlenmesine rağmen cezai şartların yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin yapım işlerine ait sözleşmelerinin 23'ncü maddesinde, yüklenicinin hangi teknik personeli iş programına göre ne zaman bulundurmak zorunda olduğunu, teknik personelin idareye bildirilmesi ve iş yerinde bulundurulmasıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler uygulanacağını ve bu hususlara uyulmaması durumunda hangi cezai müeyyidelerin uygulanacağını belirtmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında, *"Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte* ***yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içerisinde*** *İdareye bildirmek zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır."* yedinci fıkrasında, "*Yüklenici tarafından bildirilen teknik personelin İdare tarafından kabul edilmemesi halinde, kabul edilmeyen teknik personel yerine yeni bir teknik personel bildirilmesi için Yükleniciye beş gün süre verilir. Yüklenici, verilen süre içerisinde yeni bir teknik personel bildirmeye mecburdur. Aksi halde, teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır."* düzenlemeleri yapılmıştır.

Yapılan incelemede yapım işlerinin bazılarında iş yerinin tesliminden itibaren beş gün içinde teknik personel bildirimi yapılmadığı ayrıca teknik personelin iş programına göre işin başında bulunup bulunmadığına dair de tutanak tutulmadığı bu sebeple şantiye şefi vs. olan mühendislerin işe gelmemesi halinde sözleşmede öngörülen cezai yaptırımlarında uygulanmasının imkânsız olduğu görülmüştür.

Teknik personele ilişkin diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhütnameyi içeren belgelerin süresi içinde verilmesi gerekir. Teknik personel bildiriminin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasına uygun ve süresinde sunulmasına dikkat edilmesi ve işin sözleşmesine teknik personelin isimleri ile belgelerini yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içerisinde sunulmamasının yaptırımı uygulanmalıdır.

İhale edilen yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulmasına dikkat edilmesi ve sözleşmelerde ise aykırı davranışlarla ilgili yaptırımın uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Yapım İşlerine ait sözleşmelerin Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması başlıklı 23. Maddesinde; *"Yüklenici, 23.3. maddesi uyarınca, İdareye bildirdiği teknik personelin onaylandığının kendisine bildirildiği tarihten itibaren aşağıda adet ve unvanları belirtilen teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorundadır."*

Adet	*Pozisyonu*	*Mesleki Ünvanı*	*Mesleki Özellikleri*
...	...	...	...
...	...	...	...

Yüklenici, yukarıda adet ve mesleki unvanı belirtilen teknik personeli iş programına göre iş başında bulundurmadığı takdirde;

1-	(Mesleki ünvan) için	TL/Gün
1	…	…
2	…	…

Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar başlıklı 19. Maddesinde *"Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik*

personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içerisinde İdareye bildirmek zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır." Denilmektedir.

Belediye Başkanlığımızca yapılan ihalelerde sonucunda sözleşmeye bağlanan işlerde, istenilen teknik personellere ait belgelerin yer tesliminden itibaren 5 gün içerisinde yükleniciler tarafından İdaremize teslim edilmektedir. Teslim edilmeyen işlerde ise sözleşmenin 23. Maddesinde belirtilen cezai şartların iş yeri teslimini izleyen 5. günden itibaren uygulanmaktadır. Söz konusu Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetim sonucunda hazırlanan "Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2018 yılı Denetim Raporu"nda belirtilen açıklamalar doğrultusunda bu uyarılara Belediye Başkanlığımızca aynı şekilde azami özen gösterilerek iş ve işlemlere devam edilecektir."

ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, yapılan ihalelerde sonucunda sözleşmeye bağlanan işlerde, istenilen teknik personellere ait belgelerin yer tesliminden itibaren beş gün içerisinde yükleniciler tarafından belediyeye teslim edildiği, teslim edilmeyen işlerde ise sözleşmede belirtilen cezai şartların iş yeri teslimini izleyen beşinci günden itibaren uygulandığı belirtilmiş ise de yapılan denetimde bazı işlerde bu hususlara dikkat edilmediği tespit edilmiştir. İhale edilen yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulmasına dikkat edilmesi ve sözleşmelerde ise aykırı davranışlarla ilgili yaptırımın uygulanması gerekmektedir.

BULGU 35: Yapım İşlerine Ait İş Programlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Yapım işlerinde idareye verilen iş programının gerçek imalat durumunu yansıtmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin "İş programı" başlıklı maddelerinde , "*Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş*

www.balioglu.net

miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir." ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında, "*İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır."* denilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş programı" başlıklı 17'nci maddesinde ise, *" (1) Yüklenici, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir.*

(2) İhzarat ödenmesi öngörülen işlerde, iş programları imalat ve ihzarat iş programı olarak düzenlenir. İhzarat, iş programlarına uygun yapılacaktır. Bu programlarda gösterilenden fazla yapılan ihzaratın bedeli hakedişe konulmaz ve iş programları onaylanmadan imalat ve ihzarat bedelleri ödenmez.

(3) İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur.

(4)İş programında, resmi tatil günleri ile sözleşmesinde belirtilmiş ise, iklim şartlarından dolayı çalışmaya elverişli olmayan dönemler dışındaki bütün günlerin çalışarak geçirileceği göz önünde tutulur. Ancak, işin bitimi çalışmaya elverişli olmayan döneme rastlar ise idare yükleniciden, teknik şartları yerine getirerek işi tamamlaması için bu devre içinde çalışmasını isteyebilir. İş programının büro çalışmaları ile ilgili bölümlerinde iklim şartları dikkate alınmaz.

(5) Kapsamlı işlerde idare, iş programının, çubuk diyagram yerine, paket yazılım iş programı veya işin özelliğine göre hazırlanmış bilgisayar destekli iş programı kullanılarak düzenlenmesini isteyebilir.

(6)Yüklenici idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.

(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır." düzenlemesi yapılmıştır.

Belediyenin ihale ettiği yapım islerinde bazen taahhüt edilen süresi içerisinde bazen ise

www.balioglu.net

süresi dışında olmak üzere yükleniciler iş programlarını belediyeye vermiştir. İş programlarının incelenmesinde aylara göre yapılacak imalatların işaretlendiği, bazen de sözleşme bedelinin aylara ve pozlara göre paylaştırıldığı görülmüştür. Kısacası iş programı sadece iş programı yapmanın yerine getirilmesi amacıyla şekli olarak yapılmakta ve gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Ayrıca yapılan iş için süre uzatımı verildiğinde veya planlanan iş programından sapma olduğunda ise programların revize edilmediği görülmüştür. Yapım işinde süre uzatımı olduğu takdirde yüklenicinin yedi gün içinde revize iş programını düzenleyerek belediyeye sunması gerekmektedir.

İş programlarının gerçek durumu yansıtacak şekilde hazırlanması ve güncellenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yapım İşlerine ait sözleşmelerin İş Programı başlıklı 12. maddesinde *"Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemlerini ve iş gruplarını, aylık imalatı ve iş miktarlarını, yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir."* Hükmü yer almaktadır.

Belediye Başkanlığımızca yapılan ihalelerde sonucunda sözleşmeye bağlanan işlerde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarı hesaplanarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitim tarihleri de dikkate alınarak, İş kalemlerini ve iş gruplarını, aylık imalatı ve iş miktarını, yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara göre dağılımını gösterir şekilde ve iş kalemlerinin yapım sırası ve teknik olarak yapım süreleri de göz önüne alınarak düzenlenmektedir. Ancak hava koşulları, malzeme temini ve İdaremizden kaynaklanan mali sebepler vs. gibi etkenler sebebiyle zaman zaman iş programı, inşaattaki fiziki durumu yansıtamamaktadır. Söz konusu Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetim sonucunda hazırlanan "Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2018 yılı Denetim Raporu"nda belirtilen açıklamalar doğrultusunda bu uyarılara Başkanlığımızca azami özen gösterilerek iş ve işlemlere devam edilecektir."

ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 36: Yevmiye Numaralarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Verilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında, işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, dördüncü fıkrasında ise muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, 159 adet muhasebe işlem fişi ve 21 adet ödeme emri belgesi olmak üzere toplamda 180 adet muhasebe işleminde taksim işareti kullanılarak yevmiye numarası verildiği tespit edilmiştir. Yevmiye numaralarının mevzuata uygun bir şekilde taksim işareti kullanılmadan verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, İdarenin "Yevmiye Numaralarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Verilmemesi"ne ilişkin bulgu konusu hususa katıldığı anlaşılmış olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden yıl denetimlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Bilançosu

A K T İ F L E R		P A S İ F L E R	
	2018(Cari Yıl)		2018(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	**816.738.622,00**	**III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**1.094.279.463,08**
10 HAZIR DEĞERLER	**465.058.369,86**	**30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**167.512.401,97**
102 BANKA HESABI	192.768.066,85	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	146.607.769,40
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-2.306.620,72	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	20.904.632,57
105 DÖVİZ HESABI	271.671.706,19	**31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR**	**22.851.818,99**
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	2.925.217,54	310 CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	22.851.818,99
12 FAALİYET ALACAKLARI	**157.995.942,50**	**32 FAALİYET BORÇLARI**	**476.584.235,82**
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	835.303,51	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	476.084.235,82
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	103.040.225,68	329 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	500.000,00
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	19.119.973,00	**33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	**200.731.884,39**
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.727.580,27	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	43.046.555,73
127 Diğer faaliyet alacakları hesabı	32.272.860,04	333 EMANETLER HESABI	157.685.328,66
13 KURUM ALACAKLARI	**1.747.250,00**	**36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	**23.628.316,16**
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	1.747.250,00	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	12.847.595,22

www.balioglu.net

14 DİĞER ALACAKLAR	**16.460.309,63**	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	3.738.314,00
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	16.460.309,63	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	639.587,14
15 STOKLAR	**58.667.671,50**	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	6.402.819,80
150 İlk Madde ve Malzemeler	58.667.671,50	**37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**20.000.000,00**
16 ÖN ÖDEMELER	**12.015.650,55**	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	20.000.000,00
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	12.015.650,55	**38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**182.970.805,75**
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	**104.793.427,96**	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	3.250.000,00
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	104.793.427,96	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	179.720.805,75
II- DURAN VARLIKLAR	**7.150.925.202,21**	**IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**2.353.066.564,13**
22 FAALİYET ALACAKLARI	**243.378.113,23**	**40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**1.468.711.404,50**
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.873.278,90	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	588.771.339,02
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	18.221.942,99	403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	879.940.065,48
227 Diğer faaliyet alacakları hesabı	222.282.891,34	**41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR**	**248.865.286,69**
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	**229.018.059,52**	410 DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	248.865.286,69
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	97.878.188,42	**42 Ticari Borçlar**	**233.445.826,10**
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	131.139.871,10	429 DİĞER FAALİYET BORÇLARI HESABI	233.445.826,10
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	**6.678.529.029,46**	**43 DİĞER BORÇLAR**	**1.625.778,17**
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	990.442.399,81	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.625.778,17
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	2.943.659.239,96	**47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**71.089.784,58**
252 BİNALAR HESABI	1.816.390.422,18	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	71.089.784,58

www.balioglu.net

253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	46.387.080,91	**48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**329.328.484,09**
254 Taşıtlar Grubu	202.041.572,14	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	329.328.484,09
255 Demirbaşlar Grubu	63.622.229,46		
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-204.253.300,43	**V- ÖZ KAYNAKLAR**	**4.520.317.797,00**
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	745.491.266,40	**50 NET DEĞER**	**4.184.794.747,94**
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	74.748.119,03	500 NET DEĞER HESABI	4.184.794.747,94
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	**0**	**57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI**	**770.276.449,55**
260 HAKLAR HESABI	16.986.187,25	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	770.276.449,55
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-16.986.187,25	**58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI**	**-172.262.238,26**
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	**0**	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-172.262.238,26
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	6.726.831,98	**59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI**	**-262.491.162,23**
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-6.726.831,98	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-262.491.162,23
	==========		==========
Aktif Toplam	**7.967.663.824,21**	**Pasif Toplam**	**7.967.663.824,21**
IX- NAZIM HESAPLAR	**1.471.511.095,53**	**IX- NAZIM HESAPLAR**	**1.471.511.095,53**
90 ÖDENEK HESAPLARI	**10.220.000,00**	**90 ÖDENEK HESAPLARI**	**10.220.000,00**
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	10.220.000,00	901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	10.220.000,00
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	**338.899.374,96**	**91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI**	**338.899.374,96**
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	338.899.374,96	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	338.899.374,96

www.balioglu.net

92 TAAHHÜT HESAPLARI	**1.122.391.720,57**	**92 TAAHHÜT HESAPLARI**	**1.122.391.720,57**
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	1.122.391.720,57	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	1.122.391.720,57
	==========		==========
Genel Toplam	**9.439.174.919,74**	**Genel Toplam**	**9.439.174.919,74**

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hesap Kodları	**Y. H.**	**Giderin Türü**	**Cari Yıl (2018)**	**Hesap Kodları**	**Y.H.**	**Gelirin Türü**	**Cari Yıl (2018)**
			TL				**TL**
630		GİDERLER HESABI	**1.937.909.962,27**	600		GELİRLER HESABI	**1.675.418.800,04**
630	1	PERSONEL GIDERLERI	391.439.013,23	600	1	VERGI GELIRLERI	69.394.563,81
630	2	SOSYAL GÜVENLIK	59.530.193,95	600	3	TEŞEBBÜS VE MÜLKIYET	177.104.560,82
630	3	MAL VE HIZMET ALIM	394.028.706,20	600	4	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	62.864.865,74
630	4	FAIZ GIDERLERI	338.255.235,86	600	5	DIĞER GELIRLER	1.288.436.482,92
630	5	CARI TRANSFERLER	35.985.522,53	600	11	DEGER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	77.618.326,75
630	7	SERMAYE TRANSFERİ	5.567.669,39				
630	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	293.412.449,72				
630	12	GELIRLERIN RET VE	53.386.433,02			Faaliyet gelirleri toplamı	1.675.418.800,04
630	13	AMORTISMAN GIDERLERI	86.027.862,48			Faaliyet sonuçları	-262.491.162,23
630	14	İlk madde ve Malzeme	94.481.804,90				
630	20	SİLİNEN ALACAKLARDAN	4.769.457,54				

www.balioglu.net

630	30	PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ GİDERLER	128.031.285,10	
630	99	Diğer Giderler	52.994.328,35	
Faaliyet giderleri			**1.937.909.962,27**	

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılına Ait Özkaynak Değişim Tablosu

	ÖNCEKİ DÖNEM *(2017 YILI)*			**CARİ DÖNEM** *(2018 YILI)*		
	ÖNCEKİ DÖNEM BAŞI BAKİYESİ *1 NOLU AÇILIŞ MİF'İ*	**ÖNCEKİ DÖNEM İÇİ HAREKETLER** *1 NOLU MİF VE DÖNEM SONU İŞLEMLERİ HARİCİNDEKİ FİŞLER*	**ÖNCEKİ DÖNEM SONU BAKİYESİ** *KESİN MİZAN*	**DÖNEM BAŞI BAKİYESİ** *1 NOLU AÇILIŞ MİF'İ*	**DÖNEM İÇİ HAREKETLER** *1 NOLU MİF VE DÖNEM SONU İŞLEMLERİ HARİCİNDEKİ FİŞLER*	**DÖNEM SONU BAKİYESİ** *KESİN MİZAN*
MUHASEBE POLİTİKASINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER						
NET DEĞER	**4.172.469.648,55**	**2.080.006,92**	**4.174.549.655,47**	**4.174.549.655,47**	**10.245.092,47**	**4.184.794.747,94**
A- Denge Kayıtları	374.402.537,67	0,00	374.402.537,67	374.402.537,67	0,00	374.402.537,67
B- Varlık Envanteri	3.758.736.347,21	893.564,16	3.759.629.911,37	3.759.629.911,37	10.245.092,47	3.769.875.003,84
C- Yükümlülük Envanteri	3.138.199,71	0,00	3.138.199,71	3.138.199,71	0,00	3.138.199,71
Ç- Değer Hareketleri Sonuç Hesabından Aktarılanlar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D- Enflasyon Düzeltme Farkları		0,00				
E- Diğer	42.468.963,38	1.186.442,76	43.655.406,14	43.655.406,14	0,00	43.655.406,14
DEĞER HAREKETLERİ	0,00	0	0	0	0	0
YEDEKLER	0,00	0	0	0	0	0
GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU SONUÇLARI	715.834.258,99	-1.186.442,76	714.647.816,23	770.276.449,55	0	770.276.449,55
GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ SONUÇLARI	172.262.238,26	0,00	172.262.238,26	172.262.238,26	0	172.262.238,26
DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	0,00	55.628.633,32	55.628.633,32	0	262.491.162,23	262.491.162,23

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Servis Plakalarının İhalesiz Verilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Fiyat Farkı Ödenen Yapım İşlerinde Geçici Kabul Kesintilerinin Güncelleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Gecekondu Fonu Kapsamında Tahsil Edilen Payların Özel Bir Hesapta Takip Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler-Bulgu:20
Halk Otobüslerinin İhalesiz Olarak Çalıştırılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Kamu İdareleri Payları Hesabına Eksik Kayıt Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına Kayıt Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler-Bulgu:1

www.balioglu.net

Kurum Taşınmazları İçin Ecrimisil Uygulamasının Genel Bir Kiralama Usulü Olarak Kullanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Kurum Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle Kiralanması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler-Bulgu:12
Meclis Kararıyla Büyükşehir Belediyesi Şirketlerine Kiralanan Taşınmazların Devlet İhale Kanununa Tabi Olmaksızın Üçüncü Kişilere Devredilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığınca İşletilen Toplu Taşıma Araçlarından Elde Edilen Hasılatın Tahsiline İlişkin Protokol Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Yevmiye Numaralarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Verilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler-Bulgu:36
Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler-Bulgu:26
Bağışlanan Taşınmazın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Duran Varlığın Değerini Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Birikmiş Amortismanlar Hesabına Hatalı Kayıt Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları- Bulgu:3
Duran Varlıkların Değerleme Sonuçları İle Mali Tablolar Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Giderler Hesabına Alınarak Giderleştirilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Şirket Ortaklık Paylarının Mali Tablolarda Eksik Yer Alması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Taşınmazların Satış Bedelleri İle Kayıtlardan Çıkarılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına Eksik Kayıt Yapılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

www.balioglu.net

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **141**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **142**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **142**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **142**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **143**

6. **DENETİM BULGULARI** **144**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri 143

Tablo 2: Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun Projeyle Kurulan Bağı..... 152

Tablo 3: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlama Kriterine Göre Değerlendirilmesi 155

Tablo 4:Performans Programında Yer Alan Hedef, Gösterge ve Faaliyetlerin İlgililik Bağı..... 158

Tablo 5:Stratejik Plan ve Bütçe Karşılaştırması..... 165

Tablo 6: Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler 169

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Çevre Analizine Yer Verilmemesi

2. Stratejik Planda Durum Analizi Değerlendirmesinin Rehbere Uygun Yapılmaması

3. Stratejik Planda Göstergelerin Belirlenmemiş Olması

4. Borçlanma İle Finanse Edilen Yatırım Projelerinin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuyla Bağının Kurulamaması

5. Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Çalışmasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

6. Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlanmamış Olması

7. Performans Programında Yer Alan Hedef, Gösterge ve Faaliyetlerin İlgililik Kriterine Uygun Olmaması

8. Performans Programında Yer Alan Hedeflerin Ölçülebilir Olmaması

9. Performans Programının İdare Düzeyinde Hazırlanmaması

10. Performans Programının Yıllık Dilimler İtibariyle Uygulanmaması

11. Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Hedef ve Gösterge Sayısının Fazla Olması

12. Stratejik Plan ve Performans Programıyla Kurulan Bütçe Bağının Gerçeği Yansıtmaması

13. Faaliyet Raporunun Bazı Bölümlerinin Sunum Kriterine Uygun Olmaması

14. Faaliyet Raporunda Yer Alan Göstergelerden Bazılarının Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

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

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

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan incelemeler sonucunda elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Kamu İdaresinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Yılı Performans Programı ve 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı ancak sunum ve içerik itibariyle mevzuatta öngörülen bazı düzenlemelere uyulmadığı görülmüştür.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla seçilen performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sistemleri incelendiğinde, üst yönetim tarafından onaylanmış performans bilgisinin üretilmesine ilişkin bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde bulunmamasına rağmen performans hedeflerini ölçmek ve raporlamak için yeterli bir veri kayıt sistemi bulunmaktadır. Bu bağlamda faaliyet raporunda yer alan hedef ve göstergelerin kayıt sistemlerinden elde edilen bilgilerle doğrulanabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri

İlgili Doküman	Denetim kriteri	Tanım
Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu	Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
	Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
	Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
Stratejik Plan, Performans Programı	İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
	Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Veri Kayıt Sistemi	Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Yukarıda yer alan performans denetimi kriterleri doğrultusunda yapılan inceleme sonucunda; Kurumun, 2015–2019 Yılı Stratejik Planının, Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak

www.balioglu.net

hazırlandığı ancak ilgili dokümanların denetim bulguları bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı raporlama gereklilikleri ile denetim kriterlerine kısmen uyduğu; performans ölçmek için kurumda kullanılan sistemin değerlendirilmesi amacıyla örnek olarak seçilen veri kayıt sistemlerinin incelenmesi sonucunda ise, performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış bir sistemin kısmen kurulmadığı; ancak performans bilgisinin nasıl üretileceğini düzenleyen bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesinin mevcut olduğu; her birimin kendisi ile ilgili olan performans hedeflerini ölçmek ve raporlamak için bir yöntem geliştirdiği ve geliştirilen bu yöntemlerle veri kayıt sistemlerinin hedef ve göstergeye göre performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmelere göre, Kurumun, Stratejik Planını, Performans Programını ve Faaliyet Raporunu hazırlarken mevzuatta öngörülen şekil ve sunuma ilişkin kriterler konusunda daha özenli olması; Performans Programının, Stratejik Planın yıllık dilimler itibariyle uygulaması olduğunu göz önüne alarak performans hedeflerini daha gerçekçi ve spesifik olarak belirlemesi; Stratejik plan,performans ve bütçe arasındaki bağın gerçekçi olarak kurulması; Hedef-Amaç bağlantısının iyi kurulması,; Kurumun performans yönetim sistemini geliştirerek ileri bir seviyeye taşıyabilmesi için veri kayıt sistemlerine yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Çevre Analizine Yer Verilmemesi

2015-2019 yılına ait stratejik planında çevre analizi başlığına yer verilmemiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik planlama Kılavuzunun (sürüm 2) "Çevre Analizi" başlıklı bölüme göre "*kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Fırsatlar, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen ve kuruluşa avantaj sağlaması muhtemel olan etkenler ya da durumlardır. Tehditler ise, kuruluşun kontrolü dışında gerçekleşen, olumsuz etkilerinin engellenmesi veya sınırlandırılması gereken unsurlardır.*

Çevre analizinde; kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilir. Analiz kapsamında, ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel,

teknolojik ve rekabete yönelik etkenlerin belirlenmesi gerekir.

Çevre Analizinde Temel Etkenler

- *Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler*
- *Kuruluşun faaliyet alanında ülkemizdeki durum ve gelişmeler*
- *Dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği*
- *Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı, sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum*
- *Kuruluşun karşılaşabileceği riskler ve belirsizliklerdir."*

Hükmü yer almaktadır.

Yapılan stratejik plan incelemesinde çevre analizine yer verilmediği görülmüştür. Stratejik Plan çalışmalarında bu hususa dikkat edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak stratejik planda, kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler çevre analizi ile belirlenecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Durum Analizi Değerlendirmesinin Rehbere Uygun Yapılmaması

2015-2019 yılı stratejik planın mevcut durum analizinde yer verilen hususlar rehbere uygun hazırlanmamıştır.

Kamu İdareleri için Stratejik planlama Kılavuzunun (sürüm 2)'nin durum analizi başlıklı bölümüne göre; *"Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun "neredeyiz?" sorusuna cevap verir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi*

www.balioglu.net

tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.

Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Kuruluşun faaliyet gösterdiği alanlarda ülkemizde ve dünyadaki genel eğilimler tartışılır.

Durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır:

- *Tarihi gelişim*
- *Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi*
- *Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi*
- *Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)*
- *Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)*
- *Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi)"*

Stratejik Planda yer alan tarihi gelişim değerlendirmesi;

Stratejik planda bu analize yer verilen başlıkta belediyenin hangi tarihte hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğuna, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalara yer verilmemiş olup önemli yapısal dönüşümlere analitik bir bakış açısıyla değerlendirilmemiştir. Rehberde yer alması istenilen hususların aksine sadece Antalya ilinin tarihi gelişime yer verilmiştir.

Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi değerlendirmesi;

Rehbere göre bu aşamada kuruluşun mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerinin tespiti yapılır. Kuruluşa görev ve sorumluluklar yükleyen, kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen

www.balioglu.net

mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlar.

Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi Aşamasında Cevaplandırılması Gereken Temel Sorular ise şunlardır;

- Yasal yükümlülükler açısından bakıldığında kuruluş tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kapsamı nedir? Bunlardan faydalananlar kimlerdir?
- Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliğine ilişkin ne gibi hükümler vardır?
- Kuruluşun organizasyonuna, çalışma usullerine ve iş süreçlerine ilişkin hangi düzenlemeler bulunmaktadır?
- Kuruluşun diğer kamu ve özel sektör kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen hükümler nelerdir?
- Kuruluşun (varsa) mevcut misyonu yasal yükümlülüklerini içermekte midir?
- Yasal yükümlülükler ile kuruluşun yürütmekte olduğu program ve faaliyetler arasındaki bağlantı nedir? (Tüm yükümlülüklere karşılık gelen program-faaliyet bulunmakta mıdır? Yürütülen tüm program-faaliyetlerin yükümlülükler listesinde bir karşılığı var mıdır?)

www.balioglu.net

Ancak belediye 2015-2019 dönemi stratejik planında bu bölüme hiç yer vermemiş ve bu sorulara cevap vermediği gibi herhangi bir değerlendirmede de bulunmamıştır.

Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesinin değerlendirilmesi;

Rehbere göre Kuruluş yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirler. Daha sonra, belirlenen ürün ve hizmetler Tablo ’da gösterildiği gibi belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılabilir.

Tablo: Faaliyet Alanı – Ürün/Hizmet Listesi

Faaliyet Alanı – Ürün/Hizmet
FAALİYET ALANI 1
Ürün/Hizmet 1
Ürün/Hizmet 2
Ürün/Hizmet 3
...
FAALİYET ALANI 2
Ürün/Hizmet 1
Ürün/Hizmet 2
..

Belirlenen ürün ve hizmetlerin birbirleriyle olan ilişkileri gözetilerek belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılması, kuruluşun organizasyon şemasının ve faaliyetlerinin bütününün gözden geçirilmesi açısından faydalı bir çalışmadır.

Belirlenen faaliyet alanları, stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınır. Ayrıca, paydaşların görüş ve önerileri alınırken, bu aşamada belirlenen faaliyet alanları bazında çalışmalar yürütülebilir.

www.balioglu.net

Ancak belediye 2015-2019 dönemi stratejik planında bu bölüme hiç yer vermemiş ve bu konu hakkında da herhangi bir çalışma yapmamıştır.

Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi) değerlendirmesi;

Rehbere göre Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi için yararlanıcıların taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir.

Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır.

Belediye iç paydaş, dış paydaş ve yararlanıcılarını belirlemiş olmakla birlikte paydaşların önceliklendirilmesi rehbere uygun olarak yapılmamıştır. Paydaşın kuruluşun

faaliyetlerini etkileme gücü ile kuruluşun faaliyetlerinden etkilenme derecesi önemsenmemiştir. Ayrıca paydaşların değerlendirilmesi aşamasında paydaş-ürün/hizmet matrisi ve paydaş etki/önem matrisi oluşturulmamıştır.

Stratejik planda paydaş analiz kısmı yer almakla birlikte sadece paydaş katkı formu doldurulmak suretiyle paydaşların görüşünün alındığına yer verilmiştir.

Belediyenin mevcut durum analizini rehbere uygun olarak hazırlaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak stratejik planda, tarihi gelişim, mevzuat analizi, paydaş analizi, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesinin değerlendirilmesi yapılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda Göstergelerin Belirlenmemiş Olması

www.balioglu.net

Antalya Büyükşehir Belediyesi stratejik planının incelenmesinde, belediyenin amaçlarına ve hedeflerine yer verilmesine rağmen göstergelere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 17'nci maddesinde; *"Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur."* Denilmektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun *"F- Performans Göstergeleri"* başlıklı bölümünde; "*hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ve performans göstergelerinin de ölçülebilirliğinin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerektiği"* belirtilmiştir.

Bu itibarla, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilen performans göstergelerine ölçülebilirliğin sağlanması bakımından stratejik planda yer verilmelidir.

2015- 2019 Stratejik Planında yer alan 91 adet stratejik hedefin tamamı ölçülebilir

değildir. Bu durumda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir. Ancak, Stratejik planda, performans göstergeleri bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, performansın ölçülebilirliğinin temel ayağı olan göstergelerin stratejik planda yer bulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilen performans göstergelerinin ölçülebilirliği sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 4: Borçlanma İle Finanse Edilen Yatırım Projelerinin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuyla Bağının Kurulamaması

www.balioglu.net

Borçlanma ile finanse edilen yatırım projelerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporuyla bağının kurulamadığı görülmüştür.

Yatırım harcamaları için uzun vadeli planlamanın yapılmaması veya planlamanın stratejik planlama kapsamında yürütülmemesi, stratejik plandaki amaç ve hedeflere uygun yatırım projelerinin hazırlanmaması, yatırım projelerinin kaynak ihtiyaçlarının performans programında gösterilmemesi, faaliyet raporu ile yatırım projelerinin uygulama sonuçlarının izlenmemesi, harcama disiplininin sağlanamamasına ve gelirlerin harcamalara etkin bir şekilde dağıtılamamasına neden olmaktadır.

Yapılan incelemede; 2015-2019 dönemi için büyükşehir belediyesinde stratejik planın hazırlandığı, ancak yatırım projelerinin çoğunun stratejik planlardaki amaç ve hedeflerle ilgili olmakla birlikte stratejik plandaki amaç ve hedeflerin soyut genel ve geniş kapsamlı olarak hazırlandığı görülmüştür. Bu durum, daha önce stratejik planda öngörülmeyen projelerin hayata geçirilmesine ve öngörülmüş bütçe dengesinin bozulmasına neden olmaktadır.

Belediyenin, halkın ihtiyaçlarını gözetmeden ve öncelik sıralaması yapmadan istediği yatırım projelerini hayata geçirdiği, bazen ise bütçesini aşan yatırım projelerine başlayarak ağır bir borç yükünün altına girdiği görülmüştür. Bu durum belediyede harcama disiplinin bozulmasına, gelirlerin harcamalara etkin bir şekilde dağıtılamamasına ve borç yükünün

artmasına yol açmıştır.

Yatırım projelerinin kaynak ihtiyaçları performans programında doğru gösterilmemektedir. Bu durum, stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki bağın kurulamamasına neden olmaktadır.

Yapılan incelemede 2018 yılı performans programının hazırlandığı, belediyenin projelere yönelik tahmini maliyetleri gerçekçi olarak belirlemediği ve bazı projeler için yapılan borçlanmaları performans programlarında göstermediği tespit edilmiştir. Ayrıca performans programında yer alan bütçe tahminlerine uyulmadığı ve bütçe tahminlerinin fazlasıyla aşıldığı görülmüştür.

Faaliyet raporlarında, genellikle gerçekleşen faaliyetler ile kurum bütçeleri arasında tam bir ilişki kurulmamakta, bütçe hedef ve gerçekleşmelerine ve bu hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmemektedir. Ayrıca farkındalık düzeyinin düşük olması nedeniyle stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bağı kurulamamaktadır.

www.balioglu.net

Bu durum sonraki yıllarda hazırlanan performans programlarında yer alacak yatırım projelerinin kaynak ihtiyacının gerçekçi olmamasına, dolayısıyla bütçe sapmalarının her yıl giderek artmasına neden olarak borçlanmanın sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin 2018 yılı faaliyet raporunda, performans hedefi gerçekleşmelerinin değerlendirmesini sağlıklı yapmadığı, faaliyet ve projelerde meydana gelen hedef ve bütçe sapmaları ile bunların nedenlerine yeterince yer vermediği, yapılan borçlanmalara ilişkin bilgi ve değerlendirmelerde bulunmadığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda 2018 yılında finanse edilen yatırım projelerinin stratejik yönetim belgeleri ile bağ kurulmamasına ilişkin örneklere verilmiştir.

Tablo 2: Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun Projeyle Kurulan Bağı

Uygulanan proje	Stratejik plana uygun mu?	Performans Programında ayrılan kaynak var mı?	Faaliyet Raporunda		
			Projenin hedef gerçekleşme durumuna yer verilmiş mi?	Projede meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmiş mi?	Proje için yapılan borçların durumuna yer verilmiş mi?
Manavgat Türkbeleni yapay şelale yapımı	Amaç ve hedefler soyut olduğu için ilgilidir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Manavgat Türk beleni mesire alanı	Amaç ve hedefler soyut olduğu için ilgilidir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Konyaaltı Doğu Sahili kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi	Amaç ve hedefler soyut olduğu için ilgilidir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Konyaaltı Akdeniz Bulvarı kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi	Amaç ve hedefler soyut olduğu için ilgilidir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Konyaaltı Sahili Müze ve olbia alanları kentsel tasarım ve çevre düzenlemesi	Amaç ve hedefler soyut olduğu için ilgilidir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır

Borçlanma ile Finanse Edilen Yatırım Projelerinin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuyla Bağının Kurulmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Daha önce Stratejik Planda öngörülemeyen projeler hayata geçirilmiştir. Fakat borçlanma ile finanse edilen yatırım projelerinin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuyla bağının kurulması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 5: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde Çalışmasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir. Bu sebeple idarenin faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik bir sistem kurması önemlidir.

Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin (nihai bilgiyi üreten sistem) tamamıdır. Veri kayıt sistemi, performans yönetimi sistemi uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasını sağlar. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağının belirlenmiş olması gerekir.

www.balioglu.net

Veri kayıt sistemi performansın ölçümüne yönelik belirlenmiş bir yazışma süreci olabileceği gibi, ilgili göstergeye yönelik gerçekleşme sonuçlarını gösteren detaylı bir bilişim programı da olabilir. Bilgilerin nasıl toplanacağı, analiz edileceği ve raporlanacağına ilişkin oluşturulan süreçlerin tamamı veri kayıt sistemi olarak adlandırılır. Veri kayıt sistemine kaynak oluşturan her bir unsur ise veri kaynağı olarak tanımlanır.

Yapılan incelemede belediyenin, performans esaslı bütçe ile stratejik planın ilişkilendirilmesi, gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, kurumsal performansın değerlendirilmesi ve ilgili hedef ve/veya göstergeye yönelik gerçekleşmeyi ölçmek için Süreç Analiz ve Performans Arttırma Projesi, (SAVPA) sistemini etkin kullanmadığı görülmüştür.

Performans yönetim sistemi ve onun bir parçası olan faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve raporlanması iş ve işlemlerinin koordinasyonu Strateji Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Daire başkanlığı, faaliyetlerle ilgili olarak belirlenen gösterge gerçekleşmelerini ilgili birimlerden alarak konsolide etmekte ve idare faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Birimlerde ise verileri temin etmekle görevli kişiler bulunmaktadır. Veri kayıt sisteminin işleyişine yönelik görev ve sorumlulukların belirlediği görülmüştür. Ancak sisteme ilişkin riskler idare tarafından belirlenmemiştir. Veri toplamanın karmaşıklığı, veri işleme ve analizinin karmaşıklığı, sistemin yeni olması, sistemi işleten kişilerin uzmanlık seviyesi,

verilerin performansı yönetme ve ödüllendirmede nasıl kullanıldığı ve sistemde meydana gelen değişiklikler veri kayıt sisteminin güvenilir veri üretmesi konusunda ortaya çıkabilecek risk alanları vs. olarak sayılabilecek konularda çalışma yapılmamıştır. Aynı şekilde verilerin güvenilirliğine yönelik bazı hususlarda risk tespit ve değerlendirmesi yapılmaması, idare tarafından bu riskleri azaltmaya yönelik uygulamaya konulacak kontrollerin de tespit edilememesine neden olacaktır.

Veri kayıt sistemi kurma anlamında yapılanın birimlerde personeller belirleme ve o kişilerden bu verileri talep etmekten ibaret olduğu görülmüştür. Ancak her hedef ve göstergenin tanımı yani ölçülecek unsurların nelerden oluştuğu, ölçme yönteminin ne olacağı, kim tarafından hangi sıklıklarla ölçüleceği, ölçülen verilerin analiz ve değerlendirmelerinin nasıl yapılacağı, ölçülen verilerin kim tarafından kontrol edileceği, ölçüm sisteminin risklerinin değerlendirmesinin kim tarafından yapılacağı, tespit edilen risklere ilişkin olarak hangi prosedürlerin izleneceği ve ölçülen verilerin ilgili birime hangi sıklıkla ve yöntemle bildirileceği gibi hususların belirlenmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediye tarafından performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı kurumsal bir veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

Belediyenin, faaliyet sonuçları hakkında raporlama yaparken stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesini, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesini ve belirli periyodlarla raporlanmasını sağlayan önceden tanımlanmış bir izleme ve değerlendirme sistemi kurması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun hazırlandığı, Süreç Analiz ve Performans Arttırma sistemi (SAVPA), birimlerde veri temin eden görevli kişilerce kullanılmaktadır. Aynı kişilerin görev ve sorumlulukları da belirlenmiştir. Ayrıca, mevcut veri kayıt sisteminin güvenilir veri üretmesi konusunda çalışmalar yapılacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 6: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlanmamış Olması

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Performans Programının incelenmesi neticesinde, programda yer alan ve aşağıda listelenen göstergelerin iyi tanımlanmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerince hazırlanacak performans programları hakkında yönetmeliğin "Performans Programlarının Hazırlanması" başlıklı 4'ncü maddesinde Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması gerektiği belirtilmektedir.

Bununla birlikte, Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlıklı kısmında performans göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilecek nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Dolayısıyla her iki düzenleme birlikte değerlendirildiğinde, performans göstergelerinin açık ve anlaşılır yani iyi tanımlanmış olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda yer alan performans göstergelerinin iyi tanımlanmadığı görülmüştür.

Tablo 3: Performans Programında Yer Alan Göstergelerin İyi Tanımlama Kriterine Göre Değerlendirilmesi

Performans Hedefi ve Göstergesi	Değerlendirme
Stratejik Hedef 1.1. Personelin özlük işlemlerinin takibini işgücü verimliliği çerçevesinde geliştirmek	
Performans Hedefi 1.1. Etkin ve hızlı bir personel yönetim sistemi oluşturmak	
Performans Göstergesi 1.1.3 Hizmet alımı ile çalışan personelin iş ve işlemlerinin yürütülme oranı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 2.3.Kurum arşivini mekânsal olarak iyileştirmek ve mikro arşivin oluşturulmasını sağlamak	
Performans Hedefi 2.3. Etkin bir arşiv sistemi oluşturmak.	
Performans Göstergesi 2.3.1 Ayıklama ve imha işlemine tabi tutulan birim sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 2.3.2 Evrakları devredilen birim sayısı	İyi tanımlanmamıştır

Stratejik Hedef 4.1.Ulusal ve uluslararası kaynaklı projeler üretmek	
Performans Hedefi 4.1. Ulusal ve uluslararası hibe kaynaklarından yararlanarak projeler hazırlamak ve hizmet üretmek.	
Performans Göstergesi 4.1.3 Gençlere ve gençlik çalışanlarına yönelik yapılan faaliyet sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 4.1.4 Avrupa bilgi ağı olan Eurodesk ile bilgilendirilen genç sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 4.1.5 Avrupa Gönüllü Hizmeti kapsamında yurtdışına gönderilen genç sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 4.1.6 Başvuru yapılan yarışma sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 7.2.Stratejik yönetişim çerçevesinde eşgüdümlü planlar yapmak ve geliştirmek	
Performans Hedefi 7.2. Stratejik yönetişim çerçevesinde eşgüdümlü planlar yapmak ve geliştirmek.	
Performans Göstergesi 7.2.1 İzleme ve değerlendirmeye tabi tutulan rapor sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 7.7.Otogarlarda gerekli tedbirlerin alınarak, gelirlerinin arttırılmasını sağlamak	
Performans Hedefi 7.7. Otogarlarda gelir arttırıcı iyileştirilmelerin yapılmasını sağlamak.	
Performans Göstergesi 7.7.1 Otogarlarda yapılan denetim sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 7.12.Taşınır mal yönetimi sistemini iyileştirmek ve geliştirmek	
Performans Hedefi 7.12. Taşınır kayıt işlemlerinin etkin bir şekilde yaptırılmasını sağlamak.	
Performans Göstergesi 7.12.1 Taşınır işlem fişlerinin gönderilme süresi	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 7.12.2 Taşınır mallarda barkod kontrolü yapılan ilçe sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 7.13.Teknik konularda periyodik denetimler yapmak, bakım ve onarım faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütmek	
Performans Hedefi 7.13. Teknik konularda periyodik denetimler ve bakım- onarım yaparak maliyeti azaltmak.	
Performans Göstergesi 7.13.1 Periyodik denetim ve bakım-onarımların yapılma süresi	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 9.2.Kentimizde güvenli, kalitesi yüksek ve sağlıklı yaşam alanları oluşturmak	
Performans Hedefi 9.2. Temel yaşam kaynakları koruyarak, kentin planlı ve düzenli gelişmesini sağlamak.	
Performans Göstergesi 9.2.1 İmar plan bilgisi ile ilgili taleplerin karşılanma süresi	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 9.3.Alt yapı ve planlama çalışmalarında kullanılacak haritaları temin etmek ve güncellemek	
Performans Hedefi 9.3. Onaylı imar planlarının zemine yansıtılmasını sağlamak.	
Performans Göstergesi 9.3.1 Hâlihazır haritaların temin oranı	İyi tanımlanmamıştır

www.balioglu.net

Stratejik Hedef 9.8.Yapıların, fen ve sağlık yönünden uygunluğunu denetlemek, kenti kaliteli yaşam alanına dönüştürmek	
Performans Hedefi 9.8. İmar mevzuatına aykırı yapıları ve kaçak yapılaşmaları denetim altına almak ve kaçak yapılaşmanın önüne geçmek.	
Performans Göstergesi 9.8.1 Gelen şikâyetlerin ilgili ilçe belediyesine havale edilme süresi	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 9.10.Özel ve tüzel kişilere ait taşınmazların kamulaştırma süreçlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmek	
Performans Hedefi 9.10. Özel ve tüzel kişilere ait taşınmazların kamulaştırma süreçlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmek.	
Performans Göstergesi 9.10.1 Encümen kararına göre yapılan kamulaştırma oranı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 11.5.Üretilecek projelerle ilgili bütünlüğü ve eşgüdümü sağlamak	
Performans Hedefi 11.5. Büyükşehir Belediyesi yatırım projelerini, vatandaş talep ve beklentileri doğrultusunda yapmak ya da yaptırılmasını sağlamak.	
Performans Göstergesi 11.5.1 Yatırımlara yönelik temin edilen proje sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 11.5.2 Birim bünyesinde hazırlanan proje sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Stratejik Hedef 12.2.Tarımsal kaynakları korumak, planlamak, iyileştirmek ve üretici bilincini arttırmak	
Performans Hedefi 12.2. Tarımsal kaynakları korumak, planlamak, iyileştirmek ve üretici bilincini arttırmak.	
Performans Göstergesi 12.2.1 Dağıtılan fidan sayısı	İyi tanımlanmamıştır
Performans Göstergesi 12.2.2 Çiftçilere verilen eğitim semineri sayısı	İyi tanımlanmıştır
Stratejik Hedef 13.1.Toplu ulaşımı yaygınlaştırmak ve hizmet kalitesini arttırarak vatandaş memnuniyetini yükseltmek	
Performans Hedefi 13.1. Toplu ulaşım hizmet kalitesini arttırmak ve toplu ulaşımı yaygınlaştırmak.	
Performans Göstergesi 13.1.1 Gelen çağrıların cevaplandırılma oranı	İyi tanımlanmamıştır

www.balioglu.net

Performans Programı hazırlanırken göstergelerinin açık ve anlaşılır şekilde tanımlanmış olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yeni hazırlanacak Performans Programında, iyi tanımlanmış nitelikte göstergeler belirlenecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 7: Performans Programında Yer Alan Hedef, Gösterge ve Faaliyetlerin İlgililik Kriterine Uygun Olmaması

Performans programında yer alan bazı hedef, gösterge ve faaliyetlerin birbiriyle ilgili

olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans göstergesi, kamu idarelerinde performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan, performans göstergesinin performans hedefiyle ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca Performans Programı Hazırlama Rehberinde, idare performans hedeflerinin belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede bazı performans hedeflerinin stratejik hedef ve amaçla, performans göstergelerinin de performans hedefleriyle, faaliyetlerin ise gösterge ile ilgili olmadığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda bu konudaki bazı örneklere yer verilmiştir.

Tablo 4:Performans Programında Yer Alan Hedef, Gösterge ve Faaliyetlerin İlgililik Bağı

www.balioglu.net

Performans Hedefi ve Göstergesi	İlgililik			
	Hedef	Gösterge	Faaliyet	Değerlendirme
Stratejik Hedef 2.2.Zaman ve işgücü kaybını önlemek için evrak dağıtımının dijital ortamda geliştirilmesini sağlamak				
Performans Hedefi 2.2. Etkin bir evrak yönetim sistemi oluşturmak.				
Performans Göstergesi 2.2.3 Kurum dışına giden evrağın postaya verilme süresi	-	Hayır	-	ilgili değildir
Stratejik Hedef 2.4.İlçelerde koordinasyon merkezleri oluşturmak, hizmetleri planlı bir şekilde gerçekleştirmek ve vatandaşların hizmetlerden eşit yararlanmasını sağlamak				
Performans Hedefi 2.4.1 Büyükşehir Belediyesi hizmetlerini ilçeler düzeyinde analiz ederek, hizmetin dengeli dağılımını sağlamak.				
Performans Göstergesi 2.4.1.1 Satınalma istek işlemlerinin karşılanma oranı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Stratejik Hedef 7.4.Mali yapıyı güçlendirecek bilişim sistemleri geliştirmek				
Performans Hedefi 7.4.1 Oluşturulan güçlü mali yapının sürekliliğinin sağlanmasına yönelik faaliyetleri yürütmek.				
Performans Göstergesi 7.4.1.1 Kişi borcu takip oranı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 7.4.1.2 Ödeme emirlerinin ortalama muhasebeleştirme süresi	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 7.4.1.3 Esnaf ve hakediş ödemelerinin ortalama tamamlanma süresi	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 1.Muhasebe ve finansman faaliyetlerinin yürütülmesi.	-	-	Hayır	ilgili değildir

Stratejik Hedef 7.4.Mali yapıyı güçlendirecek bilişim sistemleri geliştirmek				
Performans Hedefi 7.4.2 Mali yapıyı güçlendirerek bütçenin etkin, verimli, hesap verilebilir ve şeffaf olmasını sağlamak.	Hayır	-	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 7.4.2.1 Bütçe uygulama sonuçlarının izlenme oranı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 1.Bütçe kesin hesap ve denetim faaliyetlerinin yürütülmesi.	-	-	Hayır	ilgili değildir
Stratejik Hedef 7.6.Şirketler ve iştiraklerin, ekonomik ve verimlilik esasları doğrultusunda işletilmesini sağlamak				
Performans Hedefi 7.6. Şirketler ve iştiraklerin ekonomik ve verimlilik esasları doğrultusunda işletilmesini sağlamak.				
Performans Göstergesi 7.6.1 Şirket ve iştiraklerin genel kurullarına katılım oranı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 7.6.2 Takibi yapılan şirket ve iştirak sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 1.Belediye şirket ve iştirakleri ile ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi.	-	-	Hayır	ilgili değildir
Stratejik Hedef 7.9.İhaleleri şeffaf ve güvenilir bir şekilde gerçekleştirmek				
Performans Hedefi 7.9. Birimlerin mal, hizmet, yapım ve danışmanlık hizmet ihalelerini gerçekleştirmek.	Hayır	-	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 7.9.1 İhalelerin sonuçlandırılma oranı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 1.Mal, hizmet, yapım ve danışmanlık hizmet ihalelerinin gerçekleştirilmesi.	-	-	Hayır	ilgili değildir
Stratejik Hedef 7.11.Belediyemiz araçlarının etkin ve verimli bir biçimde takibini sağlamak				
Performans Hedefi 7.11. Belediyemiz araçlarının etkin ve verimli bir biçimde takibini sağlamak.				
Performans Göstergesi 7.11.1 Araç tahsis süresi	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 1.Hizmet aracı ihtiyaçlarının karşılanması.	-	-	Hayır	ilgili değildir
Stratejik Hedef 8.1.Ulusal ve uluslararası boyutta kültür sanat etkinlikleri düzenleyip kentin kültür ve sanat alanında gelişimini arttırmak, halkın bu etkinliklere katılımını sağlamak				
Performans Hedefi 8.1.3 Kente yeni müzeler kazandırarak müzecilik bilincini yaygınlaştırmak.				
Performans Göstergesi 8.1.3.1 Yayımlanan makale ve kitapçık sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 8.1.3.2 Düzenlenen şenlik ve festival sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 8.1.3.3 Düzenlenen sergi sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 8.1.3.6 Mobil cihaz uygulaması için hazırlanan kent rehberi sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Performans Göstergesi 8.1.3.8 Hazırlanan proje sayısı	-	Hayır	-	ilgili değildir
Faaliyet 2.Kent tarihi ve tanıtımına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi.	-	-	Hayır	ilgili değildir

www.balioglu.net

Performans hedeflerinin stratejik hedefle, performans göstergelerinin de performans hedefleriyle ilgili olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak Performans Programında yer alan hedef, gösterge ve faaliyetlerin birbiriyle ilgili olması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 8: Performans Programında Yer Alan Hedeflerin Ölçülebilir Olmaması

Performans programında yer alan 258 performans hedefinin tamamın ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda ; *"Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir. Hedefler, Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır. Ölçülebilir olmalıdır. İddialı olmalı, fakat imkânsız olmamalıdır. Sonuca odaklanmış olmalıdır. Zaman çerçevesi belli olmalıdır."*

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde ; *"Performans hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.*"

Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "E-Hedefler" başlığı altında; *Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır."* hükümleri yer almaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde performans programında yer alan hedeflerin miktar,

www.balioglu.net

maliyet, kalite ve zaman cinsinden ölçülebilir olmadığı kanaatine varılmıştır.

Performans hedefi hazırlanırken hedeflerin ölçülebilir olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak Performans Programında yer alan hedeflerin ölçülebilirliği daha etkin hale getirilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 9: Performans Programının İdare Düzeyinde Hazırlanmaması

Performans programının idare düzeyinde hazırlanması gerekirken, harcama birimleri düzeyinde hazırlandığı tespit edilmiştir.

Performans programlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu idarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesinin (h) bendinde; performans programı "*Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetleri ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program"* olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise, performans programlarının; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere performans programları idare düzeyinde hazırlanmalıdır. Performans programı hazırlanma sürecinde idareler stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden hangilerine ne ölçüde öncelik vereceklerini (kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve dışı kaynaklarını göz önünde bulundurarak) belirler. İdare düzeyinde belirlenen bu hedefler bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendirebileceği gibi harcama birimlerinden performans hedefiyle ilişkilendirilmeyen de olabilir. Yani performans programında asıl olan idare düzeyinde hedeflerin belirlenmesidir. Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar ile performans

www.balioglu.net

programları ve faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiş dokümanlardır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi, hazırlanan dokümanların birbiriyle uyumlu olması ile mümkündür.

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Performans Programı yukarıdaki düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde incelendiğinde; performans programındaki hedeflere harcama birimi düzeyinde yer verildiği, idarenin performans programı haline getirilemediği görülmüştür. Bu durum; bir performans hedefine ilişkin performans gösterge sayısının artmasına neden olduğu gibi, bazı performans göstergelerinin de performans hedefleriyle ilgisinin kurulamamasına sebep olarak, performans programının stratejik planla karşılaştırılmasını güçleştirmiştir.

Performans Programının harcama birimi düzeyinde değil idare düzeyinde hazırlanması, amaç-hedef-faaliyet ve maliyet ilişkisinde gerçekçi ve sonuç odaklı olması, faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi hususlarına dikkat edilmelidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programında, amaç-hedef-faaliyet ve maliyet ilişkisinde gerçekçi ve sonuç odaklı olması, faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi hususlarına dikkat edilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 10: Performans Programının Yıllık Dilimler İtibariyle Uygulanmaması

Kurumun performans programında; maliyetlendirme ve kaynak ihtiyacı temelinde Stratejik Planda yer alan hedeflere ilişkin herhangi bir öncelik ataması yapılmadan bütün performans hedeflerinin her yıl çıkarılan performans programında alındığı belirlenmiştir.

Kamu idarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; *Performans Programı: "Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı" olarak ifade edilmiştir.*

Performans Programı Hazırlama Rehberinde; "*Performans Hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler"* olarak tanımlanmıştır.

Buna göre; kurumun performans programında, yıllık dilimler itibariyle maliyet ve kaynak öncelik ataması yaparak daha az sayıda ve daha öncelikli hedefler belirlemesi gereklidir. Aksi durum, kurumun sağlıklı ve güvenilir performans bilgisi üretmesini ve bunu ölçebilmesini engelleyici niteliktedir.

Kamu idaresi cevabında; "Performans Programlarında yıllık dilimler itibariyle maliyet ve kaynak öncelik ataması yapılarak daha az sayıda ve daha öncelikli hedefler belirlenecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 11: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Hedef ve Gösterge Sayısının Fazla Olması

www.balioglu.net

Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programında 17 stratejik amaç için 91 stratejik hedef ve 258 performans hedefi belirlenmiştir. Söz konusu hedeflere ulaşmak için ise toplam 327 gösterge olduğu görülmüştür.

Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması Stratejik Planın "stratejik" olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki temel farklılıklardan başlıca olanı, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum arasındaki kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar ve hedefler; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir Nitekim Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de, performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlıklı bölümde performans hedeflerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesinin stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi ve gerekli faydanın

elde edilmesi açısından uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hazırlanacak olan Stratejik Plan ve Performans Programında, daha az sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyete yer verilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 12: Stratejik Plan ve Performans Programıyla Kurulan Bütçe Bağının Gerçeği Yansıtmaması

Belediyenin Stratejik planda ayırdığı kaynak ve maliyet tablosundaki parasal tutarın gerçekleşen bütçe giderlerinin altında kaldığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde; *"Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere bütçedeki harcamaların önceden belirlenen planlar doğrultusunda olması gerekmektedir.

Belediyenin Stratejik Planı ile bütçe ilişkisi incelendiğinde; Kurumun Stratejik Planı'nda belirtilen amaçları ile bu amaçları gerçekleştirmek için belirlediği hedeflerin maliyetinin yıllar bazında elde edilen gelir ve yapılan giderler ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Kurumun belirlediği amaçlarını gerçekleştirmek için 2018 yılında katlandığı maliyetin gerçekleşen bütçesine oranına bakıldığında bu oranın giderek arttığı görülmüştür. Bu durum kurumun harcamalarının yaklaşık % 140'ını plan dışı alanlara yaptığını ve belediyenin uygulanabilir bir stratejik plan hazırlamadığını ve stratejik yönetim doğrultusunda yönetilmediğini göstermektedir. Nitekim belediye 2015-2019 Stratejik Planının zayıf yönleri arasında "Uygulanabilir bir stratejik planın olmaması" kriterini de belirterek planın mevzuatsal olarak yapıldığını kabul etmiştir. Stratejik planlama sadece mevzuatsal olarak mecburi görüldüğü için gerçeklikten uzak yapılmaktadır.

Tablo 5:Stratejik Plan ve Bütçe Karşılaştırması

	Stratejik Planda ayrılan kaynak	Gerçekleşen bütçe gideri	Gerçekleşen bütçe geliri
2015	875.000.000,00	1.086.669.553,63	800.000.000,00
2016	910.000.000,00	1.681.097.939,81	1.260.000.000,00
2017	946.400.000,00	2.814.638.546,16	1.850.000.000,00
2018	984.256.000,00	3.438.198.752,80	2.357.000.000,00

Belediye tarafından bütçe bağının gerçekçi şekilde kurularak uygulanabilir bir stratejik planlama yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Planda belirtilen amaçlar ile bu amaçları gerçekleştirmek için belirlenen hedeflerin maliyetinin, yıllar bazında elde edilen gelir ve yapılan gider ile uyumlu olması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

www.balioglu.net

BULGU 13: Faaliyet Raporunun Bazı Bölümlerinin Sunum Kriterine Uygun Olmaması

Faaliyet raporunun bazı bölümlerinin şekil ve içeriğinin Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

a) Faaliyet raporunda yer alan genel bilgiler bölümü kapsamının sunum kriterini karşılamaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18'nci maddesinin idare faaliyet raporlarında yer alan "Genel bilgiler" bölümde, *" idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir."* Hükmü yer almaktadır.

Yapılan denetimde faaliyet raporunda iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği tespit edilmiştir.

b) Faaliyet raporunda yer alan Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümü kapsamının sunum kriterini karşılamaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18'nci maddesinin Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünün "Mali bilgiler" başlığı altında, "*kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır*." Hükmü yer almaktadır.

2018 yılı faaliyet raporunda yer alan mali denetim sonuçları başlıklı bölümde, Büyükşehir Belediyesinin gelir-gider hesapları iş ve işlemleri ile mali kayıtları 5393 sayılı Belediye Kanununun 55 inci Maddesi gereğince iç ve dış denetim olmak üzere, Meclis Denetim Komisyonu, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından denetlendiği, Denetim Komisyonunun, 5393 sayılı Belediye Kanununun 25 inci Maddesi gereğince oluşturulduğu, Denetim Komisyonu, harcama birimlerinin hesap kayıt ve işlemlerini inceleyerek, öneri ve tavsiye gerektiren hususlarda çalışmalarını bir rapor halinde Büyükşehir Belediyesi Meclis Başkanlığına sunduğu, ayrıca Sayıştay Başkanlığının yetkili denetim elemanları tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre dış denetim yapılmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda elde edilen bulgular ve tespitler raporlanarak Büyükşehir Belediyesine ulaştırılmakta, raporda yer verilen hususlara ilişkin gerekli önlemler alındığı hususuna yer verilmiştir.

Yapılan denetimde denetim komisyonun harcama birimlerinin hesap kayıt ve işlemlerini inceleyerek, öneri ve tavsiye gerektiren hususlarda çalışmalarını içeren bir rapor hazırlamadığı, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18'nci maddesinin Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünün *"Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi" başlığı altında, "orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir."* Hükmü yer almaktadır.

Yapılan denetimde orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı,

www.balioglu.net

organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılmadan sadece idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18'nci maddesinin Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünün "öneri ve tedbirler" başlığı altında, *"faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu verilir.*" Hükmü yer almaktadır.

Yapılan denetimde faaliyet raporunda bu bölüme yer verilmediği tespit edilmiştir.

Faaliyet raporunun Sunum Kriterini karşılayacak biçimde şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Faaliyet Raporunun sunum kriterini karşılayacak biçimde şekil ve içeriğinin ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanması sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

BULGU 14: Faaliyet Raporunda Yer Alan Göstergelerden Bazılarının Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamaması

Göstergelerin gerçekleşmesine ilişkin her tür sapma idare tarafından açıklanmasına rağmen sapmayı açıklayan bazı nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde; *"İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir."*

Kamu idarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesinde ise; *"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." Denilmektedir.

Mevzuat hükümlerine göre faaliyet raporunda, performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği anlaşılmaktadır.

Performans göstergelerinin değerlendirilmesinde kullanılan geçerlilik/ İkna edicilik kriteri ise, planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olmasıdır.

www.balioglu.net

Faaliyet Raporunda yer alan göstergelerin "geçerlilik/ikna edicilik" kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda; 2018 yılı Performans Programındaki göstergelerden "ilgili" ve "ölçülebilir" olarak değerlendirilen toplam 300 adet göstergenin 58 adedinin yılsonu gerçekleşmelerinin hedeflenen seviyeden daha fazla olduğu, 219 adedinin yılsonu gerçekleşmelerinin hedeflenen seviyede olduğu, 23 adedinin ise yılsonu gerçekleşmelerinin hedeflenen seviyeden daha düşük olduğu ve 10 adet gerçekleştirilemeyen gösterge hedeflerine ilişkin ise herhangi bir açıklamada bulunulmadığı görülmüştür. Sapma nedenlerinin bazıları yeterince iyi açıklanamamış veya gösterge ve neden arasında ilgi bağı kurulamamıştır. Nedenlerin genel soyut gerekçelere dayanıyor olması veya farklı göstergeler için aynı nedenlerin yazılması belediyenin gerekli dikkat ve özeni göstermediğini düşündürmektedir.

Aşağıdaki tabloda ikna edici olmayan hedeften sapma nedenlerine yer verilmiştir.

Tablo 6: Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler

Performans Hedefi ve Göstergesi	Geçerlilik/İkna edicilik		
	Faaliyet raporunda raporlanan gerçekleşme hedefin altında mı?	**Evet, ise faaliyet raporu performans düşüklüğü için neden sunuyor mu?**	**Nedenler ikna edici ve geçerli mi?**
Performans Göstergesi 10.2.3 Yapılan yakıt denetimi sayısı	Evet	İklim şartlarının iyi olması ve doğalgaz kullanımının yaygınlaşması nedeniyle kömür kullanımı azalmıştır.	Hayır
Performans Göstergesi 10.2.5 Alınan deniz denetim tekne sayısı	Evet	Bir sonraki yıl alımı gerçekleştirilecektir.	Hayır
Performans Göstergesi 10.2.9 Hazırlanan gürültü haritası sayısı	Evet	Gürültü Eylem Planının, TÜBİTAK ile birlikte yapılmasından dolayı hedefte sapma olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 10.2.13 Hava kalitesi ölçüm istasyon proje sayısı	Evet	Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca ulusal hava kalitesi izleme ağı projesi kapsamında Antalya'ya yapılacak izleme istasyonları yapılmasına müteakip gerekli çalışmalar/planlamalar yürütülecektir	Hayır
Performans Göstergesi 10.2.14 Tesis yapılan atık alım nokta sayısı	Evet	İlgili kurumlardan yer tahsisi/kiralama çalışmaları yürütülmektedir.	Hayır
Performans Göstergesi 11.1.1 Yeni açılan yol ve bozulmuş olan kaplamalarda kullanılacak asfalt miktarı	Evet	1.500.000 rakamı sehven yazılmış olup, mevsimsel hava ve çevre koşullarına bağlı olarak yürütülen faaliyetlerde, oluşan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda, hizmetleri de etkilemiştir.	Hayır
Performans Göstergesi 11.1.2 Oluşturulan drenaj kanalı uzunluğu	Evet	Mevsimsel hava ve çevre koşullarına bağlı olarak yürütülen faaliyetlerde, oluşan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda, hizmetler de etkilenmiştir. İhtiyacı karşılamak üzere öngörülen hedeflerin gerçekleşmelerinde sapma meydana gelmiştir.	Hayır
Performans Göstergesi 11.1.3 Mevcut yollarda ve rehabilite gereken yollarda yaya yolu yapılan alan miktarı	Evet	Mevsimsel hava ve çevre koşullarına bağlı olarak yürütülen faaliyetlerde, oluşan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda, hizmetler de etkilenmektedir. İhtiyacı karşılamak üzere öngörülen hedeflerin gerçekleşmelerinde sapma meydana gelmiştir	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.1 Yapılan meydan konağı ve meydan düzenleme sayısı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler	Hayır

www.balioglu.net

		doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur	
Performans Göstergesi 11.4.2 Muhtelif caddelerde yapılan yaya üstgeçidi sayısı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.7 Bosna Hersek Mostar Cemal Bihedic Üniversitesi Gençlik Merkezi Sosyal Tesisinin yapılma oranı	Evet	Bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyon yapılması gerekmiş, yapım işi beklemeye alınmıştır	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.8 Antalya Camii ve İslam Eserleri Müzesinin yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.9 Finike İlçesi Kale Camisinin yapılma oranı	Evet	Belirlenen hedef değeri uygun olmaması nedeniyle hedefte sapma olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.10 Gazipaşa İlçesi Kültür Merkezi ve çok amaçlı binanın yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.13 Serik İlçesi Kültür Merkezinin yapılma oranı	Evet	İlgili kurul görüşleri, beklenmeyen etkiler gibi bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyonların yapılması gerekmiştir.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.15 Kepez İlçesi Altınova Mahallesi Kültür Merkezinin (Cem evi) yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.17 Kent Müzesi Kompleksi Zemin altı Katlı Otopark çevre düzenlemesinin yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.20 Tarihi Yat Limanı Kentsel Tasarım ve Çevre düzenlemesinin yapılma oranı	Evet	İlgili kurul görüşleri, beklenmeyen etkiler gibi bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyonların yapılması gerekmiştir	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.21 Alanya Spor Tesislerinin yapılma oranı	Evet	İlgili kurul görüşleri, beklenmeyen etkiler gibi bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyonların yapılması gerekmiştir	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.22 Konyaaltı Kapalı Spor Salonunun yapılma oranı	Evet	İlgili kuruluşların talepleri proje sürecini etkilemiş, buna bağlı olarak yapım işi beklemeye alınmıştır	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.25 Kaş İlçesi Kınık Mahallesine Toptancı Halinin yapılma oranı	Evet	İlgili kurul görüşleri, beklenmeyen etkiler gibi bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyonların yapılması gerekmiştir.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.26 Alanya İlçesine Toptancı Hal Kompleksinin yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler	Hayır

www.balioglu.net

		doğrultusunda yeni değerlendirmeler olmuştur.	
Performans Göstergesi 11.4.34 Çıplaklı TOKİ konutları cephe tadilatının yapılma oranı	Evet	Yönetimsel olarak uygulama öncelikleri, kaynak kullanımı ve verimlilik açısından güncel kriterler doğrultusunda yeni değerlendirmeler dolayısıyla belirlenen hedefte sapma olmuştur.	Hayır
Performans Göstergesi 11.4.35 Kruvaziyer Liman Proje ve Müşavirlik Hizmetlerinin tamamlanma oranı	Evet	İlgili kurul görüşleri, beklenmeyen etkiler gibi bazı sebeplerden dolayı projelerde revizyonların yapılması gerekmiştir.	Hayır

Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Göstergelerin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda, sapma nedenleri mantıklı ve inandırıcı gerekçelerle açıklanacak ve açıklanan sapma nedenlerinde Geçerlilik/İkna Edicilik kriterine riayet edilecektir." ifadesi yer almaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net