T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA YILDIRIM BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 77

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 6
Tablo 8: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu 34
Tablo 9: Matbaa İşleri İptal Edilen İhaleler Analiz Tablosu 39

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturalı Borçların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

2. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

3. Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Taksitlendirilmiş Sigorta Prim Borçlarının Vadelerine Göre İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

2. Kiraya Verilen Taşınmazların ve Kira Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

3. Otopark Hesaplarında Toplanan Meblağların Nemalandırılmaması ve Süresi İçinde Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılmaması

4. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

5. Açık Hava Reklam Araçları Sözleşmesinin Zamanında Feshedilmemesi ve Sözleşme Feshinden Sonra Bu Araçlardan Kira Geliri Elde Edilmemesi

6. Belediyenin Bütün Spor Tesislerinin İşletme Hakkının Belediye Spor Kulübüne Verilmesi

7. Belediyenin Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi

8. İhale Dokümanında Hakediş Ödeme Sürelerinin Yüksek Gösterilmesi Suretiyle Rekabetin Sınırlandırılması

9. Konut Üretimi İçin Mevzuata Uygun Yönetmelik Çıkarılmadan Konut Üretimi ile Satışı Yapılması ve Bu Konularda Belediye Encümenine Mevzuata Uygun Olmayan Yetkiler Verilmesi

10. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması Suretiyle İhalelerin Yüksek Bedellerle Sonuçlanmasına Neden Olunması

www.balioglu.net

11. Matbaa İşlerine İlişkin Basım Hizmetleri İhalelerinin İptaline Neden Olunarak Doğrudan Teminle Alımlar Yapılması

12. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

13. Park ve Yeşil Alanların Tanzimi ile Periyodik Bakım ve Onarım Hizmet Alımı İhalelerinin Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uygun Olmaması

14. Park Yapımı İhalelerinde Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uyulmaması

15. Taşınmaz Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sınırlandırılması

16. Taşınmaz Kiralama İhalelerinde Yeterlilik Kriterlerinin Eşit Muamele ve Fırsat Eşitliği İlkelerine Uygun Olarak Belirlenmemesi

17. Taşınmazlara İlişkin Tahmini Kira ve Satış Bedellerinin Tespitinde Piyasa Rayiçlerinin Esas Alınmaması

18. Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin Sözleşmelerin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması

19. Taşınmazların Sembolik Bedellerle Kiraya Verilmesi

20. Termal Tesislerde İrtifak Hakkı Verilmesi İhalesinde Rekabetin Sınırlandırılması ve Hasılattan Pay Alınmaması

21. Yapım İşlerinde Yeterlilik Kriterleri Konusundaki Takdir Yetkisinin Rekabeti Sınırlandıracak Şekilde Kullanılması

22. Yönetim Bilgi Sistemleri Hizmeti Alımlarında 2010 Yılından Beri İhale Yapılmaması ve 2020 Yılı Sonunda Yapılan Açık İhalede Rekabetin Mevcut Yüklenici Lehine Sınırlandırılması

23. Belediye Şirketlerinin Mevzuata Uygun Olarak Sayıştaya Hesap Vermesinin Sağlanmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Yıldırım Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

www.balioglu.net

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Yıldırım Belediyesinin karar organı olan Yıldırım Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Yıldırım Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birim Başkanlığı, Strateji Geliştirme Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan dört başkan yardımcısı, meclis üyelerinden görevlendirilen iki başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin yirmibir hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	739	365
Sözleşmeli Personel	-	35
Kadrolu İşçi	273	144
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1012	**544**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	**1465**

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam iki şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Yıldırım Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Yıldırım Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	62.046.000,00	5.253.088,96	67.299.088,96	57.019.080,55	10.280.008,40	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	9.725.000,00	1.180.925,05	10.905.925,05	8.912.786,19	1.993.138,37	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	204.398.000,00	17.908.525,56	222.306.525,56	211.932.932,67	10.264.599,47	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	42.000.000,00	-2.380.038,32	39.619.961,68	36.640.563,47	3.088.391,63	0,00
05	Cari Transferler	0,00	10.100.000,00	450.000,00	10.550.000,00	8.717.128,54	1.382.871,64	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	61.981.000,00	14.237.498,75	76.218.498,75	66.010.686,41	10.207.812,34	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	36.650.000,00	-36.650.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		**0,00**	**427.000.000,00**	**0,00**	**427.000.000,00**	**389.233.177,83**	**37.766.822,17**	**0,00**

Yıldırım Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 427.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 389.233.177,83 TL Bütçe Gideri yapılmış, 37.766.822,17 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	93.495.000,00	76.170.303,86	67.445,39	76.102.858,47	59
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	57.255.000,00	59.745.277,95	109.562,70	59.635.715,25	92
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.200.000,00	5.723.453,95	0,00	5.723.453,95	179
05- Diğer Gelirler	189.550.000,00	232.507.292,05	642.873,58	231.864.418,47	122
06- Sermaye Gelirleri	84.000.000,00	53.303.073,10	531.502,43	52.771.570,67	90
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	**427.000.000,00**	**427.449.400,91**	**1.351.384,10**	**426.098.016,81**	**%99**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri pandemi sürecininde düşük tahsilat nedeniyle % 59 ile beklenenin altında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	62.046.000,00	57.019.080,55	91
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.725.000,00	8.912.786,19	92
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	204.398.000,00	211.932.932,67	103
04- Faiz Gideri	42.000.000,00	36.640.563,47	87
05- Cari Transferler	10.100.000,00	8.717.128,54	86
06- Sermaye Giderleri	61.981.000,00	66.010.686,41	107
07- Sermaye Transferleri	100.000,00	0,00	0
08- Borç Verme	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	36.650.000,00	36.650.000,00	100
Toplam	**427.000.000,00**	**389.233.177,83**	**91**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye Giderleri ile Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemleri beklenenin üstünde gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	54.947.366,70	62.565.314,82	76.102.858,47	13	21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.182.613,39	39.872.197,60	59.635.715,25	-8	50
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.612.415,92	10.244.342,38	5.723.453,95	55	-79
Diğer Gelirler	182.026.888,25	179.992.549,33	231.864.418,47	-3	29
Sermaye Gelirleri	10.494.600,00	140.167.303,29	52.771.570,67	1235	-166
Toplam	**296.263.884,26**	**432.841.707,42**	**426.098.016,81**	**46**	**-1,5**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0	0	0	0	0
Net Toplam	**296.263.884,26**	**432.841.707,42**	**426.098.016,81**	**46**	**-1,5**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 6.743.690,61 TL'lik (%1,5) azalış göstermiştir. Bu çerçevede; 2020 yılında İŞKUR ile Toplum Yararına Çalışma Protokolünün sona ermesi sonucu alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 4.520.888,43TL (%79) azalış, vergi gelirlerinde 13.537.543,65 TL (%21)artış, diğer gelirlerde 51.871.869,14 TL (%29) artış ve sermaye gelirlerinde ise belediye daire satışlarının sona ermiş olması nedeniyle 87.395.732,62TL (%166) azalış görülmüştür.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	46.718.918,15	58.554.543,46	57.019.080,55	25	-2
SGK Devlet Prim Giderleri	7.719.646,10	9.621.104,53	8.912.786,19	25	-8
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	271.051.841,04	317.114.899,22	211.932.932,67	17	-50
Faiz Giderleri	30.006.376,81	43.765.793,86	36.640.563,47	45	-18
Cari Transferler	10.214.798,16	11.051.893,44	8.717.128,54	1	-27
Sermaye Giderleri	111.493.542,02	26.653.616,49	66.010.686,41	-318	150
Sermaye Transferleri	1.000.000,00	0	0	0	0
Toplam	**478.205.122,28**	**466.761.851,00**	**389.233.177,83**	**-3**	**-20**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 77.528.673,17 TL (%20) azalmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde pandemi sebebiyle 105.181.966,55 TL'lik (%50) azalış, sermaye giderlerinde kamulaştırma ve asfalt yapım işleri nedeniyle 39.357.069,92 TL'lik (%150) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 310.129.684,07 TL, Faaliyet Geliri 450.043.938,27 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 139.914.254,20 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yıldırım Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıda yer almaktadır:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Yeşil Yıldırım A.Ş.	2.322.110,00	2.322.110,00	100
2	Yıldırım Kültür A.Ş.	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Yıldırım Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel

www.balioglu.net

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

www.balioglu.net

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

www.balioglu.net

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

www.balioglu.net

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve 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.

Kurumun muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır. Bunun için de, öncelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu gereğince, bu Kanun'a tabi kurumların, iç kontrol amacına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem kazanmaktadır.

www.balioglu.net

Belediyenin Ön Mali Kontrol Yönergesi yayımlanmıştır. Harcama birimleri ve muhasebe birimi tarafından ön mali kontrol işlemi uygulanmaktadır. Ancak ön mali kontrol işlemlerinin mevzuata göre tam olarak yapılmadığı görülmektedir. İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda Öngörülen mali işlem süreç akış şemaları hazırlanmamıştır. Ayrıca Muhasebe yetkililiği görevini yürüten personelin sertifikası bulunmamaktadır.

Görevler ayrılığı personel yetersizliği nedeniyle tam olarak yerine getirilememektedir. Bu doğrultuda; hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri personel arasında paylaştırılması hususunda eksikliğe neden olmaktadır.

Belediyenin İç Denetim Birimi kurulmuş olup, yeterli sayıda iç denetçi görevlendirilmiştir. Ancak iç denetim görevinin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesine imkan tanınmamaktadır. Bu nedenle yeterli düzeyde iç denetim faaliyeti gerçekleştirilememekte ve iç denetim raporu hazırlanamamaktadır. Üst yöneticilerin, iç denetim görevinin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesini engelleyen hususlarda gerekli

tedbirleri almaları ve iç denetim görevinin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesine imkan tanımaları gerekmektedir.

Belediyenin iç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmesi çalışmaları düzenli yapılmamış; kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek riskler belirlenmemiş ve bu risklere ilişkin analizler ve güncellemeler yapılmamış; bu risklere karşı alınacak kurumsal tedbirler belirlenmemiştir.

Belediyenin iç kontrol sisteminin mevzuat hükümlerine göre tam olarak kurulmaması ve etkin bir şekilde işletilmemesi; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde yönetilmesini, Belediyenin kanunlara göre faaliyet göstermesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Üst yöneticilerin, iç kontrole ilişkin bütün mekanizmaların tam olarak kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi için gerekli liderlik ve sahiplenmeyi göstermesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Yıldırım Belediyesi 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturalı Borçların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödemesi yapılıp, Belediyeye fatura edilen borçların muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve bu nedenle de mali tabloların söz konusu yükümlülüklere ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun memurların emekliliğine ilişkin hükümlerinin mülga edilmesinin akabinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 4'üncü maddesinde, kapsama dâhil olan personelin emeklilik ve benzeri diğer haklarının Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK) ödeneceği hükme bağlanmıştır. SGK tarafından yayımlanan 09.12.2013 tarih ve 73616264 sayılı Ek Karşılık Primi ve Faturalı Alacaklara İlişkin Genel Yazıda ise, ilgilisine ödenen söz konusu tutarların kamu idaresi adına borç tahakkuk ettirilerek iki ay içerisinde anlaşmalı bankalara ödeneceği, süresinde ödenmeyenler ile ilgili 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme faizi uygulanacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

5434 sayılı Kanun'un mülga hükümlerine tabi personele SGK tarafından yapılan emekli ikramiyesi, ölüm yardımı, makam, temsil ve görev tazminatları gibi ödemeler, personelin bağlı olduğu kurumlardan tahsil edileceğinden Belediye açısından yükümlülük oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 50'nci maddesi hükmü uyarınca tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiğinden söz konusu yükümlülüklerin de muhasebeleştirilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir. Bu gerekliliğin yerine getirilmesi, aynı zamanda saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun tesisi açısından da önem arz etmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 279 ve 322 maddelerinde söz konusu yükümlülüklerin; vadelerine göre 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler ile 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarında izlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Yıldırım Belediyesinin bu kapsamdaki borçlarının takibi için SGK tarafından yetkilendirildiği MOSİP Bilgi Sisteminde bulunan verilere göre 2020 yılı itibarıyla 93.883,72 TL'si gecikme zamlarından kaynaklanan toplam 1.419.868,89 TL borcu bulunmaktadır. Ancak Belediye kendisine fatura edilen bu tutarları muhasebeleştirmediğinden, 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ile 438 Kamuya Olan

Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarının eksik görünmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen ve Belediyece diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu hükümlere göre; İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02 Binalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilecektir.

İdareye tahsis edilen taşınmazların ise, kayıtlı değerleri üzerinden 252.03 Binalar Hesabına borç, 500.12 Net Değer Hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen 18 adet taşınmaz bulunurken, Belediyeye tahsis edilen 9 adet taşınmaz olduğu görülmüştür.

Ancak tahsis işlemine konu edilen bu taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümleri gereği yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, bilançoda yer alan varlık hesaplarının güvenilir bilgi sunması için tahsis işlemine konu edilen taşınmazların muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar gereği, İdareye tahsis edilen taşınmazlar ile belediye tarafından diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların kurumun muhasebe kayıtlarında izlenmemesi ve amortisman ayrılmaması sebebiyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı doğru veri üretmediğinden, mali tablolarda bu hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 3: Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerleme işlemleri ile cins tashihlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tamamlanmaması ve ilgili hesaplara kaydının yapılmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.9.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmış, 02.10.2006 tarih ve 26307 numaralı Resmi Gazete'de yayınlanan Yönetmelik 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede yönetmelikte öngörülen kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar ve cins olarak kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca kayıt altına alınan taşınmazların sadece bir kısmı ilgili varlık hesaplarında kayıt altına alındığından kamu idareleri mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması da sağlanamamıştır.

Bu durum nedeniyle Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı BKK ile değiştirilmiştir. Buna göre Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi

amacıyla kayıt altına alınmasını ifade ettiği; kayıtların belgeye dayanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yine söz konusu 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada da kayıt işlemlerinde esas alınacak değerleme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu idarelerince taşınmazların envanterinin yapılmasındaki ilk aşama olan bütün taşınmazların tespitinde, cins tashihi sorunu ortaya çıkabilmektedir. Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in "*Cins Tashihlerinin Yapılması*" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağına ilişkin hüküm yer almaktadır.

www.balioglu.net

Bu hükümle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasıyla ilgili kriterleri bu şekilde olmakla birlikte Yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği 19.06.2014 ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için tanınan süre olan 31.12.2016 tarihine kadar olan geçiş sürecinde de idarelere yapılması gereken bazı görevler verilmiştir. Bu süre 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 31.12.2017 tarihine kadar uzatılmıştır.

Buna göre söz konusu Yönetmelik'in *"Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler"* başlıklı Geçici 1'inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemeye göre; taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanacağı; Yönetmelik'in 5'inci

maddesine göre yapılması gereken işlemlerin ise 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Sonuçta kamu idarelerince 31.12.2017 tarihine kadar tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

Kamu idaresinin cevabında, *"konu ile ilgili gerekli çalışmalara başlanmış olup mali tabloların tam ve doğru bilgi sunması adına gerekli işlemler yapılmaktadır."* Denilmektedir. Ancak taşınmaz kayıtlarının mevzuata uygun olarak yapılmaması konusu önceki yıllara ilişkin Sayıştay denetim raporlarında da yer almasına rağmen, bu konuda yeterli ölçüde çalışma yapılmadığı görülmektedir.

Taşınmaz envanteri işlemleri tamamlanmadığından ve taşınmazların mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydı yapılmadığından, 2020 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan "250-Arazi ve Arsalar Hesabı", "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı", "252-Binalar Hesabı", "257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı" ve "500-Net Değer Hesabı"nın mali tablolarda gerçek duruma uygun olarak yansımadığı değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Sosyal Güvenlik Kurumu'na Olan Taksitlendirilmiş Sigorta Prim Borçlarının Vadelerine Göre İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna olan, ilgili kanunları gereği yapılandırılıp, taksitlendirilen sigorta prim borçlarını vadelerine göre ilgili hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare, 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, 6736 Sayılı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun, 7020 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda ve Bir

Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamında SGK'ya olan prim borçlarını yapılandırmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabının niteliğini açıklayan 278'inci maddesinde; bu hesabın kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılacağı, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedileceği husus düzenlenmiştir.

Adı geçen Yönetmelik'in 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabının niteliğini açıklayan 322'nci maddesinde ise; bu hesabın kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yukarıda verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Belediyenin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan yapılandırılmış borçlarının vadesi 1 yılı aşmayan kısmının 368- Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında, 1 yılı aşan kısmının ise 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen kanunlara göre yapılandırılan borçların vadelerine göre 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler ile 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarında izlenmesi gerekirken 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenme devam edildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna olan, ilgili kanunları gereği yapılandırılıp, taksitlendirilen sigorta prim borçlarını vadelerine göre ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmesi çalışmalarına 2021 yılı içerisinde başlanılmıştır. Ancak, bulguya konu edilen muhasebeleştirme işleminin denetim yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, yıl içinde tahsil edilip vadesinde ödenmeyen toplam 12.141.295,11 TL'lik sigorta primlerinin 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmeye devam edilmesi nedeniyle bu hesabın olması gerekenden fazla; 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ile 438 Kamuya Olan Ertelenmiş

www.balioglu.net

veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarının ise söz konusu tutar kadar eksik bir şekilde mali rapor ve tablolarda yer almasına neden olmuştur.

BULGU 2: Kiraya Verilen Taşınmazların ve Kira Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Mülkiyeti İdareye ait olan ve kiraya verilen çeşitli nitelikte taşınmazların, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında; kira sözleşme bedellerinin ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına ilişkin 745'inci maddesinde; bu hesabın kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu Yönetmelik'in 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabını düzenleyen "Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 nolu hesaba borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca adı geçen maddede; söz konusu kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 nolu hesaba alacak, 999 nolu hesaba borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Diğer taraftan kira sözleşme bedellerinin ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına izlenmesi gerekmektedir.

2020 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; idare tarafından kiraya verilen duran varlıkların ilgili hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Mevzuatında belirtilen muhasebeleştirme işleminin yapılmaması nedeniyle, mali tablolarda 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı yönünden hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 3: Otopark Hesaplarında Toplanan Meblağların Nemalandırılmaması ve Süresi İçinde Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılmaması

İdare tarafından tahsil edilen otopark bedellerinin Otopark Yönetmeliği'ne aykırı olarak Büyükşehir Belediyesine gönderilmeyip emanet hesaplarda bekletildiği ve hesaptaki meblağlara faiz uygulanmadığı tespit edilmiştir.

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak Otopark Yönetmeliği hazırlanmıştır. Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde;

"...

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

(5) 5216 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılır.

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin sekizinci fıkrasında;

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

Yukarıdaki mevzuat hükümleri doğrultusunda tahsil edilen otopark bedellerinin Otopark Yönetmeliği'ne aykırı olarak Büyükşehir Belediyesine gönderilmeyip 333-Emanetler Hesabında bekletildiği ve hesaptaki meblağlara faiz uygulanmadığı görülmüştür.

Kurum cevabında, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin aldığı meclis kararıyla, aktarılması gereken gelirlerin Yıldırım Belediyesi tasarrufuna bırakıldığı ifade edilmiştir. Ancak Büyükşehir Belediyesi olan yerlerdeki ilçe belediyelerinin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri

www.balioglu.net

gelirleri tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarmaları, emredici hüküm niteliğindedir. Bu doğrultuda normlar hiyerarşisine uygun olarak emredici hükümlere göre işlem tesisi, kanunun amacı ve uygulama birliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, idare tarafından tahsil edilen toplam 938.130,52 TL otopark bedelinin Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi ve yasaların öngördüğü faiz oranı ile nemalandırılma işlemlerinin tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin belirlenmediği ve herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmektedir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Geçiş Hakkı" başlıklı 22'nci maddesinde;

"*Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar.*" hükmü yer almaktadır.

Adı geçen Kanun'un 25'inci maddesi ise geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasındaki sözleşmenin mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile serbestçe yapılabileceği belirtilmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

www.balioglu.net

"*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz*." düzenlemesi bulunmaktadır.

İlgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediye mücavir alanları içinde kalan yerlerde bulanan telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinin durumlarının tespit edilerek geçiş hakkı ücretlerinin belirlenmesi ve buna göre tahsilatların yapılması belediyelerin görevidir.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve ilgili kamu gelirinin tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Açık Hava Reklam Araçları Sözleşmesinin Zamanında Feshedilmemesi ve Sözleşme Feshinden Sonra Bu Araçlardan Kira Geliri Elde Edilmemesi

www.balioglu.net

Açık hava reklam araçlarının kiraya verilmesi ihalelerinde, tahmini kira bedellerinin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı; 2017, 2018 ve 2019 yılları kira bedelleri zamanında ödenmediği halde 2012 yılında imzalanan 10 yıllık kira sözleşmesinin zamanında feshedilmediği ve yeniden ihale yapılmadığı; sözleşmenin feshedildiği 30.09.2019 tarihinden beri ise reklam araçlarının kiraya verilmediği ve kira geliri elde edilmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı; bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği; 36'ncı maddesinde ise, Kanun'un 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu; 45 inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle yaptırılabileceği belirtilmektedir.

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

kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde ise, sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği hüküm altına alınmıştır.

Açıkhava reklam araçlarının (196 adet) kiralama ihalesi 2012 yılında 10 yıllık olarak yapılmıştır. Ancak bu ihaleye ilişkin tahmini kira bedelinin tespitinde gerçek piyasa rayiçleri esas alınmamış olup, tahmini aylık kira bedeli 3.500 TL olarak belirlenmiştir. Oysa başka bir belediyenin 2012 yılında 190 açık hava reklam aracı için yaptığı ihalede, tahmini aylık kira bedeli 25.000 TL olarak tespit edilmiştir.

Yüklenici 2017, 2018 ve 2019 yılı kira bedellerini zamanında ödememiş olmasına rağmen, sözleşme feshedilmemiş ve zamanında yeniden ihale yapılmamıştır. 01.03.2019 tarihi itibarıyla 801.954,00 TL borcu olduğuna ilişkin tespit yapılmasına rağmen yine sözleşme feshedilmemiştir.

www.balioglu.net

Sözleşme 30.09.2019 tarihinde feshedildiği halde, zamanında ihale yapılmamış ve açık hava reklam araçlarından kira geliri elde edilmemiştir. 2012 yılındaki kira bedelinin mevzuata uygun olarak güncellenmesi halinde, 2020 yılı sonuna kadar azımsanamayacak tutarda gelir kaybı olduğu değerlendirilmektedir.

06.08.2020 tarihinde pandemi sürecinde ihale yapılmışsa da, bu ihale katılım olmaması nedeniyle iptal edilmiştir. Ancak bu ihaleye katılmak için 6 aylık tahmini kira tutarında (105.000 TL) geçici teminat yatırılması zorunlu tutulmuştur. Oysa 2886 sayılı Kanun'a göre, %3 oranında (6.300 TL) geçici teminat alınması gerekmektedir. Ayrıca isteklilerin, ihaleye teklif verebilmeleri için Yıldırım Belediyesine borcunun olmaması zorunludur.

İhalelerde ayrıca Belediyeye borcu olmadığına ilişkin belge istenilmektedir. İdare kira bedellerini zamanında ödemeyen kiracılara yaptırım uygulamamakta ve kira bedellerini zamanında ödemeyen kiracıların sözleşme sürelerini sürekli olarak uzatmaktadır. Ancak ihaleye katılabilmek için borcu olmadığına dair belge istenilmektedir. Ayrıca borçların yapılandırılması ve taksitlerinin zamanında ödenmesi de dikkate alınmamaktadır.

İhalelerin iptaline yol açan şartlar bunlarla da sınırlı değildir. Ayrıca ihale ilan yayın ücreti de sözleşme imzalanmadan önce kiracıdan peşin tahsil edilecektir.

İhale kapsamının daraltılması da ihalelerin iptaline yol açan nedenlerden biridir. 2012 yılında yapılan ihale kapsamında 196 adet reklam aracı bulunmasına ve 2012 yılından sonra yeni reklam araçları yapılmasına rağmen, iptal edilen ihaleler kapsamında sadece 144 adet reklam aracı bulunmaktadır. Reklam araçlarının önemli bir kısmının (geliri yüksek olanların) ihalelerin kapsamına dahil edilmediği görülmektedir. Bu reklam araçlarının işletme hakkının ihalesiz olarak verildiği anlaşılmaktadır. Zira incelemelerde bu reklam araçlarının Belediye tarafından kullanıldığı vurgulanmış olup; ne şekilde kullanıldığı açıklanamamıştır.

Kamu idaresinin cevabında, firmanın dönem dönem ödeme ilgili sözleşme hükümlerini yerine getirmemiş olsa da sözleşmesinin fesih edildiği 30.09.2019 tarihine kadar olan tüm kira borçlarını ödediği, zamanında tahsil edilemeyen kira borçları için gecikme bedeli alındığı ve icra takibi de yapıldığı belirtilmektedir. Ancak bulgunun konusu, açıkhava reklam araçlarının kiraya verilmesi ihalelerinde, tahmini kira bedellerinin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılmaması; 2017, 2018 ve 2019 yılları kira bedelleri zamanında ödenmediği halde 2012 yılında imzalanan 10 yıllık kira sözleşmesinin zamanında feshedilmemesi ve yeniden ihale yapılmaması; sözleşmenin feshedildiği 30.09.2019 tarihinden beri ise reklam araçlarından kira geliri elde edilmemesidir.

www.balioglu.net

Kurum cevabında, açık hava reklam araçları 2886 sayılı Kanun gereği açık teklif usulü yapılan ihaleye pandemi sürecinde katılımcı olmadığı savunuluyorsa da, sözleşme 30.09.2019 tarihinde feshedildiği halde, ihale 10 ay sonra 06.08.2020 tarihinde pandemi sürecinde yapılmıştır. Ayrıca bu ihalede katılım ve rekabeti engelleyen hususlar bulunmaktadır.

Kurum cevabında, açık hava reklam araçlarının ihale edilmediği ve belediye hizmetlerinin tanıtımı için kullanıldığı savunuluyorsa da, reklam araçlarının ne şekilde kullanıldığı ile bu araçların belediye şirketleri tarafından kullanılıp kullanılmadığına ilişkin hiçbir belge sunulmamıştır. Ayrıca geliri yüksek olan reklam araçlarının ihale kapsamına dahil edilmemesi ve bu araçların işletme hakkının ihalesiz olarak verilmesi konusuna kurum tarafından cevap verilmemiştir.

Açık hava reklam araçlarının tahmini kira bedellerinin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılması; sözleşmelerdeki yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılara mevzuatta yer alan yaptırımların uygulanması; sözleşmelerin

feshedilmesi halinde mevzuata uygun olarak zamanında ihale yapılması; açık hava reklam araçlarından mevzuata uygun olarak kira geliri elde edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyenin Bütün Spor Tesislerinin İşletme Hakkının Belediye Spor Kulübüne Verilmesi

Ortak sosyal hizmet projesi adı altında Belediyenin bütün spor tesislerinin Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneğine tahsis edildiği; spor tesislerinin işletme hakkının bu derneğe verildiği; protokole göre spor tesislerinin bütün işletme giderlerinin ise Belediye tarafından karşılanacağı; bu suretle derneğe 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki sınırlamaya tabi olmaksızın yardımda bulunulacağı görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyelerin gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vereceği, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapacağı ve gerekli desteği sağlayacağı; ikinci fıkrasında ise, sporu teşvik etmek amacıyla yapılacak nakdi yardımın, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceğine ilişkin hükümler yer almaktadır.

www.balioglu.net

Belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) bendine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yıldırım Belediyesi ile Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneği arasında 02.09.2019 tarihinde işbirliği protokolü imzalanmıştır. Ancak bu protokole mevzuata uygun olmayan hükümler konulmuştur.

Belediye Meclisi kararıyla Belediye Başkanına ortak hizmet projesi yapma yetkisi verildiği halde, işbirliği protokolündeki hükümler spor tesislerinin Belediye Spor Kulübüne tahsis edilmesi niteliğindedir. Protokol bir sonraki mahalli idare seçimlerinin altı ay sonrasına kadar geçerli olup, bu sürenin sonunda Belediye Meclisi kararıyla uzatılabilecektir.

Protokole göre, spor tesislerinin bütün işletme giderleri Belediye tarafından karşılanacaktır. Spor tesislerinin işletme hakkı ise, Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneği'ne verilmiştir. Buna göre, Dernek hizmet verdiği vatandaşlardan ücret tahsil edebilecektir.

Spor tesislerinin bütün işletme giderleri Belediye tarafından karşılanacağı halde, spor tesislerinin işletme hakkının Spor Kulübüne verilmesi, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki sınırlamaya tabi olmaksızın Spor Kulübüne sınırsız yardım yapılması demektir. Zira Belediye Spor Kulübüne düzenli olarak nakdi yardım da yapılmaktadır. Nitekim 2020 yılında 1.850.000 TL nakdi yardım yapılmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan çıkarılmış ve dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamasının tamamen önüne geçilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, Belediye spor tesislerinin spor kulüplerine tahsis edilmemesi; taşınmaz tahsisi niteliğindeki ortak hizmet projesi protokollerindeki mevzuata uygun olmayan hükümlerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Spor tesislerinin Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneğine tahsis edilmesi mevzuata uygun olmadığı gibi; söz konusu spor tesislerinin işletme giderlerinin Belediye tarafından karşılanması da mevzuata uygun değildir.

Kamu idaresinin cevabında, imzalanan protokol ile Belediye ve Spor Kulübü Derneği tarafından ortaklaşa sportif faaliyetler yapılması ve gençlerin spora kazandırılmasının amaçlandığı, sportif faaliyetlerde iş bölümü yapıldığı, Spor Kulübü Derneğinin bunun için personel ve teknik destek verdiği savunulmaktadır. Oysa verilen personel desteği ve teknik destek tesislerin bedelsiz olarak kullanılmasının karşılığıdır. Ancak spor tesislerinin bütün

www.balioglu.net

işletme giderleri Belediye tarafından karşılanacağı halde, tesislerinin işletme hakkı Spor Kulübüne verilmiştir.

Kurum cevabında, belediye bütçesinden aktarılan nakdi yardım ile mevcut faaliyetlerin yürütülmesi mümkün olmadığından, işletme giderlerinin belediye tarafından karşılandığı vurgulanmaktadır. Ancak bu şekilde uygulama sonucunda, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki sınırlamaya tabi olmaksızın Spor Kulübüne sınırsız yardım yapılmaktadır. Zira belediyenin bütün spor tesisleri protokol kapsamında olduğu gibi; kadın spor merkezleri de protokol kapsamındadır.

Kurum cevabında, tahsis edilen taşınmazların üçüncü kişilere kiraya verilmesine izin verilmediği savunuluyorsa da, belediyenin bütün spor tesisleri ile kadın spor merkezlerinin spor kulübü tarafından ne şekilde işletildiğine ilişkin hiçbir belge sunulmamıştır.

Spor tesislerinin Belediye Spor Kulübü tarafından işletilerek vatandaşlardan ücret tahsil edilmesi veya tesislerin üçüncü kişilere kiraya verilmesi halinde, kamu kaynakları mevzuata uygun olmayan şekilde kullanılmış olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 7: Belediyenin Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi

Belediyenin bütün pazar yerlerindeki çay ocaklarının işletilmesi yetkisinin Bursa Seyyar Pazarcılar Odası'na devredildiği; ortak hizmet projesi adı altında Oda'ya kapalı pazar yerindeki düğün salonu ile otoparkın 10 yıllığına ihalesiz olarak sembolik bir bedelle kiraya (irtifak hakkı) verildiği; pazar yerlerindeki bütün büfe, otopark ve kafeteryaların işletme hakkının Belediye şirketlerine verildiği görülmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "İlkeler" başlıklı 2 nci maddesinde ise, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde ise; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış

vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

Bu hükümler karşısında; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamına giren meslek odalarına ortak hizmet projesi adı altında taşınmaz tahsis edilmesi mümkün değildir. Öte yandan, söz konusu tahsislerin bedelli olması, yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Baruthane Mahallesi 4282 Ada, 56 Parsel üzerine kurulu kapalı pazar yerinin düğün salonu olan bölümünün Bursa Seyyar Pazarcılar Odası tarafından tadilat yapılarak yenilenmesi ve yarım kalan inşaatın tamamlanması; buna karşılık protokol süresi boyunca düğün salonunun ve alt katlarının pazarın kurulmadığı günlerde otopark olarak Oda tarafından kullanılması hususunda 5.000 TL aylık kira bedeli ile 10 yıl süreli işbirliği protokolü yapılmıştır. Ancak bu şekilde uygulama ortak hizmet projesi olarak adlandırılsa da, ihalesiz olarak irtifak hakkı verilmesidir.

www.balioglu.net

Pazar Yerleri Hakkındaki Yönetmelik'in “Pazar yerlerinin kurulması ve işletilmesi” başlıklı 5'inci maddesinde,

"*Pazar yerleri, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilir ve bu yetki devredilemez. Ancak, pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetler, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hüküm içermeyecek şekilde yapılacak belirli süreli protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülebilir..."* hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinin (h) bendinde ise, *"Pazar yerleri: Belediyelerce tespit edilecek yer ve günlerde kurulan üretici ve semt pazarlarını ifade eder"* denilmektedir. Ancak Bursa Seyyar Pazarcılar Odası ile yapılan protokolün konusu, pazar yerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetlerin meslek kuruluşu eliyle yürütülmesi değil; düğün salonu ile pazarın kurulmadığı günlerde otoparkın işletilmesidir.

Ayrıca bu protokol yukarıda belirtilen mevzuata aykırı hükümler içermektedir. Yönetmelik'te pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetlerin belirli süreli protokoller ile

meslek kuruluşları eliyle yürütülmesine imkan tanındığı halde, söz konusu protokol Belediyenin pazar yerlerinin işletilmesi yetkisinin devredilmesi niteliğindedir.

Protokolün gerekçesi olarak, *"Pazar yerinin işletilmesinin meslek odasına, otoparkın ise ihale ile başka bir firmaya verilmesinin söz konusu alanda faaliyetlerin yürütülmesinde ve düzenin sağlanmasında zorluk yaşanmasına neden olacağı"* değerlendirmesi yapılıyorsa da, pazarın kurulmadığı günlerde otoparkın işletme hakkı meslek odasına verilmiştir.

Düğün salonu ile pazarın kurulmadığı günlerde otoparkın işletilmesi için mevzuata uygun olarak rekabetin sağlanması suretiyle ihale yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

04.09.2019 tarihli Belediye Meclisi kararıyla, Yıldırım ilçesi sınırlarındaki bütün pazar yerlerinde bulunan çay ocaklarının işletme hakkı Bursa Seyyar Pazarcılar Odası'na verilmiştir.

Öte yandan, Belediye Meclisinin 01.02.2017 ve 06.11.2017 tarihli kararlarıyla, Yıldırım ilçesi dahilinde muhtelif yerlerde kurulmakta olan semt pazarlarındaki büfe ve otoparkların işletmesi yetkisi Yeşil Yıldırım Gıda Turizm Sanayi A.Ş' ye verilmiştir.

Belediye Meclisinin 08.01.2020 tarihli toplantısında ise, büfe ve otoparklara ilaveten pazar alanlarının kafeterya olarak düzenlenen kısımlarının da söz konusu kararlara ilave edilmesi ve işletim hakkının Yıldırım Kültür İnşaat Gıda Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.' ye verilmesi kararı alınmıştır.

Kamu idaresinin cevabında, semt pazarlarında bulunan çay ocağı, otopark ve büfelerin mevzuata uygun olarak işletilmesi konusunun belediye meclisine sunulacağı belirtilmekteyse de; Belediyenin bütün pazar yerlerindeki çay ocaklarının işletilmesi yetkisinin Bursa Seyyar Pazarcılar Odası'na devredilmesi ile ortak hizmet projesi adı altında Oda'ya kapalı pazar yerindeki düğün salonu ile otoparkın 10 yıllığına ihalesiz olarak sembolik bir bedelle kiraya (irtifak hakkı) verilmesi konularında da mevzuatın gereğinin yapılması zorunludur.

Taşınmazlarda irtifak hakkı ile işletme hakkı verilmesinde 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak rekabetin sağlanması suretiyle ihale yapılması; ortak hizmet projesi protokollerine mevzuata aykırı hükümler konulmaması; Belediyenin pazar yerlerindeki büfe, otopark ve kafeteryaların işletilmesi yetkisinin devredilmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: İhale Dokümanında Hakediş Ödeme Sürelerinin Yüksek Gösterilmesi Suretiyle Rekabetin Sınırlandırılması

İhale dokümanlarında hakedişlerin ödenmesi için 180 güne varan süreler belirlendiği halde; uygulamada hakediş raporlarının yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç yaklaşık olarak 75 gün içinde hakedişlerin ödendiği görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39 uncu maddesinde,

" ... Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılır. " denilmektedir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 11 inci maddesinde ise,

" Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım işleri Genel Şartnamesinde düzenlenen esaslar çerçevesinde, kanuni kesintiler de yapılarak her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir. (Değişik cümle: 08/08/2019-30856 R.G./10. md., yürürlük: 18/08/2019) Hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak on beş gün içinde ödenir. " hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, hakediş raporları yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç 75 gün içinde ödenecektir.

2019/568486 ihale kayıt numaralı "Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarım İşi " Sözleşme Tasarısının 11 inci maddesinde ise,

www.balioglu.net

" Hakediş raporları, ... her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir. Hakediş raporları yüklenici ... tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka *bağlanarak 120 gün içinde ödenir. "* düzenlemesi bulunmaktadır.

Bu düzenlemeye göre, hakediş raporları yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç 180 gün içinde ödenecektir. Oysa hakedişlerin Yapım İşleri Genel Şartnamesi ile Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme hükümlerine uygun olarak yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere ortalama yaklaşık 75 gün içinde ödendiği görülmektedir. Örneğin; 30.09.2020 tarih ve 3.811.309 TL tutarlı faturaya ilişkin hakediş bedeli farklı tarihlerde 10 kısım halinde ödenmiş olup, ortalama yaklaşık ödeme süresi 75 gündür.

Hakediş ödeme sürelerinin ihale dokümanında gerçek sürelerden çok daha uzun (üç katına varan) gösterilmesi temel ilkelere iki yönden aykırılık teşkil etmektedir. Birincisi ödeme süresinin kabul edilebilir olmadığını düşünen istekliler ihalelere katılmamaktadır. Bu durum ihalelerde rekabetin sınırlandırılması demektir. İkincisi istekliler bu çok uzun ödeme sürelerini dikkate alarak teklif bedellerini yüksek tuttuklarından, ihaleler piyasa rayiçlerine göre yüksek bedellerle gerçekleşmektedir.

www.balioglu.net

2020/80020 ihale kayıt numaralı " Çöp Konteyneri Alımı " Sözleşme Tasarısında da, *" İdare, Muayene ve Kabul Komisyonunca kabul raporu düzenlenmesinden itibaren Yüklenicinin yazılı talebi üzerine en geç 120 gün içinde Yükleniciye veya vekiline ödemeyi yapacaktır. "* denilmektedir. Nitekim bu ihalede tek geçerli teklif bulunmaktadır. Yaklaşık maliyet 653.166 TL iken 651.000 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

2019/474001 ihale kayıt numaralı "Temizlik Malzemesi Alımı İşi" ile 2019/477754 ihale kayıt numaralı " Toner Alımı " sözleşme tasarılarında da aynı düzenleme yer almaktadır. Temizlik malzemesi alımında sadece iki geçerli teklif bulunmaktadır. Toner alımı ihalesinde ise tek geçerli teklif bulunmaktadır.

2020/530887 ihale kayıt numaralı " Kaplıkaya Cazibe Merkezi Onarım ve Tadilat Yaptırılması İşi " sözleşme tasarısında ise, *" Hakediş raporları, ... her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir. Hakediş raporları yüklenici ... imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak 60 gün içinde ödenir. "* düzenlemesi bulunmaktadır. Bu ihalede, 4 istekli ihale dokümanın temin

ettiği halde ihaleye tek katılım olmuştur. Yaklaşık maliyet 1.287.771 TL iken, 1.291.883 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Bu ihalede rekabet ortamı oluşmadığından ihale bedelinin piyasa rayiçlerinin üstünde gerçekleştiği görülmektedir.

Kamu idaresinin cevabında, hakediş ödeme sürelerinin belediyenin mali yapısı ile doğrudan ilişkili olduğu, mali yapıda olumlu yönde değişmeler oldukça hakediş ödeme sürelerinin de kısaltılacağı belirtilmektedir. Ancak bulgunun konusu, ihale dokümanlarında hakedişlerin ödenmesi için gerçeğe aykırı olarak 180 güne varan süreler belirlendiği halde; uygulamada hakediş raporlarının yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç yaklaşık olarak 75 gün içinde hakedişlerin ödenmesidir. Bu şekilde uygulamalar kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olduğu gibi; ihalelerin yüksek bedellerle gerçekleşmesine neden olmaktadır.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, ihale dokümanında hakediş ödeme sürelerinin gerçeğe uygun olarak düzenlenmesi ve ihalelerde temel ilkelere uyulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Konut Üretimi İçin Mevzuata Uygun Yönetmelik Çıkarılmadan Konut Üretimi ile Satışı Yapılması ve Bu Konularda Belediye Encümenine Mevzuata Uygun Olmayan Yetkiler Verilmesi

Belediyenin; arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile çıkaracağı yönetmelikle düzenlemediği; belediye encümenine bu konularda mevzuata aykırı yetkiler verildiği görülmektedir.

29.9.2005 tarih ve 25951 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik"in 24 üncü maddesinde,

"Belediyeler, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile çıkaracakları yönetmelikle düzenlerler." denilmektedir.

Bu hükme göre, belediyelerin konut üretimi ile tahsis ve satışına ilişkin olarak mevzuata uygun olarak belediye meclisi kararı ile yönetmelik düzenlemeleri zorunludur. Düzenlenecek yönetmelik için Sayıştay görüşünün de alınması gerekmektedir.

Yıldırım Belediyesi tarafından bu konuda yönetmelik düzenlenmemiştir. Ancak 07.11.2018 tarihli Yıldırım Belediye Meclisi toplantısında;

"... Genel Yönetmeliğin "Konut ve İşyeri Satışı" başlıklı 15.f maddesi ve "Belediye Meclisinin Yetkisi" başlıklı 16. maddesi ile aynı Yönetmeliğin "Yeniden Değerleme" başlıklı 21. maddesi hükümleri çerçevesinde Mevlana Mahallesinde bulunan Belediyemize ait taşınmaz malların satışında, satış bedelinin en az %50'si peşin alınmak kaydıyla kalan miktarın en fazla 24 ay içerisinde ödenmesi, ödemelerde anılan yönetmeliğin 16. maddesindeki düzenleme göz önüne alınarak yıllık %1 vade farkı uygulanması, taksit ödeme seçeneklerinin belirlenmesinde ise taksit sayısı 24 ayı geçmemek üzere Belediye Encümenin yetkili kılınması" kabul edilmiştir.

Buna göre, ödenecek peşinat miktarları ile taksit ödeme seçeneklerinin (ödeme planlarının) belirlenmesi yetkisi Belediye Encümenine verilmiştir. Bu yetki devri mevzuata uygun değildir. Genel Yönetmeliğe göre, Belediye encümeni kişilerin dar gelirli kapsamına girip girmediğini belirlemeye, tahsis, kiralama ve satışın yapılıp yapılmamasına, satışlarda teklif edilen fiyatın yeterli olup olmadığına ve ihaleyi sonuçlandırıp sonuçlandırmamaya yetkilidir.

www.balioglu.net

Genel Yönetmelik'in "Belediye meclisinin yetkisi" başlıklı 16 ncı maddesinde,

"Belediye meclisi, dar gelirli tanımına ilişkin miktarı %25'e kadar artırmaya veya düşürmeye; tahsis ve satışlarda alınacak peşinat miktarlarını ve peşin ödemelere uygulanacak indirim oranını, tahsis ve satışlarda uygulanacak taksit süreleri ile vade farkını, ... satışlarda uygulanacak grup veya meslek indirim oranını belirlemeye; ... yetkilidir." denilmekte olup, belediye meclisleri bu yetkilerini yönetmelik düzenlemek suretiyle kullanacaktır.

Kamu idaresinin cevabında, Belediye Meclisi kararı ile yönetmelik düzenlenerek Sayıştay Başkanlığının görüşüne sunulacağı belirtilmekteyse de; arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin konularda belediye encümenine mevzuata aykırı yetkiler verilmiş olup, bu yetkiler kullanılmaya devam edilmektedir.

Belediyenin, Genel Yönetmelik ile mevzuata aykırı olmamak kaydıyla arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile

çıkaracağı yönetmelikle düzenlemesi ve bu yönetmelik taslağı için Sayıştayın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması Suretiyle İhalelerin Yüksek Bedellerle Sonuçlanmasına Neden Olunması

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyatların dikkate alındığı; kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanan birim fiyat ve rayiçlerin esas alınmadığı; tereddüt oluşturan fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususunun odalardan alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3' üncü maddesinin (ğ) bendindeki yaklaşık maliyet tanımında *" İhale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu alımın öngörülen bedelini "* ifade ettiği belirtilmiştir. Kanun'un 9'uncu maddesinde ise, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

www.balioglu.net

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde ise, yaklaşık maliyetlerin hesaplanmasında; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimleri ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmayacağı; alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilen fiyatların birinin, birkaçının veya tamamının kullanılması suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanabileceğine ilişkin hükümler yer almakta olup, benzeri hükümler Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde de bulunmaktadır.

Bu hükümlere göre idareler, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ancak burada önemli olan yaklaşık maliyetin mevzuata uygun olarak hesaplanması ve gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasıdır.

Kurum cevabında, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik yaklaşık maliyetin tespiti için çoğu zaman fiyat teklifi taleplerine yeteri kadar cevap gelmemesi sebebiyle teklif

sayısının az olduğu belirtiliyorsa da; yaklaşık maliyetin hesaplanması yöntemleri fiyat teklifi alınmasıyla sınırlı değildir. Yönetmeliklerde yaklaşık maliyetin hesaplanmasında kullanılacak yöntemleri seçme ve fiyatların kaçının kullanılacağına karar verme idarelerin takdirine bırakılmışsa da, bu yetki sınırsız değildir. Zira 4734 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Kanun' daki *" her türlü fiyat araştırması "* ifadesinin anlamı yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılmasıdır. Yani gerektiğinde alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, Yönetmelik'in 8'inci maddesinin (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilen fiyatların tamamının kullanılması suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanması zorunludur.

A. Yaklaşık Maliyetlerin Piyasa Rayiçlerinin Çok Üstünde Belirlenmesi Suretiyle İşlevsiz Hale Getirilmesi

Yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmamakta; piyasa rayiçlerine göre aşırı yüksek olan fiyatlar yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınmakta ve yaklaşık maliyet işlevsiz hale getirilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin yaptığı ihalelerde yaklaşık maliyetlerin mevzuata uygun olarak hesaplanmadığı ve piyasa rayiçlerini yansıtmadığı görülmektedir. Örneğin, 13.02.2020 tarihli basım, tanıtım ve duyuru hizmeti alımı (15.04.2020 - 14.04.2021) ihalesinde yaklaşık maliyet 2.639.968 TL olarak belirlenmişken, ihaledeki en düşük teklif 1.389.000 TL, en yüksek teklif ise 1.984.000 TL' dir. 12.11.2019 tarihli temizlik malzemesi alımı (30.12.2019 - 30.12.2020) ihalesinde yaklaşık maliyet 672.577 TL olarak hesaplanmışken, ihalede verilen en düşük teklif 399.940 TL, en yüksek teklif ise 411.643 TL' dir.

Tablo 8: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu

İhale Kayıt Numarası	İşin Niteliği	Yaklaşık Maliyet (TL)	En Yüksek Teklif (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)
2016/339569	Park bakımı	40.950.912	31.676.866	29.434.921
2019/474001	Temizlik malzemesi	672.577	411.643	399.940

2017/192093	Park yapımı	2.021.328	1.589.000	1.241.366
2017/415221	Kreş binası	1.450.178	1.286.000	1.058.200
2017/708649	Kapalı pazaryeri	19.052.485	16.585.000	16.585.000
2018/65423	Yapım işi	1.576.304	1.381.000	1.133.650
2018/214465	Yapım işi	25.558.118	19.665.000	19.665.000
2020/432823	Yapım işi	1.454.686	1.356.994	892.478
2019/326895	Araç kiralama	45.849.865	41.931.825	35.956.492
2020/15097	Basım tanıtım	2.639.968	1.984.000	1.389.000
2019/394274	Araç kiralama	3.988.019	2.972.051	2.972.051
2018/155359	Danışmanlık	2.696.151	1.890.000	1.890.000
2019/568486	Park yapımı	57.561.406	53.127.975	53.127.975
2018/76604	Danışmanlık	4.033.406	3.150.000	3.150.000
2020/337477	Yapım (4734/3)	5.149.837	4.778.615	4.076.00
2020/194724	Yapım (4734/3)	1.222.884	979.056	979.056

Yaklaşık maliyet hesaplarında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyatlar dikkate alınmaktadır. Örneğin; atlas sediri ağacı için yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınan fiyatlar 420 TL, 320 TL, 350 TL ve 2.000 TL' dir. Bu durumda, atlas sediri için diğer üç fiyatın ortalaması 363 TL iken, 2.000 TL tutarındaki aşırı yüksek fiyat da ortalamaya dahil edilmiştir. İhaledeki alım fiyatı ise, 500 TL' dir. Maske için dikkate alınan fiyatlar (5,30 TL), (5,50 TL), 15 TL ve 160 TL' dir. İhaledeki alım fiyatı ise, 6 TL' dir.

www.balioglu.net

Öte yandan pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde, yaklaşık maliyet ihaleye davet edilen firmaların bildirdiği fiyatlarla hesaplanmaktadır. Örneğin; gıda alımlarında yaklaşık maliyet ihaleye davet edilen 3 firmanın bildirdiği fiyatlarla hesaplanmıştır. Kent temizliği için araç kiralama hizmeti alımlarında da yaklaşık maliyet için fiyat teklifi alınan firmalar ile ihaleye davet edilen firmalar aynıdır. Pazarlık usulüyle yönetim bilgi sistemleri destek hizmeti alımında ise, fiyat araştırması yapılmamıştır.

Kamu idaresinin cevabında, yapım işlerinde ilgili kamu kurumunun belirlediği fiyatların kullanılmakta olduğu belirtiliyorsa da; yapım işlerine ilişkin yaklaşık maliyet hesaplarında, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler dikkate alınmamaktadır. Örneğin; park yapımı ihalelerinde, "Makine ile her derinlikte ve genişlikte yumuşak ve sert toprak kazılması" (15.001/2B) ile "100 cm galvanizli tel çit yapılması" (KGM/51.106/B) işleri için yayımlanmış resmi birim fiyat ve rayiçler dikkate alınmamıştır. Ayrıca fiyat araştırmalarında diğerlerine göre aşırı yüksek olan ve tereddüt oluşturan fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilmemiştir.

www.balioglu.net

B. İdarenin Yaklaşık Maliyeti Hesaplama Yöntemlerinin Temel İlkelere Uygun Olmaması

İhalelere ilişkin yaklaşık maliyetler, çoğunlukla önceki ihalelere katılan firmalar ile bu ihaleleri kazanan firmalardan fiyat teklifi alınarak hesaplanmaktadır. Bu firmalar yaklaşık maliyetin yüksek olmasını sağlamak için aşırı yüksek fiyat bildirmektedirler. Firmaların yaklaşık maliyet için bildirdiği fiyatlar ile ihalede teklif ettikleri fiyatlar arasında büyük farklar bulunmaktadır.

Gıda dağıtımı hizmetleri için pazarlık usulüyle yapılan ihalelerin (2015/183538, 2016/574761, 2016/574176, 2017/615427, 2017/664542, 2018/690628, 2018/691124) tamamında, yaklaşık maliyetin hesaplanması için 3 firmadan fiyat teklifi alınmıştır. Bu firmalar ihaleye davet edilen firmalardır. Davet edilen firmalardan birisi Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketi olup, ihalelerin hiç birisine katılmamıştır. Yedi ihalede de yaklaşık maliyet hesaplama yöntemi aynıdır ve ihalelerin tamamını tek bir firma kazanmıştır.

2018/241887 ihale kayıt numaralı yapım işinin yaklaşık maliyeti için üç firmadan fiyat teklifi alınmıştır. Yaklaşık maliyet için aşırı yüksek fiyat bildiren firma bu ihaleyi kazanmıştır.

Bu durumda bu firma teklifinin yaklaşık maliyetin altında kalmasını sağlamıştır. Bu firmanın yaklaşık maliyet için bildirdiği fiyat 1.687.500 TL iken, ihaledeki teklifi 1.332.000 TL'dir.

Yaklaşık maliyetin bu yöntemle hesaplanmasıyla, yaklaşık maliyeti ihaleye katılan firmalar belirlemiş olmaktadır. İhalelere çoğunlukla aynı firmalar katıldığından, yaklaşık maliyet işlevsiz hale getirilmektedir.

Kurum cevabında, piyasa tekliflerinin hangilerinin dikkate alınmayacağına yönelik mevzuatta net bir ifade olmadığı, "piyasa rayicini yansıtmadığı düşünülen teklifler" denilerek konunun idarenin takdirine bırakıldığı iddia edilmektedir. Oysa Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde, *"... idare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ... değerlendirmeye almaz."* Şeklinde kesin ve net ifade yer almaktadır. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini değerlendirmeye almama konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Örneğin; yukarıda da belirtildiği gibi, atlas sediri ağacı için yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınan fiyatlar 420 TL, 320 TL, 350 TL ve 2.000 TL' dir. Bu durumda, atlas sediri için diğer üç fiyatın ortalaması 363 TL iken, 2.000 TL tutarındaki aşırı yüksek fiyatın yaklaşık maliyet hesabında hatalara sebep olacağı açık ve nettir. Aynı şekilde, maske alımında dikkate alınan 3 fiyat teklifinin ortalaması 8 TL iken, 160 TL tutarındaki aşırı yüksek teklifin hatalara sebep olması kaçınılmazdır.

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılması; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerinin dikkate alınmaması gerekmektedir.

BULGU 11: Matbaa İşlerine İlişkin Basım Hizmetleri İhalelerinin İptaline Neden Olunarak Doğrudan Teminle Alımlar Yapılması

Matbaa işlerine ilişkin basım hizmetleri (365 Gün Boyunca, İdarenin İhtiyacı Olan Afiş, Davetiye, Broşür, El İlanı ve Benzeri Materyaller İşlerinin Yaptırılması Hizmetleri) ihaleleri kapsamına aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin dahil edilmesi suretiyle, bu ihalelerin iptaline neden olunduğu; bu ihale iptalleri gerekçe gösterilerek pazarlık usulü ve doğrudan teminle alımların yapıldığı görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

www.balioglu.net

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği; ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu hükümleri yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ise, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmasının, rekabeti engelleyici hususlar içermemesinin ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ''İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı'' şeklinde tanımlamıştır.

www.balioglu.net

İhale konusu işler, "365 Gün Boyunca, İdaremizin İhtiyacı Olan ... Afiş, Davetiye, Broşür, El İlanı Ve Benzeri Materyaller İşlerinin Yaptırılması Hizmet Alımı İşidir." şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, ihale konusu iş; matbaa işlerine ilişkin basım hizmetlerini kapsamaktadır.

Ancak ihale kapsamına personel çalıştırılması hizmetleri (uzman personel, grafik tasarımcısı, sosyal medya uzmanı), yakıt dahil olarak araç kiralama hizmetleri, kırtasiye malzemesi (zarf, dosya, defter, karton çanta, kağıt çeşitleri vb) alımları, eşantiyon malzemesi alımları (ajanda, masa takvimi, karton bardak, çikolata kutusu, duvar takvimi, not defteri, not kağıdı vb), işlerin takip ve kontrolünün yapılması hizmetleri de dahil edilmiştir.

Aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin kısmi teklife kapalı olarak bir arada ihale edilmesi nedeniyle, rekabet sınırlandırılmıştır. Ayrıca çok farklı uzmanlıklar gerektiren bu işler için isteklilerin sağlıklı teklif verebilme imkanı bulunmamaktadır. Nitekim bu konuda yapılan 5 ihale geçerli teklif veren istekli çıkmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Geçerli teklif veren isteklinin bulunduğu ihale (2020/346906) de, ihale yetkilisi tarafından katılımcı sayısının az olması gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir. Oysa ihalelerde rekabetin oluşmasına engel olan İdarenin temel ilkelere aykırı uygulamalarıdır.

2020/346906 ihale kayıt numaralı ihale, ihale yetkilisi tarafından katılımcı sayısının az olması gerekçe gösterilerek iptal edilmişken, 29.12.2017 tarihinde pazarlık usulüyle yapılan ihaleye (2017/648442) de tek bir firma katılmıştır.

Öte yandan bir ihale (2020/28719) de, ihalenin niteliğinin veya miktarının değiştiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Ancak bir sonraki ihalede sadece personelin maaşı asgari ücretin % 50 fazlası olarak belirlenmiş ve 30.000 adet karton bardak ile 5.000 adet çikolata kutusu alımı ihale kapsamına dahil edilmiştir.

Tablo 9: Matbaa İşleri İptal Edilen İhaleler Analiz Tablosu

İhale K.No	Benzer İş Tanımı, İhale Kapsamındaki İşler	İptal Nedeni
2017/489926	**Benzer iş tanımı**: Afiş, davetiye, broşür, el ilanı vb **İhale kapsamındaki işler:** **1-Matbaa işleri:** Afiş, davetiye, broşür, el ilanı, dergi, gazete, kartvizit, kitap. **2-Mal alımları:** Kırtasiye ve şantiyon malzemeleri **3-Personel çalıştırma hizmetleri** -İşlerin kontrol ve denetimi personeli -İşlerin tasarımı için uzman personel **4-Araç kiralama hizmeti:** Kapalı kasa kamyonet tahsisi (Günde 120 kilometre yakıt dahil) **5-Kontrol ve denetim hizmeti:**	Geçerli Teklif Veren İstekli Çıkmaması

www.balioglu.net

	İşlerin kontrol ve denetimini yüklenici firma (uzman personel) yapacak	
2018/163120	Benzer iş tanımı aynı. İhale kapsamı ve şartları aynı	Geçerli Teklif Veren İstekli Çıkmaması
2018/367767	Benzer iş tanımı, ihale kapsamı ve şartları aynı	Geçerli Teklif Veren İstekli Çıkmaması
2020/28719	Benzer iş tanımı: Matbaa işleri İhale kapsamı ve şartları aynı	İhalede Nitelik veya Miktarın Değişmesi
2020/144736	Benzer iş tanımı aynı Kapsam ve şartlarda farklar: -Personel maaşı asgari ücretin %50 fazlası -kağıt bardak ve çikolata kutusu alımı	Geçerli Teklif Veren İstekli Çıkmaması
2020/346906	Benzer iş tanımı aynı. İhale kapsamında sadece uzman personel var. Tasarımcı yok. Diğer kapsam ve şartlar aynı.	Katılımcı Sayısının Az Olması

www.balioglu.net

2021 yılında yapılan ihalede ise, ihale konusu iş; "365 Gün Boyunca Muhtelif Baskılı İşler, Duyuru ve Tanıtım Hizmet Alım İşi" olarak tanımlanmıştır. Benzer iş tanımında; "Her türlü matbaa, baskı işleri benzer iş olarak kabul edilmelidir." denilmesine rağmen, ihaleye katılabilmek için yeterlilik kriteri olarak "İSO 9001 Kalite Yönetim Sistemi Belgesi" zorunlu tutulmuştur.

Bu ihalede benzer iş tanımı “Her türlü matbaa, baskı işleri “ şeklinde yapılmışken, önceki ihalelerden farklı olarak fiyat farkı ödenmesi öngörülmektedir. Hizmet alımlarında fiyat farkı esaslarının “İşçilik maliyetlerindeki değişiklik” başlıklı 6 ncı maddesi hükümlerine göre asgari ücret fiyat farkı ödenecektir. Kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olarak, matbaa

işleri ihalelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesine dönüştürüldüğü görülmektedir.

Kurum cevabında, aralarında doğal bağlantı olmayan işlerin kısmi teklife kapalı olarak ihale edilmesine gerekçe olarak, bu işlerin tasarım, onay, basım, dağıtım vb. süreçlerinin ortak olması, söz konusu işlerin hepsinin basım/matbaa hizmeti olması, aynı uzmanlık alanındaki farklı ürün grupları ve bir birini tamamlayan hizmetler olması gösterilmektedir. Ancak sosyal medya uzmanlığının matbaa basım hizmetleri ile hiçbir bağlantısı bulunmamaktadır.

2020 yılı ve önceki yıllara ilişkin ihale şartnamelerine göre, söz konusu işler süresince, 2 adet personel Belediyede çalıştırılacaktır. Çalıştırılan uzman personel ve uzman tasarımcıya maaş olarak asgari ücretin % 50-90 fazlası ödenecektir.

Kurum cevabında, söz konusu işler kapsamında çalıştırılan personelin, yapılan işlerin resimlerin çekilmesi, dijital ortama aktarılması ve idareye raporlanması gibi işlerin takibini yapacağı belirtilmekte ise de; uzman personel, işlerin takip, kontrol ve denetimini de yapacaktır. İşlerin takip, kontrol ve denetiminin yüklenici firma personeli tarafından yapılması; kamu ihale hukuku temel ilkelerine uygun değildir. Matbaa işlerinin takip, kontrol ve denetiminin Belediyenin mevzuata uygun olarak istihdam edilen kendi personeli tarafından yapılması zorunludur.

www.balioglu.net

Yüklenici firmanın uzman personele tahsis edeceği bir adet aracın bütün masrafları (yakıt dahil) yüklenici firma tarafından karşılanacaktır. Bu araç, 365 gün boyunca günde 120 kilometre yol gidecektir. Yakıt dahil araç kiralanması mevzuata aykırı olduğu gibi; yakıt giderinin ihale bedeli içindeki payı da yüksek olacaktır.

Şartnamelerde, personelin gerekli hallerde Cumartesi-Pazar ile geç vakitlerde de çalıştırılacağına ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Bu durumda, personelin mesai süresi belirsiz olup; isteklilerin tekliflerini sağlıklı olarak belirleme imkanı bulunmamaktadır. Temel ilkelere aykırı düzenlemeler, isteklilerin tekliflerini yüksek tutmalarına neden olmaktadır.

Kurum cevabında, ihaleler kapsamındaki araçların yüklenici tarafından istenildiği belirtilmektedir. Yüklenici tarafından istenilen aracın şartnamelere konulması ihale mevzuatına uygun olmadığı gibi; bulgunun konusu, matbaa işlerine ilişkin basım hizmetleri ihalelerinin iptaline neden olunarak doğrudan teminle alımlar yapılmasıdır.

İhalelerde temel ilkelere uygun olarak rekabet koşullarının oluşturulması ve isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmelerine imkan tanınması gerekmektedir.

BULGU 12: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

Yapım işleri kapsamında, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye aykırı olarak park yapımı işleri kapsamında 3 yıl süreyle (27.01.2020 - 27.01.2023) personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı görülmektedir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesinin 83'üncü maddesinde;

"*4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

"e) 1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz."

Hükmü yer almaktadır.

Aynı KHK'nın Ek 20'nci maddesinde ise İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu

www.balioglu.net

nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyenin, bağlı kuruluşlarının bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacak, ancak yukarıda belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilecektir.

Dolayısıyla belediye tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin 696 sayılı KHK' da belirtilen usuller doğrultusunda, belediye tarafından münhasıran bu amaçla kurulan şirket tarafından gördürülmesi ve farklı yöntemlerle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmasının önüne geçilmelidir.

www.balioglu.net

Kamu İhale Kanunu Genel Tebliği'nin 78.1.1 maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına yönelik olarak;

"İhale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder." hükmü yer almaktadır.

Ancak aynı Tebliğ'in 78.1.3 maddesinde;

"Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işleri, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir." Denilmektedir.

Bu hükümlere göre, niteliği gereği süreklilik arz eden park ve bahçelerin bakım ve onarımları ile bu parklara ilişkin çöp toplama ve temizlik hizmetleri 78.1.1 maddesindeki hükme bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kabul edilecektir.

Dolayısıyla personel çalıştırılmasına dayalı bu hizmet alımı işlerinin mevzuat hükümleri çerçevesinde belediye şirketi aracılığıyla yerine getirilmesi gerekmektedir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının yapım işleri kapsamına dahil edilmesi 4734 sayılı Kanun'daki temel ilkelere de aykırı olup, ihalelerde rekabetin engellenmesi sonucunu doğurmaktadır. Zira bu ihaleler kısmi teklife kapalı olarak yapılmaktadır.

Kurum cevabında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmaması kuralına uyulacağı belirtilmekteyse de, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını kapsayan sözleşme 27.01.2023 tarihine kadar yürürlüktedir.

İhalelerde rekabet ortamı oluşmadığından, teklif bedelleri yüksek tutulmakta ve ihaleler piyasa rayiçlerine göre yüksek bedellerle sonuçlanmaktadır. Ayrıca bu hizmetler için yine yüksek tutarlı fiyat farkları ödenecektir.

BULGU 13: Park ve Yeşil Alanların Tanzimi ile Periyodik Bakım ve Onarım Hizmet Alımı İhalelerinin Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uygun Olmaması

www.balioglu.net

Park ve yeşil alanların tanzimi ile periyodik bakım ve onarım hizmet alımı ihalelerinin kamu ihale hukuku temel ilkelerine uygun olmadığı; istekliler arasında fırsat eşitliğinin sağlanmadığı; park ve yeşil alanlara ilişkin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları, araç kiralama hizmeti alımları, mal alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği;

"Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi gerektiği; teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engellememesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu;

"İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 27'nci maddesinde, ihale dokümanında yer alacak teknik şartnamelerin yaptırılacak işin projesini de kapsamasının zorunlu olduğu;

"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde, yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı;

Yönünde hükümler yer almaktadır.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ‘’İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı’’ şeklinde tanımlamıştır.

“Yıldırım Belediyesi Sınırları İçindeki Park Ve Yeşil Alanların Tanzimi İle Periyodik Bakım Ve Onarım Hizmet Alımı” işi yapılan açık ihalede (2016/339569) 20 istekli ihale dokümanını temin ettiği halde, ihaleye sadece 3 istekli katılmıştır. 1 isteklinin teklifi geçersiz sayılmış olup, ihalede sadece iki geçerli teklif bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Bu ihalede yeterlilik kriterleri konusundaki takdir yetkisinin rekabeti sınırlandıracak şekilde kullanıldığı görülmektedir. Kalite ve standarda ilişkin belgelerin (TS 12706, TS 12866, TS 12867, TS 12868, TS 13111, ISO 9001-2008, ISO 14001-2004) tamamının teklif zarfında sunulması yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir. Buna göre, bir istekli bu 7 belgenin 6’sına sahip olsa bile bu ihaleye katılamayacaktır.

Bu işe ilişkin makine, teçhizat ve diğer ekipmandan 3 adet kamyonet ile 3 adet arazözün isteklinin kendi öz malı olması şartı getirilmiş olup; işin sağlıklı yürütülmesi bu şart makul görülebilir. Ancak 1 adet kaynak aracı ile 1 adet sepetli araç için de kendi öz malı olması şartı bulunmaktadır. Bu araçlar özel donanımlı olup, her isteklinin envanterinde bulunmayabilir.

Kaynak aracı, parklardaki metal aksamların (oyun aletlerinin, bankların, pergolaların, korkulukların, kondisyon aletlerinin vb) tamir ve bakımının yapılması için kullanılacaktır. Bu araçta (min. 6500 kg-max 7500 kg ağırlık, kapalı kasa, çift kabinli); 400 amper kaynak makinesi, 7,5 KW kompresör ile tabancası, 20 KVK Jeneratör, 50 metrelik seyyar kaynak kablosu ve spiral taşlama makinesi bulunması zorunludur.

Budama işlerinde kullanılacak sepetli araçta (sepet bomunun uzunluğu 18-22 metre) ise, 3 adet budama motoru ile 1 adet çit budama motoru bulunması zorunludur. Bu durumda, kendi öz malı olarak 4 adet budama motoru olmayan istekli ihaleye katılamayacaktır.

Öte yandan bu ihale kapsamında Belediye personeline mevzuata aykırı olarak 3 adet binek araç (yakıt dahil) tahsis edilmiştir. İhale dokümanında, bu araçların kullanım amacı ve şekli net olarak ifade edilmemiştir. İhale kapsamında ayrıca 3 adet de ticari araç yer almakta olup, bu araçların kullanım amaç ve şekilleri belirsizdir.

Bu ihalede yaklaşık maliyet çok yüksek (40.950.912 TL) belirlenmiş olup, ihaledeki en yüksek teklif 31.676.866 TL'dir. Bu hizmet alımı için 21.12.2016 tarihinde 29.434.921 TL bedelli sözleşme (01.03.2017 - 26.09.2019) imzalanmıştır.

"Yıldırım İlçesinde Muhtelif Mahallelerde Yeni Yapılacak Parkların Yaptırılması Yapımı" işi (23.06.2017-20.09.2019) ihalesini 1.241.366 TL bedelle, "Park ve Yeşil Alanların Tanzimi ile Periyodik Bakım ve Onarım Hizmet Alımı" hizmeti (2016/339569) yüklenicisi olan firma kazanmıştır.

www.balioglu.net

Bu firma yapılacak iş konusunda yeterli bilgiye sahiptir. Ancak yapım işinin her türlü özelliği idari ve teknik şartnamelerde belirtilmediğinden ve işin kesin projesi ile uygulama projesi olmadığından diğer firmalar bu bilgilere sahip değildir. İhaleye katılan diğer firmalar tekliflerini yeni park yapımı için vermiştir.

Park yapımı için ön proje üzerinden yeni park yapımı olarak ihaleye çıkılmıştır. İhale dokümanında, kaç tane park yapılacağı; kaç tanesinin revize park, kaç tanesinin yeni park olduğu; parkların nerelere yapılacağı; yüzölçümlerinin ne kadar olduğu belirtilmemiştir. İhaleler çeşitli yeni park yapımları olarak yapılmaktadır. Oysa gerçekleşmelere bakıldığında, 10 adet yeni park (6.349 metrekare), 11 adet revize park (32.222 metrekare) yapılmıştır. Buna göre, yapılan işlerin yaklaşık %80'i park revizyonu işidir. Revizyon yapılan parkların tamamı park bakım ve onarımı hizmeti yüklenicisinin sorumluluğundadır. Bu nedenle yapılacak işler konusunda bilgi sahibi olan sadece bu isteklidir. Diğer istekliler için fırsat eşitliği sağlanmamıştır.

Kamu idaresinin cevabında, kamunun görevi vatandaşın taleplerine etkin ve hızlı çözümler getirmek olduğundan, bu çalışmaların ivedilikle gerçekleştirmesi gerektiği; bu nedenle park adedi, parkların yapılacağı yerler ve ölçülerinin ihale dosyasına tam olarak yazılamadığı savunulmaktadır. Ancak gerçekleşmelere bakıldığında, 10 adet yeni park yapımı

ile 11 adet park revizyonu için 820 gün süre verilmiştir. Oysa diğer belediyelerin park yapımları incelendiğinde, 5.000 metrekare yeni park yapımı için 60 gün süre verildiği görülmektedir. Yapılan işlerin yaklaşık %80'inin park revizyonu olması dikkate alındığında, park yapımı için verilen sürenin normalin iki katı olduğu değerlendirilmektedir. Üstelik süre uzatımı da verilmiştir. Süre uzatımı ise, yüklenicinin talebine göre verilmiştir: Yüklenicinin zamanında başvurusu olmadan ve gerekçesi belirtilmeden, iş bitim tarihinde süre uzatımı yapılmıştır.

03.12.2019 tarihinde park yapımına ilişkin ihale (2019/568486) yapılmıştır. İhale konusu iş, "319 Kalem Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarım İşi" olarak tanımlanmıştır. Ancak bu ihale kapsamında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları, araç kiralama hizmeti alımları, park ve yeşil alanlara ilişkin mal alımları ve montajı ile yapım işleri yer almaktadır.

İhale dokümanını 21 firma temin ettiği halde, ihaleye sadece iki firma katılmıştır. Bu iki firma ortaklık kurmuş olduğundan, aslında ihalede tek katılım ve tek geçerli teklif bulunmaktadır. Bu ihaleyi de önceki ihalelerin yüklenicisi firma kazanmıştır. Bu ihalede de istekliler arasında eşit muamele ve fırsat eşitliği sağlanmamıştır.

www.balioglu.net

Kurum cevabında, açık ihale usulüne göre yapılan ihale şartnamelerinin rekabeti sağlayacak şekilde hazırlandığı ve açık nokta bırakılmadığı iddia edilmekteyse de; aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı bulunmayan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları, araç kiralama hizmeti alımları, mal alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi suretiyle rekabet engellenmiştir.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmesi suretiyle rekabet engellenmemesi ve ihalelerde istekliler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Park Yapımı İhalelerinde Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uyulmaması

Park yapımı ihalelerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelere uyulmadığı; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edildiği; idari ve teknik şartnamelerin açıklık ve rekabet ilkesine

uygun olarak hazırlanmadığı; teknik şartnamelerde işin tüm niteliklerinin ve zorunlu hususların tam olarak belirtilmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği;

"Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi gerektiği; teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engellememesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu;

"İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 27'nci maddesinde, ihale dokümanında yer alacak teknik şartnamelerin yaptırılacak işin projesini de kapsamasının zorunlu olduğu;

"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde, yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı; ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği;

Hüküm altına alınmıştır.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ''İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı'' şeklinde tanımlamıştır.

03.12.2019 tarihinde yapılan 2019/568486 ihale kayıt numaralı ve 57.561.406 TL yaklaşık maliyetli "Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarımı" işi (27.01.2020 - 27.01.2023) ihalesine 2 firma katılmış olup, ihaleyi 53.127.975 TL bedelle önceki dönem park yapımlarının yüklenicisi olan firma ortaklık kurarak kazanmıştır.

www.balioglu.net

Bu firma yapılacak iş konusunda yeterli bilgiye sahiptir. Ancak yapım işinin her türlü özelliği idari ve teknik şartnamelerde tam olarak belirtilmediğinden ve işin uygulama projesi olmadığından diğer firmalar bu bilgilere sahip değildir.

Bu ihale kapsamına personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları (yeşil alanların sulanması, çimlerin biçilmesi, parklarda çapalama ve temizlik yapılması, yeşil alanlarda ilaçlama yapılması, budama yapılması, çiçek ve fidan dikimi, parklarda çöp toplama ve nakli işleri), mal alımları (çiçek, bitki, fidan, ağaç vb) ile iş makinesi ve taşıt kiralanması da dahil edilmiştir.

İdarenin birbirleri ile doğal bağlantısı bulunmayan tüm işleri tek bir ihale kapsamına alarak ihaleye çıkması 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesine aykırı olduğu gibi, rekabetçi bir ortamın oluşmasına da engel olmaktadır. Zira, piyasada genel olarak özelleşme bulunmakta her bir şirket kendi alanı ile ilgili işleri gerçekleştirmektedir.

Tek bir firmanın bünyesinde bulunması güç olan personel çalıştırılması, mal alımı, araç kiralama ve yapım işinin birlikte satın alınmak istenmesi; bu işler için ayrı ayrı teklif verebilecek şirketleri istekli olmaktan alıkoymaktadır.

www.balioglu.net

Nitekim ihale kapsamında 21 firma doküman satın almış veya EKAP üzerinden elektronik imzalı olarak indirmiş, ancak söz konusu firmalardan yalnızca ikisi teklif mektubu sunmuştur. Bu iki firmadan birinin teklif mektubu geçerli kabul edilmemiş, ihale tek bir istekli ile sonuçlandırılmıştır.

Kamu idaresinin cevabında, ihalelerde açıklık ve rekabet ilkesine aykırı bir durum olmadığı savunuluyorsa da; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi suretiyle rekabet engellenmiştir.

Kurum cevabında, Ankara 2. İdare Mahkemesinin *"açık ihale usulü ile gerçekleştirilen bir ihalede belirli sayıda geçerli teklif verilmesine yönelik bir zorunluluğun bulunmadığı, ihalenin geçerli olan tek teklif ile sonuçlandırılmasının mümkün olduğu"* yönündeki kararına yer verilmiştir. Ancak bulguda ihalelerin iptal edilmesi gerektiğine ilişkin bir ifade bulunmamaktadır.

İhalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, park yapımı ihalelerinde 4734 sayılı Kamu

İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelere uyulması; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi; idari ve teknik şartnamelerde işin her türlü özelliğinin belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Taşınmaz Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sınırlandırılması

2016 yılında yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde 27 yıllık kira tutarına varan tutarlarda garanti teminatı alındığı; 2019 yılı sonunda yapılan ihalelerde, %3 oranında geçici teminat yerine %30 oranında geçici teminat alındığı; 2020 yılında yapılan ihalelerde, 6 aylık kiranın sözleşme imzalanmadan önce peşin olarak ödenmesi ve 1 yıllık kira tutarında geçici teminat yatırılması şartlarının bulunduğu; kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı bu uygulamalar sonucunda rekabetin sınırlandırıldığı görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'un "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağına ilişkin hüküm bulunmaktadır.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, *"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."* denilmekte olup, bu ilkeler kamu ihale hukukunun temel ilkeleridir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

A) %30 Oranında Geçici Teminat Alınması Suretiyle Rekabetin Sınırlandırılması

2019 yılı sonunda yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde, %3 oranında geçici teminat alınması gerekirken, %30 oranında geçici teminat alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Geçici teminat" başlıklı 25 inci maddesinde, *"İsteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin % 3'ü oranında geçici teminat alınır. ... "* denilmektedir.

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

Kurum cevabında, taşınmaz kiralama işlemlerinin 300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği'ne göre yapıldığı belirtiliyorsa da, 300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği'nin belediye mevzuatı ile ilgisi bulunmamaktadır. Zira, Tebliğ'in "I.TANIMLAR" başlıklı kısmında Tebliğ'de geçen "taşınmaz" ifadesinin hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazları, "Yönetmelik" ifadesinin ise Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği'ni ifade ettiği belirtilmektedir.

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

www.balioglu.net

Nitekim, Antalya 2. İdare Mahkemesince verilen 31.10.2006 tarih ve 2006/1861 sayılı Kararı onayan Danıştay 13. Dairesinin vermiş olduğu 21.10.2008 tarih ve 2008/6874 sayılı Kararı ile belediyeye ait taşınmazların devlete ait hazine taşınmazları gibi değerlendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu husus birçok mahkeme kararı ile de sabittir.

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

B) İhalelere Katılmak İçin Garanti Teminatı Alınması Suretiyle Rekabetin Sınırlandırılması

06.12.2016 tarihinde yapılan Selçuk Hatun Termal Tesislerinde 29 yıllığına irtifak hakkı verilmesi ihalesine katılabilmek için 27 yıllık kira tutarında (2.500.000 TL) garanti teminatı sunulması şartı getirilmiştir. Oysa 2886 sayılı Kanun'a göre, ihaleye katılabilmek için %3 oranında geçici teminat (2.880 TL) yatırılması yeterlidir. Garanti teminatı istenilmesi kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olup, ihalede rekabeti engelleyen hususlardan birisidir.

Ancak rekabeti engelleyen hususlar bununla da sınırlı değildir. Ayrıca ihaleye katılabilmek için; sosyal güvenlik prim borcu ile vergi borcu olmadığına dair belgelerin de sunulması gerekmektedir. Oysa sosyal güvenlik prim borcu veya vergi borcunun ilgili kurumlarca ertelenmiş veya taksite bağlanmış olması halinde, söz konusu borçların vadesindeki ödemeler aksatılmadığı sürece, ihalelere katılım açısından kesinleşmiş prim/ vergi borcu olarak kabul edilmemektedir.

2016 yılında yapılan diğer ihalelerde ise, geçici teminata ilave olarak ayrıca 6 aylık kira tutarında garanti teminatı istenilmiştir.

C) Sinema Kiralama İhalesine Bursa'nın Osmangazi Şehir Merkezi Dışındaki Şehir Merkezlerinde Faaliyette Bulunanların Katılmasının Engellenmesi

03.09.2019 tarihinde yapılan Mimarsinan Mahallesi Barış Manço Kültür Merkezinde bulunan 2 adet sinema salonu kiralama ihalesine katılabilmek için istekliler bulundukları odadan alacakları evrak ile, *"En az 700.000 nüfuslu bir şehir merkezinde 10 yıl sinema sektöründe işletmeci olarak hizmet ettiğini"* belgelendirmek zorundadır.

İlçe tanımına göre nüfusu 20.000 in üzerindeki şehirlere ilçe denir. İl merkezi ise, sınırları belirlenmiş il bölgesinin merkez ilçesidir, valinin bulunduğu ilçedir. Şehir kavramı ise kısmen idari-resmi bir kavramdır. Çoğu resmi kullanımda şehir ve ilçe aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu bağlamda, idari-resmi açıdan her ilçe bir şehir olarak kabul edilmektedir.

Bursa'da nüfusu 700.000 ve üzerinde olan sadece Osmangazi şehir merkezidir. Buna göre, diğer şehir merkezlerinde (Bursa'nın diğer ilçelerinde) 10 yıl sinema sektöründe işletmeci olarak hizmet edenler bu ihaleye katılamayacaktır.

D) 1 Yıllık Kira Tutarında Geçici Teminat ile 6 Aylık Kiranın Sözleşme İmzalanmadan Önce Peşin Alınması Suretiyle Rekabetin Sınırlandırılması

2020 yılında yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde, 6 aylık kiranın sözleşme imzalanmadan önce peşin olarak ödenmesi şartı ile 1 yıllık kira tutarında geçici teminat alınması şartı getirilmek suretiyle, rekabetin engellendiği görülmektedir.

Taşınmaz kiralama ihalelerinde açıklık ve rekabet sağlanmadığından, kira bedelleri piyasa rayiçlerinin altında kalmaktadır. Rekabeti engelleyen düzenlemeler sonucunda, mevcut kira sözleşmelerinin devamı sağlanmaktadır.

www.balioglu.net

Rekabeti engelleyen düzenlemelerin pandemi koşulları nedeniyle getirildiği savunuluyorsa da, pandemi koşullarında 18 aylık kira tutarında peşin ödeme yapabilecek gerçek ve tüzel kişi sayısı çok sınırlıdır. Diğer belediyeler ile kamu kurumlarının taşınmaz kiralama ihalelerinde bu şekilde rekabeti engelleyen düzenlemeler bulunmamaktadır.

27.10.2020 tarihinde yapılan kafeterya kiralama ihalesinde, tahmini aylık kira bedeli 3.750 TL iken, 45.000 TL tutarında geçici teminat istenilmektedir. Bu durumda, ihaleye katılabilmek için 1 yıllık kira tutarında geçici teminat yatırılması gerekmektedir. Ayrıca ihalenin kazanılması durumunda sözleşme imzalanmadan önce 6 aylık kira (22.500 TL) da peşin yatırılacaktır. Buna göre, kafeterya ihalesine katılabilmek için 67.500 TL kaynak bulunması zorunludur.

Kurum cevabında, bundan sonraki taşınmaz kiralama ihalelerinde, rekabetin sağlanacağı belirtiliyorsa da; rekabeti engelleyen düzenlemeler bulunan ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmelerin iptal edilerek, yeniden ihale yapılmasının kamu yararına olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu ihale hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde, taşınmaz kiralama ihalelerinde rekabeti engelleyen düzenlemeler yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Kiralama İhalelerinde Yeterlilik Kriterlerinin Eşit Muamele ve Fırsat Eşitliği İlkelerine Uygun Olarak Belirlenmemesi

Belediyenin tahmini kira bedeli tespit yöntemlerinin kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olduğu; tahmini kira bedellerinin eşitlik ilkesine uygun olarak gerçek piyasa rayiçleri esas alınarak objektif bir biçimde belirlenmediği; birbirine yakın nitelikte olan taşınmazların kira bedelleri arasında çok büyük farklar bulunduğu; ihalelerde yeterlilik kriterlerinin eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerine aykırı şekilde uygulandığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5 inci maddesinde ise, *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* denilmektedir.

Kamu ihale hukukuna hâkim olan temel ilkeler arasında saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ilkesi bulunmaktadır. İlkeler çoğu zaman iç içe geçmiş vaziyettedir. Saydamlık ve rekabet ilkeleri, ihalelerin mevzuatta öngörülen şekilde ilan edilmesi ve ihaleye mümkün olduğunca çok sayıda isteklinin katılmasının sağlanması açısından önem taşımaktadır.

Kamu ihale hukuku açısından şeffaflık ilkesi, ihale sürecinin önceden hukukî düzenlemelerle belirlenmesi ve bu kurallara riayet edilmesini ifade etmektedir. Ayrımcılık yapma yasağı veya eşit muamele ilkesi olarak da belirtilen eşitlik ilkesi de ihale aşamalarında, tekliflerin alınmasında ve değerlendirilmesinde objektifliği güvence altına almaktadır. Rekabet ilkesi ise, ihaleye, yüksek sayıda isteklinin katılmasını sağlamak üzere idarenin ve isteklilerin rekabeti önleyici işlemlerden kaçınmasını gerektirmektedir.

Anayasanın 10 uncu maddesinde düzenlenen, devletin tüm organları ve idare açısından bağlayıcı bir temel ilke niteliği taşıyan eşitlik ilkesi, Kanunda eşit muamele ilkesi şeklinde yer bulmaktadır. Eşit muamele ilkesi, ihaleye katılanlar arasında eşitliği ve idarenin bunlara eşit mesafede bulunmasını ifade etmektedir. İdare, eşit muamele ilkesine uygun olarak tekliflerin sunulması, tekliflerin alınması, açılması ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamalarında katılımcılar arasında eşitliği sağlamakla yükümlüdür.

www.balioglu.net

İhalenin aday veya isteklilere eşit muamele ile yapılması, hem bir anayasa kuralıdır, hem de rekabet ilkesinin bir gereğidir. İdarenin ihale sürecinde eşit muamele ilkesine aykırı olarak, bazı kişiler lehine, isteklilerin tümünü kapsamayan imkânlar sağlaması veya istekli olmasına engel bulunmayan kişilerin ihaleye katılmasını engellemesi, eşitlik ilkesinin yanı sıra ihaleye hâkim olan temel ilkelerden rekabet ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.

A. Birbirine Yakın Niteliklere Sahip Taşınmazların Kira Bedelleri Arasında Çok Büyük Farkların Bulunması

03.09.2020 tarihinde yapılan ihalede, Siteler Mahallesi Kanal Caddesinde bulunan **çay** bahçesi, lokanta ve düğün salonu için aylık tahmini kira bedeli 5.000 TL olarak belirlenmiştir. 20.10.2020 tarihinde yapılan ihalede ise, Bağlaraltı Mahallesi 1.Caddede bulunan çay bahçesi için tahmini kira bedeli aylık 3.750 TL'dir. İki kiralama arasında kıyaslama yapıldığında, Siteler Mahallesi Kanal Caddesinde bulunan lokanta ve düğün salonu bedelsiz olarak kiraya verilmiş gibidir.

10.11.2020 tarihinde yapılan ihalede Fidyekızık Mahallesi Bursa Caddesinde bulunan çay bahçesi ve lokanta için tahmini bedeli aylık 10.000 TL olarak tespit edilmiştir. Bu ihaleye göre kıyaslama yapıldığında, Siteler Mahallesi Kanal Caddesinde bulunan taşınmazların (çay bahçesi, lokanta ve düğün salonu) piyasa rayiçlerinin çok altında (yaklaşık dörtte biri) kiraya verildiği anlaşılmaktadır.

20.10.2020 tarihindeki ihalede Siteler Mahalle Selçukbey Caddesinde bulunan kafeteryanın tahmini bedeli aylık 4.750 TL olarak tespit edilmiştir. 12.05.2020 tarihinde yapılan Mollaarap Mahallesi Sular Vadisi Doğa Parkı içindeki spor salonu, fitness ve kafeterya tahmini kira bedeli aylık 3.000 TL'dir. Bu durumda sadece kafeteryanın tahmini kira bedeli 4.750 TL iken, spor salonu, fitness salonu ve kafeteryanın tamamının tahmin edilen kira bedeli ise sadece 3.000 TL'dir. Öte yandan, 05.03.2020 tarihindeki ihalede Mollaarap Mahallesi Sular Vadisi Doğa Parkı içinde bulunan dükkanların her biri için tahmini bedeli de aylık 4.750 TL olarak belirlenmiştir.

03.11.2020 tarihinde yapılan ihalede, Davutdede Mahallesi Kurtuluş Caddesinde bulunan büfe için tahmini kira bedeli aylık 3.500 TL iken, aynı tarihli ihalede Selçukbey Mahallesinde bulunan dükkanın tahmini bedeli aylık 550 TL olarak belirlenmiştir. Buna göre, bir büfenin kirası, bir dükkanın kirasının 7 katıdır.

www.balioglu.net

14.07.2020 tarihli ihalede Millet Mahallesinde bulunan taksi durağı için tahmini kira bedeli aylık 850 TL tespit edilmiştir. 22.09.2020 tarihli ihalede Duaçınar Mahallesinde bulunan 20 metrekare dernek binasının tahmini kira bedeli aylık 1.000 TL'dir. Bu durumda 20 metrekare dernek binasının kirası taksi durağınınkinden daha fazladır. Aynı tarihli ihalede Arabayatağı Mahallesi Ormanlar Caddesinde bulunan 7.490 metrekare halı sahanın tahmini kira bedeli aylık 450 TL'dir. Buna göre, dernek binasının kirası halı sahanın 833 (metrekare birim fiyatı olarak) katıdır.

B. İhalelerde Yeterlilik Kriterlerinin Eşit Muamele ve Fırsat Eşitliği İlkelerine Aykırı Şekilde Uygulanması

28.07.2016 tarihinde yapılan Selimzade Mahallesi 5 metrekare alanda bulunan manav yerinin kiralama ihalesinde 6 aylık kira tutarında garanti teminatı istenilmiştir. Davutkadı Mahallesi dernek binası ihalesinde de bu şart bulunmaktadır. Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Klubü Derneğinin kazandığı Millet Mahallesi otopark yerinin kiraya verilmesi ihalesinde (08.11.2016) ise, garanti teminatı şartı bulunmamaktadır. Buna göre, Yıldırım Belediyesi

Jimnastik Spor Klübü Derneğinin otopark yeri için 99 TL geçici teminat yatırması yeterli iken; 5 metrekare manav yeri kiralama ihalesine katılacaklar, 99 TL geçici teminata ilave olarak ayrıca 1.650 TL garanti teminatı yatıracaktır.

16.07.2020 tarihi ile 23.07.2020 tarihinde yapılan ihalelerde, 1 yıllık kira (tahmini kira) tutarında geçici teminat ile 6 aylık kiranın sözleşme imzalanmadan önce peşin yatırılması gerekmektedir. 21.07.2020 tarihinde yapılan Mevlana Mahallesi 3.037,77 metrekare yüzölçümlü (7201 ada 1 parsel) kamuya açık boş alanın kiraya verilmesi ihalesinde ise, sadece 3 aylık kira tutarında geçici teminat istenilmektedir. Peşin kira ödenmesine ilişkin şart bulunmamaktadır.

Buna göre, 16.07.2020 tarihi ile 23.07.2020 tarihinde yapılan ihalelere katılacak istekliler 18 aylık kira tutarında kaynak bulmak zorunda iken, 21.07.2020 tarihinde yapılan ihaleye katılacaklar sadece 3 aylık kira tutarında kaynak temin edecektir.

18.08.2020 tarihinde yapılan kullanılmış kıyafet, ayakkabı ve giysi kumbara yerlerinin kiraya verilmesi ihalesinde ise, %3 oranında geçici teminat alınmıştır. Bu ihalede de peşin kira ödenmesine ilişkin şart bulunmamaktadır. Bu ihaleye katılmak için bir aylık kiranın üçte biri tutarında kaynak yeterlidir.

www.balioglu.net

21.01.2020 tarihindeki ihalede Şükraniye Mahallesinde bulunan 70 metrekare alanlı dernek binasının kiraya verilmesinde tahmini kira bedeli 169 TL olarak belirlenmiştir. Bu ihalede %30 geçici teminat yatırılması yeterlidir. Garanti teminatı ile peşin kira şartı bulunmamaktadır.

22.09.2020 tarihindeki ihalede ise, Duaçınar Mahallesinde bulunan 20 metrekare dernek binası kiraya verilmesinde tahmini kira 1.000 TL olarak belirlenmiş olup, bu ihaleye katılabilmek için 6 aylık kira tutarında geçici teminat ile 6 aylık kiranın da peşin olarak yatırılması gerekmektedir.

Buna göre, 70 metrekare dernek binası ihalesine katılmak için 610 TL kaynak yeterli iken, 20 metrekare dernek binası ihalesine katılmak için 12.000 TL kaynak bulunması zorunludur.

Kurum cevabında, bundan sonraki taşınmaz kiralama ihalelerinde, rekabetin sağlanacağı belirtiliyorsa da; rekabeti engelleyen düzenlemeler bulunan ihaleler sonucunda

imzalanan sözleşmelerin iptal edilerek, yeniden ihale yapılmasının kamu yararına olacağı değerlendirilmektedir.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde; tahmini kira bedellerinin kamu ihale hukukunun temel ilkeleri ile eşitlik ilkesine uygun olarak gerçek piyasa rayiçleri esas alınarak tespit edilmesi; ihalelerde yeterlilik kriterlerinin eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerine aykırı şekilde uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmazlara İlişkin Tahmini Kira ve Satış Bedellerinin Tespitinde Piyasa Rayiçlerinin Esas Alınmaması

Taşınmazların kiraya verilmesi ve satılmasına ilişkin tahmini bedellerinin tespitinde taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle rayiç bedelin esas alınmadığı; piyasa rayiçlerine uygun olmayan tahmini kira bedelinin hemen hemen aynısıyla ihalelerin kazanıldığı; Belediye tarafından yapılabilecek basit fiyat araştırmaları (sözlü beyanlara dayanan) için değerleme şirketlerine bilirkişi ücreti ödendiği; bilirkişi raporlarının piyasa rayiçlerine uygun olmayan kira bedellerine dayanak oluşturmak için kullanıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği; işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulabileceği; bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği hükmolunmuştur.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde ise,

Tahmin edilen bedelin, bedel tespit komisyonunca tespit edileceği ve karara bağlanacağı;

Bedel tespit ve takdirinde taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle rayiç bedelin esas alınacağı;

Bedel tespit ve takdir edilirken gerektiğinde bedel veya bedelin hesabında kullanılacak fiyatların, ilgili kuruluş veya bilirkişilerden de araştırılabileceği;

Tahmin edilen bedelin, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre sermaye piyasasında değerleme faaliyetinde bulunmak üzere yetkilendirilen değerleme kuruluşlarına tespit ettirilebileceği;

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, tahmini kira bedellerinin Belediye bedel tespit komisyonlarınca belirlenmesi esastır. İdarece bedel tespit ve takdir edilirken gerektiğinde bedel veya bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar, ilgili kuruluş veya bilirkişilerden de araştırılabilir.

Tahmin edilen bedel; Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre sermaye piyasasında değerleme faaliyetinde bulunmak üzere yetkilendirilen değerleme kuruluşlarına tespit ettirilebilir. Ancak işin özelliğinin tahmin edilen bedelin değerleme kuruluşlarına tespit ettirilmesini zorunlu kılması gerekir.

Yıldırım Belediyesi'ne ait taşınmazlarının kiraya verilmesinde, işin özelliği gerektirmediği ve fiyat araştırmaları bedel tespit komisyonlarınca yapılabileceği halde bilirkişilere ücret ödenmektedir. Belli bir uzmanlık gerektirmeyen ve basit fiyat araştırmalarına dayanan tahmini kira bedelleri, değerleme kuruluşlarına tespit ettirilmektedir.

www.balioglu.net

Örneğin; Piremir Mahallesi iki katlı çay bahçesine ilişkin değerleme raporunda tahmini kira bedeli tespiti için yapılan çalışmalarda, park içindeki bir büfenin kiracısı ile kır düğünü alanı kiracısına ne kadar kira ödediğinin sorulduğu belirtilmektedir. Bu şekilde basit fiyat araştırması İdare tarafından daha sağlıklı bir şekilde yapılabileceği gibi; sözlü beyanlara dayanan fiyat araştırmasının hukuki geçerliliği de bulunmamaktadır.

Ayrıca bölgedeki iki emlak komisyoncusuna ise, kafenin (çay bahçesi) kirasının ne kadar olabileceği sorulmuştur. Burada da yine hukuki geçerliliği olmayan sözlü beyanların esas alındığı görülmektedir.

Bunun gibi belli bir uzmanlık gerektirmeyen basit fiyat araştırmaları Belediye tarafından mevzuata uygun olarak daha sağlıklı bir şekilde yapılabilir. Belediye tarafından yapılabilecek basit fiyat araştırmaları için bilirkişi ücreti ödenmesi mevzuata uygun değildir.

Öte yandan bilirkişi raporları amacı dışında kullanılmaktadır. Tahmini kira bedelleri ile taşınmaz satış bedellerinin tespitinde bilirkişilerden yararlanılmasının amacı, tahmini bedellerin gerçek piyasa rayiçlerine uygun olmasını sağlamaktır.

İdarenin uygulamalarında ise, bilirkişi raporları piyasa rayiçlerinin altındaki taşınmaz kiralama ve satışlarına dayanak oluşturmak üzere kullanılmaktadır.

Kamu idaresinin cevabında, bulguda yer alan "basit fiyat araştırmaları" ifadesi kullanılarak, bulgu konusunun basit olduğu iddia edilmektedir. Oysa "basit fiyat araştırmaları" bilirkişi kullanılmasını gerektirmeyen sözlü beyanlara dayanan fiyat araştırmalarını ifade etmektedir. Taşınmazların gerçek piyasa rayiçlerinin çok altındaki bedellerle kiraya verilmesi veya satılmasının önemsiz bir konu olduğunu iddia etmek mümkün değildir.

Örneğin; Kurban Pazarı olarak adlandırılan 53.246 metrekare taşınmazın tahmini satış bedeli bilirkişi raporuna dayanılarak 30.000.000 TL olarak belirlenmiş ve tek katılımlı ihale sonucunda, 30.050.000 TL bedelle satılmıştır. Bu taşınmaza ilişkin bilirkişi raporunda, *"DSİ Bölge Müdürlüğünden taşınmazla ilgili sözlü olarak bilgi alındığı; taşınmazın dere yatağında bulunmasından dolayı yapılaşmaya açılamayacağı; bundan dolayı da değerinin düşük olduğu"* belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Oysa sözlü beyana dayanan bu değer tespitinin hukuki geçerliliği bulunmamaktadır. Belediye tarafından Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğünden resmi olarak bilgi alınması ve taşınmazın durumunun belgelendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca dere ıslah çalışması yapılması halinde, taşınmazın yapılaşmaya açılıp açılamayacağı da belgelendirilmelidir.

Taşınmazların gerçek piyasa rayiçlerinin çok altındaki bedellerle kiraya verilmesi veya satılması, basit bir konu olmadığı gibi; kamu zararı doğurabilecek niteliktedir.

Tahmini kira bedelleri piyasa rayiçlerine uygun olarak belirlenmemektedir. Örneğin; 03.09.2020 tarihinde yapılan Siteler Mahallesi Kanal Caddesinde bulunan çay bahçesi, lokanta ve düğün salonunun 3 yıl süre ile kiraya verilmesi ihalesinde tahmini kira bedeli aylık 5.000 TL olarak belirlenmiştir. Oysa başka bir belediyenin (Bursa) 24.08.2016 tarihinde yapılan ihalede (ILN00412251) sadece düğün salonu için belirlediği tahmini kira bedeli aylık 8.000 TL' dir.

Hamamlıkızık Mahallesi 51.800 metrekare piknik ve mesire alanına ilişkin tahmini kira bedelinin tespitinde, sadece muhtarlıktan fiyat alınmıştır. Piknik ve mesire alanı için 14.03.2016 tarihinde 3 yıllık sözleşme yapılmış olup, 2019 yılı aylık kirası 557 TL' dir.

Yiğitler Mahallesi 14.815 metrekare araç teşhir yeri (2019 yılı aylık kirası 6.213 TL) ile Kaplıkaya Mahallesi 630 metrekare balık restoranın (2019 yılı aylık kirası 9.312 TL) tahmini kira bedellerinin tespitinde, piyasa rayiçleri araştırılmamıştır.

Kamu idaresinin cevabında, mevzuat hükümlerine yer verilerek, bu hükümlere göre bilirkişi kullanıldığı belirtiliyorsa da; bulguda bilirkişi kullanılamayacağına ilişkin bir ifade yer almamaktadır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi bilirkişi kullanılmasını gerektirmeyen sözlü beyanlara dayanan fiyat araştırmaları için bilirkişi ücreti ödenmektedir. Tahmini kira bedelleri ile taşınmaz satış bedellerinin tespitinde bilirkişilerden yararlanılmasının amacı, tahmini bedellerin gerçek piyasa rayiçlerine uygun olmasını sağlamaktır. Sözlü beyanlara dayanan fiyat araştırmalarının gerçek piyasa rayiçlerini yansıtması mümkün değildir. Sözlü beyanları almak uzmanlık gerektirmemektedir.

Taşınmazların kiraya verilmesine ve satılmasına ilişkin tahmini kira bedellerinin tespitinde taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle rayiç bedelin esas alınması; ihalelerde rekabetin sağlanması; Belediye bedel tespit komisyonlarınca yapılabilecek belli bir uzmanlık gerektirmeyen sözlü beyanlara dayalı fiyat araştırmaları için değerleme şirketlerine bilirkişi ücreti ödenmemesi; taşınmazların gerçek piyasa rayiçlerinin çok altındaki bedellerle kiraya verilmemesi ve satılmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 18: Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin Sözleşmelerin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşmelerin sürelerinin sonunda yeniden ihale yapılmadığı; sözleşme hükümleri çerçevesinde kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin sürekli uzatıldığı; çatılı işyerlerine ilişkin 10 yıldan fazla süresi uzatılan sözleşmelerin bulunduğu; bu suretle mevcut kiracılar lehine haksız rekabete yol açıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği; kira

sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde de aynı şekilde ecrimisil alınacağına ilişkin hüküm yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmeleri sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmemesi, kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. Böyle bir durumda fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan bu hükümler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları hakkında da uygulanacaktır.

www.balioglu.net

Öte yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339' uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 347' nci maddesinin birinci fıkrasında ise, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir."* denilmektedir.

Kurum cevabında, kira süresi sona eren taşınmazların ihale yoluyla kiraya verilmesinin uygulanmaya başlandığı belirtiliyorsa; hangi ihalelerin yapıldığı açıklanmadığı gibi, bu konuda belge de sunulmamıştır.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin uzatılan sözleşmelerin sürelerinin sonunda çatılı işyerleri için 6098 sayılı Kanun'daki 10 yıllık uzama süresi dikkate alınmak suretiyle, 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak açıklık ve rekabet ilkesi

çerçevesinde yeniden ihale yapılması ve taşınmazların kira bedelinin gerçek piyasa rayiçlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Taşınmazların Sembolik Bedellerle Kiraya Verilmesi

Mülkiyeti Belediyeye ait taşınmazların mevzuata aykırı olarak pazarlık usulüyle kiraya verildiği; bu ihalelere mevcut kiracıların tek başına özel olarak davet edildiği; bu kiralamalarda tahmini kira bedelinin gerçek piyasa rayiçlerine uygun olarak hesaplanmadığı; ihalelerin tahmini kira bedelinin hemen hemen aynısıyla kazanıldığı; kira bedellerinin piyasa rayiçlerine göre sembolik nitelikte olduğu tespit edilmiştir.

Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kullanımındaki taşınmazlar hazinenin özel mülkiyetinde yer aldığı halde, özel bütçeli kuruluşlar ile mahalli idarelerin, mülkiyeti kendilerine ait taşınmazları bulunmaktadır. Kamu idarelerine ait taşınmazların satış, kiraya verme, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ihaleleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlere göre yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Kanun'un 51'inci maddesinde, pazarlık usulüyle yapılacak işler belirlenmiş ve anılan maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde; 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 tesisinin pazarlık usulüyle ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Kanun'daki bu düzenlemeye göre, pazarlık usulüyle (2886 sayılı Kanun'un 51' inci maddesinin g bendi) ihale yapılabilmesi ancak Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz mallar için söz konusu olacaktır. Özel bütçeli kuruluşlar ile mahalli idarelerin mülkiyetinde olan taşınmazlarının, "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz mal" ya da "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" olarak nitelendirilmesi hukuken mümkün değildir.

Danıştay 13'üncü Dairesinin bir üniversitenin mülkiyetinde yer alan taşınmazın kiralanması hususunda verdiği 21.04.2015 tarihli ve E:2014/5284 K:2015/1541 No.lu Kararı ile bir belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın kiralanması hususunda verdiği 15.10.2014 tarih ve E:2014/2352, K:2014/3119 sayılı kararlarda da hazinenin özel mülkiyetinde yer almayan taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi hükmüne göre işlem yapılamayacağı belirtilmektedir.

Mimarsinan Mahallesi halı saha (aylık kira: 5.700 TL), Kaplıkaya Mahallesi halı saha (aylık kira: 4.300 TL), Yunusemre Mahallesi kafeterya-lokanta (aylık kira: 1.800 TL), Piremir Mahallesi çay bahçesi (aylık kira: 1.200 TL) ve Değirmenlikızık Mahallesi çay bahçesinin (aylık kira: 465 TL) kiralama ihaleleri pazarlık usulüyle yapılmıştır. Bu ihalelere tek kişi davet edilmiştir.

Değirmenlikızık Mahallesi çay bahçesine ilişkin tahmini kira bedeli tespitinde, tek fiyat teklifi alınmış olup; bu teklifte, aylık kira bedelinin 500-1.000 TL arasında olabileceği belirtilmektedir. Buna rağmen, ortalama fiyat hesabında 500 TL olarak alınmıştır. Bu durumda, tahmini kira, gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmamaktadır. Zira, tahmini kira bedeliyle 25.09.2019 tarihli sözleşmedeki kira bedeli aynıdır (465 TL).

Araba Yatağı Halı Saha Spor Tesisleri aylık 120 TL sembolik kira bedeliyle kiraya verilmiş olup, 2019 yılı aylık kira bedeli sadece 210 TL olarak belirlenmiştir.

656 metrekare kafeterya, oda ve çok amaçlı salon için 19.04.2010 tarihinde bir spor kulübü derneğiyle 3 yıllık sözleşme imzalanmış olup, 2019 yılı aylık kirası 453 TL'dir.

Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneğine ise, 12.05.2015 tarihinde 6.300 metrekare kapalı otopark 1.500 TL sembolik bedelle kiralanmış olup, 2019 aylık kirası 2.452 TL olarak belirlenmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini sağlama sorumluluğu çerçevesinde, Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre değil, anılan Kanunun diğer hükümlerine göre işlem yapılması gerekmektedir.

Öte yandan, önceki dönemde Belediye mülkiyetinde bulunan Piremir Mahallesi çay bahçesi, Kaplıkaya halı saha spor tesisleri, Mimarsinan Mahallesi halı saha spor tesisleri ve Yunus Emre Mahallesi kafeterya-lokanta Belediye Jimnastik Spor Kulübüne sembolik bedellerle kiralanmıştır.

Spor Kulübünün bu taşınmazları üçüncü kişilere kiraya vermesi (alt kiralama) üzerine Sayıştay tarafından kamu zararı tespit edilmiştir. Bu tespit sonucunda, söz konusu yerlerle ilgili Spor Kulübünün alt kiracılarla yaptığı sözleşmeler feshedilerek, yeniden ihale yapılmıştır. Ancak pazarlık usulüyle (51/g) yapılan bu ihalelere Spor Kulübünün sözleşme imzaladığı alt kiracılar tek başına davet edilmiştir. Spor Kulübünün alt kiracılarla yaptığı sözleşmeler, bu sefer

www.balioglu.net

Belediye ile alt kiracılar arasında imzalanmıştır.

Bu ihalelere ilişkin tahmini kira bedelinin tespitinde rayiç bedel esas alınmamış ve aynı kişilerle sözleşme imzalanmıştır. Bu ihalelerde tahmini kira bedeli ile sözleşmelerdeki kira bedeli aynıdır.

2886 sayılı devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu; 36'ncı maddesinde ise, ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu ve 45 inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurum cevabında, Arabayatağı Halı Saha Spor Tesislerinin ihale işlemlerinin tamamlandığı, Belediye Jimnastik Spor Kulübünün Kaplıkaya ile Mimarsinan Mahallesi Hala Saha Spor Tesisleri kira sözleşmelerini feshedilerek tekrardan piyasa rayiç kira bedelleri üzerinde ihaleye çıkarıldığı belirtilmekteyse de, bu konulara ilişkin belge sunulmamıştır.

Bu hükümler karşısında, mülkiyeti Belediyeye ait taşınmazlar ile Belediyeye tahsisli taşınmazlardan mevzuata aykırı olarak pazarlık usulüyle kiraya verilenlere ilişkin sözleşmelerin iptal edilmesi ve mevzuata uygun olarak rekabetin sağlanması suretiyle yeniden ihale yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 20: Termal Tesislerde İrtifak Hakkı Verilmesi İhalesinde Rekabetin Sınırlandırılması ve Hasılattan Pay Alınmaması

Selçuk Hatun Termal Tesislerinde 29 yıllığına irtifak hakkı verilmesi ihalesinde rekabetin engellendiği ve ihaleye tek katılım olduğu; şartname ve ilanda taşınmazın niteliklerinin tam olarak belirtilmediği ve arsa olarak tanımlandığı; taşınmazın rayiç bedelinin hesabında mevcut tesis binalarının dikkate alınmadığı ve sadece ilave inşaata ilişkin arsa bedelinin esas alındığı; tahmini bedel tespit komisyonunun mevzuata uygun olarak oluşturulmadığı; irtifak bedelinin piyasa rayiçlerinin altında kaldığı; sözleşmeye hasılat payına ilişkin hüküm konulmadığı ve hasılattan pay alınmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal Yönetiminde Etkililik ve Sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların

yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğuna ilişkin hüküm yer almaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* denilmektedir.

A. İhalede Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uyulmaması ve Rekabetin Engellenmesi

Termal tesislerde irtifak hakkı verilmesi ihalesinde, açıklık ve rekabetin sağlanması ilkesine uyulmamıştır. Taşınmazın özellikleri şartname ve ilanda tam olarak belirtilmemiştir. İhale bir firmanın talebi üzerine yapılmıştır ve taşınmazın bütün niteliklerini bu firma bilmektedir. Nitekim ihaleye tek başına katılmış ve piyasa rayiçlerinin altındaki bedelle ihaleyi kazanmıştır.

www.balioglu.net

Bu ihaleye katılabilmek için 27 yıllık kira tutarında (2.500.000 TL) garanti teminatı sunulması şartı getirilmiştir. Oysa 2886 sayılı Kanun'a göre, ihaleye katılabilmek için %3 oranında geçici teminat (2.880 TL) yatırılması yeterlidir. Garanti teminatı istenilmesi kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olup, ihalede rekabeti engelleyen hususlardan birisidir.

Ancak rekabeti engelleyen hususlar bunlarla da sınırlı değildir. Ayrıca ihaleye katılabilmek için; sosyal güvenlik prim borcu ile vergi borcu olmadığına dair belgelerin de sunulması gerekmektedir. Oysa sosyal güvenlik prim borçları ile vergi borçlarının kesinleşmiş borç olmaları gerekmektedir. Sosyal güvenlik prim borcu veya vergi borcunun ilgili kurumlarca ertelenmiş veya taksite bağlanmış olması halinde, söz konusu borçların vadesindeki ödemeler aksatılmadığı sürece, ihalelere katılım açısından kesinleşmiş prim/ vergi borcu olarak kabul edilmemektedir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin (17.3.2.) maddesinde, isteklinin ilgili kanunlara göre tecil ve taksitlendirerek ya da özel kanunlara göre yeniden yapılandırarak ödeme planına bağlanan ve anılan kanunlar gereğince tecili ve taksitlendirmeye ya da yapılandırmaya ilişkin taksit

ve/veya cari aya ilişkin ödeme yükümlülükleri yerine getirilmiş olan prim, sosyal güvenlik destek primi, işsizlik sigortası primi, kesenek, kurum karşılığı ile bunların fer'ilerinin kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olarak değerlendirilmeyeceği, ayrıca, vadesi geçtiği halde ödenmemiş ancak ilgili kurum tarafından belli bir vadeye bağlanarak tecil edilmiş prim borçlarının, vadesindeki ödemeler aksatılmadığı sürece, kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olarak kabul edilemeyeceği hükmolunmuştur.

Aynı Tebliğin (17.4.2.) maddesinde ise, isteklinin vadesi geçtiği halde ödenmemiş ancak vergi dairesi tarafından taksitlendirilmiş veya tecil edilmiş vergi borçlarının vadesindeki ödemeler aksatılmadığı sürece kesinleşmiş vergi borcu olarak kabul edilmeyeceği açıklamalarına yer verilmiştir.

B. Tahmini Kira Bedelinin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması

2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde ise, tahmin edilen bedelin hesabında kullanılacak fiyatların gerektiğinde belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı; bu bedelin gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin cevabında, tahmini kira bedelinin mahallinde yapılan kira araştırması sonucunda belediyenin kıymet takdir komisyonunca belirlendiği, inşaat bitimi için verilen 1 yıllık süre sonundaki kira başlangıç tarihinde kira bedeli sözleşme şartnamesine uygun olarak tekrar oranında arttırılarak kira bedeli güncellendiği belirtilmek suretiyle, tahmini kira bedelinin mevzuata uygun olarak hesaplandığı iddia edilmektedir. Ancak termal tesislerin tahmini bedel tespitinde sadece ilave inşaat yapılacak arsa (2.200 metrekare) değeri esas alınmış olup, arsa bedelinin tespiti için yeterli ölçüde fiyat araştırması da yapılmamıştır.

Tahmini bedel tespitinde, sadece üç emlakçıya arsanın metrekare satış rayici sorulmuştur. Bedel tespitinde taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmamış ve mevcut tesis binaları ile arsasının rayiç bedeli dikkate alınmamıştır.

Oysa mevcut tesis binası 3.165 metrekare inşaat alanına sahiptir. Bu binaya ilave olarak yapılacak ilave yapının inşaat alanı ise, 2.090 metrekaredir. Tahmini kira bedeli hesabında ilave inşaatın maliyeti kira bedelinden mahsup edilmiştir. Ancak yüklenici sadece ilave inşaat alanlarını değil, tesislerin tamamını kullanmaktadır.

3.928.022 TL yaklaşık maliyetli Selçuk Hatun Termal Tesisleri Yapım İşi, 06.01.2014 tarihinde ihale edilmiş olup, 30.01.2014 tarihinde 2.978.750 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Bu yatırımın Belediyeye maliyeti değerlendirildiğinde, bu maliyetin tahmini kira bedelinin tespitinde dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca mevcut tesislerin arsa rayici de sözleşme kira bedeline yansıtılmalıdır.

Sözleşmede aylık 8.474 TL olarak belirlenen kira bedeli emsallerine göre sembolik nitelikte olduğundan, tahmini kira bedeli hesabı yeniden yapıldıktan sonra, bu bedelin mevzuata uygun olarak emsallerine göre güncellenmesi zorunludur.

Öte yandan tahmini bedel tespit komisyonları mevzuata uygun olarak oluşturulmamaktadır. Bedel tespit komisyonu 2 harita mühendisi, 1 orman mühendisi, 1 inşaat mühendisi ve 1 avukattan oluşturulmuş olup, komisyonda işin ehli veya uzmanı ya da gayrimenkul değerleme alanında lisans sahibi olan personel bulunmamaktadır.

C. Sözleşmeye Hasılat Payına İlişkin Hüküm Konulmaması ve Hasılattan Pay Alınmaması

www.balioglu.net

Termal tesislerde 29 yıllığına irtifak hakkı verilmesine ilişkin sözleşmeye hasılattan pay alınmasına ilişkin hüküm konulmamış ve hasılattan pay alınmamıştır. Söz konusu sözleşmenin gözden geçirilerek, sözleşmeye hasılattan pay alınmasına ilişkin hüküm konulması ve hasılattan pay alınması zorunludur.

Ayrıca sözleşmede kira bedellerinin nasıl ödeneceğine ve kira artış oranına ilişkin hüküm de bulunmamaktadır. Aynı şekilde sözleşmeye kira bedellerinin nasıl ödeneceğine ve kira artış oranına ilişkin hüküm konulması da mevzuat gereğidir. Sözleşmede yer alan kira bedelinde yeni dönem başlangıcından önce ÜFE oranında artış yapılmışsa da, bu artışla sözleşmede kira artışına ilişkin hüküm bulunmamasına ilişkin mevzuata aykırılık giderilmemiştir.

Kurum cevabında, sözleşmede yer alması gereken hasılattan pay alınmasına ilişkin hükmün konulması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmekteyse de, bu konu 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır. Ancak gereği yapılmamıştır.

İrtifak hakkı verilmesi ihalelerinde açıklık ve rekabetin sağlanması; şartname ve ilanlarda taşınmazın niteliklerinin tam olarak belirtilmesi; tahmini irtifak bedellerinin

belirlenmesinde taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle rayiç bedelin esas alınması zorunludur.

Ayrıca tahmini bedel tespit komisyonlarının mevzuata uygun olarak oluşturulması ve komisyonlarda işin ehli ve gayrimenkul değerlendirme konusunda uzmanlığı olan personelin görevlendirilmesi; sözleşmelere hasılat payına ilişkin hüküm konulması ve hasılattan pay alınması gerekmektedir.

BULGU 21: Yapım İşlerinde Yeterlilik Kriterleri Konusundaki Takdir Yetkisinin Rekabeti Sınırlandıracak Şekilde Kullanılması

Yapım işlerine ilişkin şartnamelerde, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmayan ve rekabeti engelleyici hususlar içeren düzenlemeler yapıldığı; ihalelerde bütün istekliler için fırsat eşitliğinin sağlanmadığı; yeterlilik kriterleri konusundaki takdir yetkisinin rekabeti sınırlandıracak şekilde kullanıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır.

www.balioglu.net

Anılan Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ise, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmasının, rekabeti engelleyici hususlar içermemesinin ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ''İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı'' şeklinde tanımlamıştır.

Aralarında kabul edilebilir doğal bağlantı bulunmayan yapım işleri kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olarak bir arada ihale edilmektedir. İşlerin ayrı ayrı ihale edilmesi halinde

yeterlilik kriterleri farklı olacakken; işin bir kısmı için geçerli olan yeterlilik kriteri ihalenin tümünü etkilemektedir.

"Balaban Mesire Alanı", "Değirmenlikızık Osmanlı Çarşısı", "Örnek Daire İnşaatı" işleri kısmi teklife kapalı olarak bir arada ihale (2018/214465) edilmiştir. Bu yapım işi kapsamında, 54.000 metrekare peyzaj yapım işi ile 900 metrekare ahşap imalat yapım işi yer almaktadır.

Bu ihaleye ilişkin idari şartnamenin 46 ncı maddesinde,

"İdari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş olarak kabul edilecek işlere ek olarak aşağıda belirtilen şartlar ihaleye katılan istekliler de aranacaktır.

100.000 m² yeşil alan tanzim etmiş olma zorunluluğu aranacaktır.

11.05.2017 tarih ve 30063 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliğinin 24. maddesine göre Ön Yeterlik Alan İstekli Listesinde bulunma şartı aranacaktır." düzenlemesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Bu düzenlemelere göre, ahşap imalat yapım işleri konusunda yeterli olan firmalar "100.000 metrekare yeşil alan tanzim etmiş olma zorunluluğu" yeterlilik kriterini karşılamıyorsa ihaleye katılamayacaktır.

"100.000 metrekare yeşil alan tanzim etmiş olma" şartını karşılayan firmalar ise, Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesine göre belirlenen Ön Yeterlik Alan İstekli Listesinde yer almıyorlarsa bu ihaleye katılamayacaklardır.

Nitekim bu ihaleye ilişkin dokümanı 8 firma temin ettiği halde, ihaleye tek firma katılmıştır. Yaklaşık maliyet 25.558.118 TL olarak belirlenmişken, 19.665.000 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır.

"Balaban Mesire Alanı", "Değirmenlikızık Osmanlı Çarşısı", "Örnek Daire İnşaatı" işleri kısmi teklife kapalı olarak bir arada ihale edildiği halde, 19.665.000 TL bedelli sözleşmenin sadece Balaban Mesire Alanını (54.000 metrekare peyzaj yapım işi) kapsadığı görülmektedir.

Buna göre, Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesine göre belirlenen Ön Yeterlik Alan İstekli Listesinde yer almayanların bu ihaleye katılması engellendiği halde, Değirmenlikızık Osmanlı Çarşısı Yapımı işi ihale kapsamından çıkarılmıştır.

Kamu idaresinin cevabında, geçmiş yıllarda böyle bir uygulama olmuşsa da, devam eden ihalelerde buna benzer uygulamaların yapıldığı ve rekabeti sınırlandıran uygulamalardan kaçınıldığı iddia edilmekteyse de; 03.12.2019 tarihinde yapılan 2019/568486 ihale kayıt numaralı ve 57.561.406 TL yaklaşık maliyetli "Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarımı" işi (27.01.2020 - 27.01.2023) ihalesinde de, kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı uygulamalar sonucunda rekabet engellenmiştir.

Öte yandan 2018/214465 ihale kayıt numaralı "Balaban Mesire Alanı", "Değirmenlikızık Osmanlı Çarşısı", "Örnek Daire İnşaatı" işlerinin ihalesi, 07.06.2018 tarihinde yapılmışsa da, bu işin süresi 300 gün olup, 01.05.2019 tarihinde tamamlanması gerekmektedir. Ancak 31.12.2020 tarihi itibarıyla 910 günlük süre geçtiği halde, iş tamamlanmamıştır. Buna rağmen mevzuatta öngörülen yaptırımlar da uygulanmamıştır.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, yeterlilik kriterleri konusundaki takdir yetkisinin rekabeti sınırlandıracak şekilde kullanılmaması ve istekliler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 22: Yönetim Bilgi Sistemleri Hizmeti Alımlarında 2010 Yılından Beri İhale Yapılmaması ve 2020 Yılı Sonunda Yapılan Açık İhalede Rekabetin Mevcut Yüklenici Lehine Sınırlandırılması

Yönetim bilgi sistemleri güncelleme yazılım destek hizmeti alımlarında 2010 yılından beri açık ihale yapılmadığı; 2010 yılında kamu ihale hukuku temel ilkelerine aykırı olarak pazarlık usulüyle ihale yapıldığı; 2020 yılı sonuna kadar aynı firmadan doğrudan teminle yapılan alımlarda fiyat araştırması yapılmadığı ve sözleşme bedellerinin yüklenici firma tarafından belirlendiği; 2020 yılı sonunda yapılan açık ihalede rekabetin sağlanmadığı ve ihale dokümanının söz konusu firmaya avantaj sağlayacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında, pazarlık usulüyle yapılan ihalenin mevzuata uygun olduğu savunuluyorsa da; yazılım destek hizmeti alımları için 2010 yılında açıklık ve rekabet koşulları sağlanmadan pazarlık usulüyle (21/f) 1 yıllık ihale yapılmış olup, ihaleye tek firma katılmıştır.

Oysa kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ‘’İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı’’ şeklinde tanımlamıştır.

4734 sayılı Kanun'un “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin (c) bendinde; mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınmasına imkan tanınmıştır. Bu hükme göre, asıl sözleşmeye dayalı olarak yapılacak sözleşmelerin toplam süresi 3 yılı geçemeyecektir.

www.balioglu.net

Yazılım destek hizmeti alımı için açıklık ve rekabet koşulları sağlanmadan pazarlık usulüyle (21/f) ihaleye katılan tek firma ile ilk sözleşme 1 yıllık olarak 2011 yılında yapılmıştır. Buna göre; 2012, 2013 ve 2014 yıllarında asıl sözleşmeye dayalı olarak sözleşme yapılabilecektir. 2015 yılından itibaren ise, yeniden mevzuata uygun olarak ihale yapılması zorunludur.

Öte yandan Kanun'un 22’nci maddesinin sonunda, Kanun maddesinde bentler halinde sayılan alımlarla ilgili genel ve bağlayıcı nitelikte, doğrudan teminle alımlarda, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Buna göre, 4734 Sayılı Kanun'un 22’nci maddesinin (c) bendi kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları ile ilgili olarak tek yükleniciden alım yapılabilir olması; piyasa fiyat araştırması yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yukarıda yer verilen mevzuat, alımın tek yükleniciden yapılacak olması dahi piyasa fiyat araştırmasını zorunlu kılmaktadır. Yazılım güncelleme destek hizmeti alımlarında fiyat araştırması yapılmamış olup, sözleşme bedelleri yüklenici firma tarafından belirlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin (22.4.) numaralı maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 22 nci maddesinin (c) bendi kapsamında yapılacak alımlarda, Kanun'un 5 inci maddesindeki

rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri ile Kanun'un temel alım usullerinin gereği olarak; daha önce sözleşmeye bağlanmış asıl işin kapsam ve miktarının, idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmesi; toplam süreleri üç yılı geçmemek üzere asıl sözleşmeye dayalı olarak yapılacak alımların ise, ihtiyaca ilişkin asıl sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımıyla ilgili olarak önceden öngörülmemekle birlikte ihtiyacın gereği olarak ortaya çıkmasına ve tamamlayıcı nitelikte bir alım olmasına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, yazılım hizmeti alımlarının mevzuata uygun olarak ihale edilmesi; ilk sözleşmeye dayalı olarak yapılacak alımlar için ise fiyat araştırması yapılması ve sözleşme bedellerinin yüklenici firma tarafından belirlenmesine imkan tanınmamalıdır.

Bilgi yönetim sistemi yazılım güncelleme destek hizmeti alımı için aynı firma ile 2020 yılı sonuna kadar yeni sözleşme imzalanmışsa da, yazılım hizmeti alımları için zamanında ve rekabet koşulları sağlanmak suretiyle açık ihale yapılması zorunludur.

www.balioglu.net

Tümleşik Belediye Otomasyon Sistemi Yazılımları İşi için 22.12.2020 tarihinde 3 yıllık açık ihale yapılmışsa da, bu ihalede de kamu ihale hukuku temel ilkelerine uygun olmayan hususlar bulunmaktadır.

Kurum cevabında, ihalenin "Tümleşik Belediye Otomasyon Sistemi Yazılımları İşi" olarak yapılmasının gerekli olduğuna ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Ancak ihalenin bu şekilde yapılması bulgunun konusu değildir. Zira ihalenin, Yönetim Bilgi Sistemi (MIS) Yazılımı, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS), E-İmza ve Mobil İmza Kütüphanesi, Vatandaş İlişkileri Yönetimi (CRM), Karar Destek Sistemi (KDS), Online İmar Yapı Ruhsat Sistemi, Dijital Arşiv (E-Arşiv) Otomasyon Sistemi Yazılımları hizmet alımlarının tamamını kapsamasına hiçbir eleştiri getirilmemiştir.

Kurum cevabında, idarede çalışacak personel konusunda belirsizlik olmadığı savunuluyorsa da, idari şartnameye göre, ihaleyi kazanacak firmanın bir personeli Yıldırım Belediyesinde mesai sınırlaması olmaksızın çalışacak ve bu personele asgari ücretin %40 fazlası ödenecektir. Ayrıca Belediyede çalışacak personel sayısı konusunda da belirsizlik bulunmaktadır. Zira şartnamede Belediyede çalışacak personel listesinin bildirilmesi zorunlu tutulmuştur. Bu hususlar istekliler açısından tereddüt oluşturmaktadır.

Personel istihdamı şartı da mevcut yükleniciye avantaj sağlayacak niteliktedir. Bu firmanın zaten İdarede çalışan personeli bulunmaktadır. Belediyede çalışacak personelin çalışma koşulları da belirsizdir. Ancak mevcut yüklenici çalışma koşulları hakkında bilgi sahibidir.

Ayrıca yazılımların kurulması ve çalışmaya hazır hale getirilmesine ilişkin süreler de mevcut yükleniciye avantaj sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Teknik şartnamenin (6.5.) numaralı maddesine göre, yüklenicinin tüm yazılımların kurulması ve çalışmaya hazır hale getirilmesi işlemlerini 48 (kırksekiz) saat içinde tamamlaması zorunludur. Ayrıca var olan sistemdeki tüm veriler en geç 72 (yetmişiki) saat içinde yeni veri tabanı ortamına aktarılacaktır.

İhalelerin; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Belediye Şirketlerinin Mevzuata Uygun Olarak Sayıştaya Hesap Vermesinin Sağlanmaması

www.balioglu.net

Hisselerinin tamamı Belediye ait olan Yeşil Yıldırım A.Ş. ile Yıldırım Kültür A.Ş. nin muhasebe birimi olarak Sayıştaya bildirilmediği ve şirketlerin Sayıştaya mevzuata uygun olarak hesap vermediği görülmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2 inci maddesinde,

"Kamu idaresi: Kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri ifade eder" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Hesapların verilmesi, muhasebe birimlerinin ve muhasebe yetkililerinin bildirilmesi" başlıklı 8 inci maddesinde,

"(1) Kamu idarelerinin hesapları, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletilir veya Sayıştayın bildireceği yere gönderilir.

(2) Bu hesaplara ilişkin ve mevzuatına uygun olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usulleri Sayıştay tarafından belirlenir.

(3) Hesapların verilmemesinden doğan sorumluluk, hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine aittir.

(4) Sayıştay denetimine tabi kamu idareleri, her hesap yılı başında muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin ad ve soyadlarını Sayıştaya bildirmekle yükümlüdür. Yıl içinde yapılan değişiklikler, değişiklik tarihinden itibaren en geç bir ay içinde aynı şekilde Sayıştaya bildirilir." Hükümleri yer almaktadır.

17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5 inci maddesinde; hesap dönemi başında, aylık olarak ve hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri gösterilmiştir.

Söz konusu madde hükümlerine göre, kamu idareleri üçüncü fıkranın (ç) bendinde sayılan mali tablolardan, tabi oldukları muhasebe mevzuatı ile finansal raporlama çerçevesine göre Başkanlıkça bu Usul ve Esasların eklerinde yer verilenleri, belirlenmiş olan formata uygun olarak gönderirler.

www.balioglu.net

Usul ve Esasların 7 nci maddesinde ise,

"(1) Birden fazla muhasebe biriminde muhasebeleştirilen kamu idarelerine ait hesaplar birleştirilerek verilir.

(2) Kamu idaresi hesaplarını Başkanlığa verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kanuna tabi olan kamu idareleri için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya yetkilendirdiği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisindedir. Diğer kamu idarelerinde ise sorumluluk üst yönetici ile muhasebe yetkilisindedir.

(3) Defter, mali tablo, belge ve bilgilerden 5 inci maddede sayılanlar, bu Usul ve Esasların eklerinde, idareler itibarıyla belirlenmiş formatta, her bir tablo, belge veya cetvel tabi olduğu mevzuata göre yetkili ve sorumlu olanlar tarafından elektronik olarak imzalanarak web portal aracılığıyla Başkanlığa gönderilir." Denilmektedir.

Yeşil Yıldırım A.Ş. tarafından Sayıştaya bilgi aktarımlarına Mart 2021 itibariyle başlandığı belirtilmekteyse de; hesap verme sorumluluğunun bilgi aktarımı olarak

nitelendirilmesi doğru olmadığı gibi, hesap verme sorumluluğunun bütün gereklerinin tam olarak ve zamanında yerine getirilmesi zorunludur.

Öte yandan Yıldırım Kültür A.Ş. nin de, mevzuata uygun olarak Sayıştaya hesap vermesi mevzuat gereği olup, kurum cevabında bu sorumluluğun yerine getirileceğine ilişkin bir ifade bulunmamaktadır.

Üst yöneticilerin kamu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama; kayıp ve kötüye kullanımını önleme; malî yönetim ve iç kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi sorumlulukları çerçevesinde, Belediye şirketlerinin mevzuata uygun olarak Sayıştaya hesap vermesinin sağlanması gerekmektedir.

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
https://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Mevduat Faizlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Mevduat faizleri 2020 yılında mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmiştir.
Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Amacı Dışında Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gecekondu Fonunda toplanan paraların 2020 yılında amacına uygun olarak kullanılmıştır.
Otopark Hesabındaki Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Otopark Hesabındaki bedeller 2020 yılında amacına uygun olarak kullanılmıştır.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Mevzuata Uygun Olmayan Hükümler Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sosyal denge sözleşmesinin mevzuata aykırı hükümleri 2020 yılında uygulanmamıştır.
Belediye Tarafından Karşılanan Trafo Kurulumu Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Talep Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında belediye tarafından karşılanan trafo kurulumu gideri bulunmamaktadır.
Belediyenin Kendi Şirketinden İhalesiz Alımlar Yapması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında belediye şirketinden ihalesiz alım yapılmamıştır.
Gıda Dağıtımlarında Hatalı Uygulamalar Olması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gıda dağıtımları 2020 yılında mevzuata uygun olarak yapılmıştır.

www.balioglu.net

İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi İçin Yeterli Ölçüde Fiyat Araştırması Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 10: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması Suretiyle İhalelerin Yüksek Bedellerle Sonuçlanmasına Neden Olunması" olarak yer almaktadır.
Kısımlara Bölmek Suretiyle Doğrudan Teminle Alımlar Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında kısımlara bölmek suretiyle doğrudan teminle alım yapılmamıştır.
Kira Bedellerinin Tespitinde Rayiç Bedelin Esas Alınmaması ve Belediye Tarafından Yapılabilecek Fiyat Araştırmaları İçin Bilirkişi Ücreti Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 17:Taşınmazlara İlişkin Tahmini Kira ve Satış Bedellerinin Tespitinde Piyasa Rayiçlerinin Esas Alınmaması" olarak yer almaktadır.
Park Yapımı İhalelerinde Temel İlkelere Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatta Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında sözleşme yükümlülüğünü yerine getirmeyen kiracılara mevzuatta öngörülen yaptırımlar uygulanmıştır.
Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Tesis Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 7: Belediyenin Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi

www.balioglu.net

			Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi" olarak değişmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 4: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi" olarak yer almaktadır.
Termal Tesislerde İrtifak Hakkı Verilmesi İhalesinde Rekabetin Sağlanmaması ve Hasılattan Pay Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 20: Termal Tesislerde İrtifak Hakkı Verilmesi İhalesinde Rekabetin Sınırlandırılması ve Hasılattan Pay Alınmaması olarak yer almaktadır.
Yönetim Bilgi Sistemleri Yazılım Destek Hizmeti Alımlarında Açık İhale Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı raporunda Diğer Bulgular Bölümünde Bulgu 22 BULGU: "Yönetim Bilgi Sistemleri Hizmeti Alımlarında 2010 Yılından Beri İhale Yapılmaması ve 2020 Yılı Sonunda Yapılan Açık İhalede Rekabetin Mevcut Yüklenici Lehine Sınırlandırılması" olarak yer almaktadır.
Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 19:Taşınmazların Sembolik Bedellerle Kiraya Verilmesi" olarak yer almaktadır.
Taşınmazların İhalesiz Olarak Kiraya Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde "BULGU 18: Taşınmazların

www.balioglu.net

			Kiraya Verilmesine İlişkin Sözleşmelerin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması" olarak yer almaktadır.
Belediyenin Bütün Spor Tesislerinin Belediye Spor Kulübüne Tahsis Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde, " BULGU 6: Belediyenin Bütün Spor Tesislerinin İşletme Hakkının Belediye Spor Kulübüne Verilmesi" olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "BULGU 3: Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması" olarak yer almaktadır.
Hibe Yolu İle Devralınan Şirketin Mali Tablolarda Yer Almaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hibe yolu ile devralınan şirket 2020 yılı mali tablolarında yer almaktadır.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Hatalı Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 2020 yılında mevzuata uygun olarak kullanılmıştır.

www.balioglu.net