



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL GÜNGÖREN BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇERİK

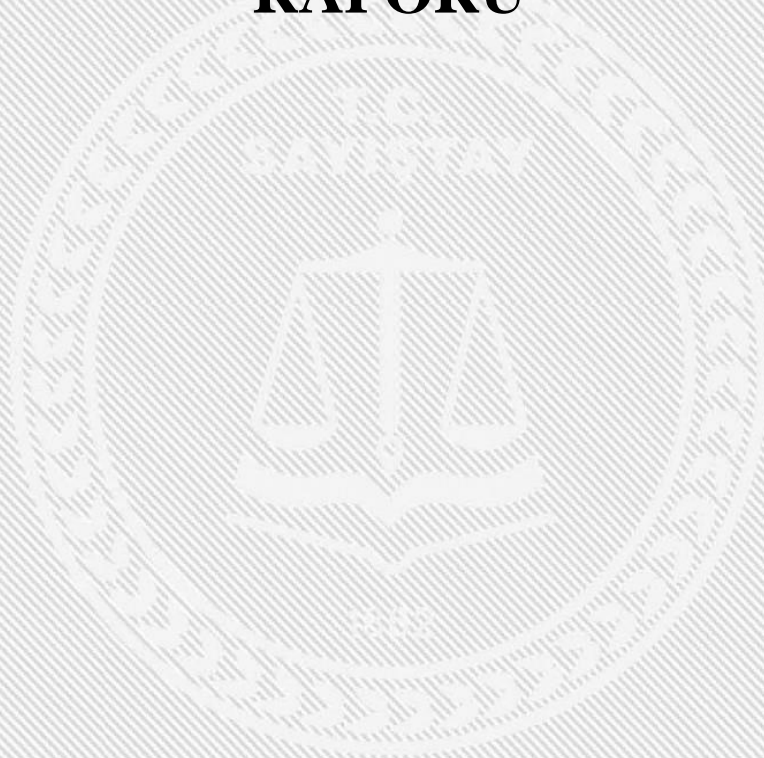
İSTANBUL GÜNGÖREN BELEDİYESİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL GÜNGÖREN BELEDİYESİ 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	114

İSTANBUL GÜNGÖREN BELEDİYESİ

2017 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	108

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Üç Yıllık Bütçe Giderleri Gerçekleşmesi	1
Tablo 2: Üç Yıllık Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi	1
Tablo 3: Muhasebe Kayıtları ile Taşınmaz Kayıtları Tutarları	5
Tablo 4: 2017 Yılında Sosyal Tesisler İçin Ayrılan Bütçe	20
Tablo 5: Kurum Gelirlerinin Tahsilat Oranları	24
Tablo 6: Ecrimisil Karşılığında Kullanılan Taşınmazların Listesi	39
Tablo 7: Ecrimisil Karşılığında Kullanılan Bağımsız Taşınmazlar	42
Tablo 8: Alımların Yoğunluk Arz Ettiği Firmalar	49
Tablo 9: Doğrudan Alımların Bir Kısımına Örnek	49
Tablo 10: Öngörülemeyen Durum Olmamasına Rağmen Verilen İş Artışları.....	57
Tablo 11: Yasal Sınırı Geçen Doğrudan Temin Alımları	67
Tablo 12: Belediye Adına Tescilli Olup Belediyenin Envanterinde Yer Almayan Taşıtlar ..	93

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Güngören Belediyesi muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmektedir. Kamu idaresinin kullandığı muhasebe sistemi, tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemidir.

Güngören Belediyesinin üç yıllık bütçe gelir ve gider gerçekleşme durumu aşağıda yer alan tablolarda verilmiştir.

Tablo 1: Üç Yıllık Bütçe Giderleri Gerçekleşmesi

BÜTÇE GİDERLERİ	2015	2016	2017
	Yılı Gider Gerçekleşmesi	Yılı Gider Gerçekleşmesi	Yılı Gider Gerçekleşmesi
01-Personel Giderleri	23.538.589,15	24.507.752,43	26.253.307,35
02-SGK Devlet Prim Giderleri	3.110.220,73	3.482.658,99	3.722.257,68
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	72.659.927,66	76.425.849,75	86.538.001,81
04- Faiz Gideri	1.100.818,70	1.566.691,30	2.427.904,15
05-Cari Transfer	10.168.425,75	9.990.925,32	9.430.635,05
06-Sermaye Giderleri	30.368.587,33	24.080.074,30	31.418.061,37
07- Sermaye Transferi	3.642.923,35	5.216.568,14	11.803.473,47
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	144.589.492,67	145.270.520,23	171.593.640,88

Tablo 2: Üç Yıllık Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi

BÜTÇE GELİRLERİ	2015	2016	2017
	Yılı Gelir Gerçekleşmesi	Yılı Gelir Gerçekleşmesi	Yılı Gelir Gerçekleşmesi
01-Vergi Gelirleri	54.211.384,23	51.203.694,68	51.439.219,77
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.720.113,18	3.426.873,77	3.512.395,13
04-A. Bağış Yardımlar ile Özel Gelirler	163.000,00	300.000,00	2.505.000,00
05-Diğer Gelirler	61.751.492,45	66.129.274,13	79.054.024,37
06-Sermaye Gelirleri	5.058.714,15	7.393.076,77	17.600.765,86
09-Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	123.904.704,01	128.452.919,35	154.111.405,13

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tahsise Konu Olan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediyenin tahsis ettiği 17 adet taşınmaz ile belediyeye tahsis edilen 6 adet taşınmazın ilgili muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 170 nci maddesinde;

“1. Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanlar milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanlar ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılmasının sağlanacağı,

2. Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği,

3. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı,” hükmü yer almaktadır.

Yine Yönetmelik' in bu duruma ilişkin ilgili maddelerinde 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri, 252 Binalar Hesaplarında tahsise konu edilenlerin izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği belediyenin tahsis ettiği veya belediyeye tahsis edilen toplam 23 adet taşınmaza ilişkin muhasebe kayıtlarının yer almaması nedeniyle muhasebe kayıtlarında eksiklik söz konusudur. Söz konusu kaydın yapılmaması nedeniyle ilgili hesapların doğruyu ve gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Tahsise Konu olan taşınmazlarla ilgili gerekli tespitler yapılmış olup Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliği ve mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Taşınmazlarla ilgili hükümleri dikkate alınmak suretiyle muhasebe kayıtlarına intikali sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, tahsise konu olan taşınmazlarla ilgili gerekli tespitlerin yapıldığından, tahsise konu taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin

Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin taşınmazlarla ilgili hükümleri dikkate alınmak suretiyle muhasebe kayıtlarına intikali sağlanacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: İdarenin Taşınmaz Kayıtları ile Muhasebedeki Kayıtların Örtüşmemesi

Yapılan incelemelerde, idarenin taşınmaz kayıtları ile bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının tür ve tutar itibariyle birbirleri ile örtüşmediği görülmüştür.

İdarenin taşınmaz kayıtlarında taşınmazlarının 241.821.081,72 -TL olduğu, buna ilişkin muhasebe kayıtlarında ise 427.197.194,03 -TL olarak yer aldığı görülmektedir. Karşılaştırma yapıldığında, idarenin taşınmaz kayıtlarının değerleri ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun 185.376.112,31 -TL olduğu görülmüştür.

Söz konusu durumun ayrıntısına inildiğinde bazı uyumsuzlukların nedeni tespit edilmiş olsa da uyumsuzlukların tamamının kaynağına ilişkin net bir belirleme yapılamamıştır. Örneğin taşınmaz kayıtlarında 204.716.819,23 -TL tutarında arsa mevcut iken muhasebe kayıtlarına göre bu tutar 173.795.607,03 -TL'dir. Arada 30.921.212,20 -TL fark vardır. Yapılan araştırmada bunun, Emlak ve İstimlak Müdürlüğünde arsa olarak kayıtlı olan bir kısım taşınmazın Mali Hizmetler Müdürlüğünde Başkanlığında bina vb. şeklinde kayıtlı olmasından kaynaklandığı görülmüştür.

Tablo 3: Muhasebe Kayıtları ile Taşınmaz Kayıtları Tutarları

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	Hesap ve Yardımcı Hesabın Adı	Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutar	Taşınmaz Kayıtlarında Yer Alan Tutar	Fark
250	01.02	Arsalar	173.795.607,03	204.716.819,23	-30.921.212,20
251	01.02	Enerji Nakil Hatları	67.931,15	0,00	67.931,15
251	01.04	Kanalizasyon Hatları	2.628.800,00	0,00	2.628.800,00
251	01.07	Yollar	129.199.057,77	0,00	129.199.057,77
251	01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	52.877.937,33	0,00	52.877.937,33
251	01.20.03	Mesire Yerleri	1.367.968,41	0,00	1.367.968,41
251	01.99	Diğer Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri	1.974.215,37	0,00	1.974.215,37
252	01.01	Beton, Kargir Demir ve Çelik Binalar	63.821.576,34	37.104.262,49	26.717.313,85
252	01.02	Ahşap -Kerpiç Binalar	1.285.330,63		1.285.330,63

252	01.04	Galip Malzemesi Teneke Muvakkat Barakalar ile Prefabrik Binalar	123.133,00		123.133,00
252	02.02	Ahşap -Kerpiç Binalar	55.637,00		55.637,00
TOPLAM			427.197.194,03	241.821.081,72	185.376.112,31

Ayrıca, diğer müdürlüklerden Mali Hizmetler Müdürlüğüne veri akışında aksamalar olduğu, Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderilen verilerde taşınmaz kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı, dolayısıyla birimler arasında koordinasyon eksikliğinin bulunduğu, taşınmaz kayıtları ile bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının birbirleri ile örtüşmemesine neden olduğu görülmüştür.

Netice itibariyle, taşınmaz kayıtları Emlak İstimlak Müdürlüğü tarafından fiili durumu yansıtmayacak şekilde taşınmaz mal programına kaydedilmeli ve taşınmaz kayıt formları Mali Hizmet Müdürlüğüne gönderilmeli, Mali Hizmet Müdürlüğü de söz konusu kayıtları esas alarak muhasebe kayıtlarını düzeltmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan taşınmazlara ilişkin belediye emlak biriminde var olan kayıtlar ile muhasebe birimindeki kayıtların çeliştiği tenkidi gözetilerek iki farklı birimdeki kayıtların uyumlu hale getirilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Dolayısıyla taşınmaz değerlerin kayıtları Emlak istimlak Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğü açısından uyumlu hale getirilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, iki farklı birimdeki kayıtların uyumlu hale getirilmesi için gerekli çalışmalar başlatıldığından, taşınmaz kayıtlarının Emlak istimlak Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğü açısından uyumlu hale getirileceğinden bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Güngören Belediyesinin 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Personelinin Belediye Hizmet Araçlarını Şahsi İşlerinde Kullanması

Belediye personelinin, belediye hizmet araçlarını herhangi bir görev emri olmadığı halde; mesai saatleri dışında, hafta sonu ve resmi tatillerde özel işlerinde kullandığı, hafta sonları şahsi kullanımlar için il dışına çıktığı, araçların günlük kira bedeli üzerinden kiralanmasına rağmen personelin belediye araçlarını yıllık izin kullanacakları yerlere götürdüğü ve izin müddetince araçların tamamen şahsi kullanımlarında olduğu, ayrıca söz konusu kullanımlara ilişkin yakıt giderleri ile otoyol ve köprü ücretlerinin de belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından, 16.05.2017 tarihinde KDV hariç 15.230.276,15 –TL tutarında “Hizmet Aracı ve Sürücü Kiralama İşi” ihalesi yapılarak alınan araçlar kamu hizmetlerinde kullanılması maksadıyla ilgili müdürlüklere verilmiştir. İhale kapsamında söz konusu araçlar için günlük kira bedeli üzerinden ödeme yapılmaktadır. Yapılan incelemelerde araçların, mesai saatleri dışında, hafta sonları ve resmi tatillerde özel işlerde kullanıldığı, hafta sonları yakıtı belediye bütçesinden karşılanmak suretiyle il dışına çıkıldığı görülmüştür.

Ayrıca personelin hizmet araçlarını yıllık izin kullanacakları yerlere götürdüğü ve izin müddetince araçların tamamen şahsi kullanımlarında olduğu tespit edilmiştir. Araçların ihale kapsamında günlük kira bedeli üzerinden kiralandığı düşünüldüğünde, araçların yıllık izin müddetince belediye tasarrufunda olmamasına rağmen günlük kira bedelleri belediye bütçesinden karşılanmıştır. Bununla birlikte, yukarıda bahsi geçen tüm kullanımlar için yakıt giderleri ve otoyol ve köprü ücretleri belediye bütçesinden ödenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ nun 16 ncı maddesinde; “Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar ...” denilerek araç ve gereçlerin özel işlerde kullanılmasına kanun düzeyinde yasak getirilmiş olmakla birlikte aykırı hareket edenler için de 657 sayılı Kanun’ un 125’inci ve 237 sayılı Taşıt Kanunu’nun 16’ncı maddesinde yaptırımlar öngörmüştür.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' in Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı başlıklı 16 ncı maddesinde; “*Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.*” denilmiştir.

Yine Başbakanlık tarafından tasarruf tedbirlerine ilişkin yayımladığı genelgesinde, resmi araçların özel işlerde kullanılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca yerinde yapılan denetimlerde, 237 sayılı Taşıt Kanunu ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince araçların üzerinde olması gereken “*Resmi Hizmete Mahsustur* ” ibaresinin yer almadığı görülmüştür.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediye hizmet araçlarının, şahsi işlerde kullanılması engellenmeli ve sadece görev ve hizmetin gerektirdiği zamanlarda kullanılması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen tespite katılmak mümkün değildir. Belediye tarafından hizmet alımı suretiyle edinilen araçların belediye personeli tarafından kullanımı işin icabı ve doğası gereğidir. Zira özellikle belli birimlerde ve belli personel açısından belediye hizmetlerine ifasında bir mesai mefhumu bulunmamaktadır. Yeri geldiğinde mesai saatleri sonrasında, hafta sonları, resmi tatillerde çalışmak durumunda kalan personelin yine bu maksatla edinilmiş olan hizmet araçlarını kullanmaları işin doğası gereğidir. Söz konusu hizmet araçlarının yakıtında haliyle belediye bütçesinden karşılanması işin doğası gereğidir.

Söz konusu araçların sadece resmi hizmetlerin ve işlerin takibi, kontrolü ve denetiminde kullanıldığı; bu durumun özellikle iş ve mesai yoğunluğu olan belediye birimleri ve yöneticileri açısından zorunlu hale geldiği; İstanbul koşullarında bunun doğal bir uygulama olduğu da dikkate alınmalıdır.

Zira belediye birimlerinde görev alan ve belli pozisyonlarda bulunan personelin mesai mefhumu bulunmadığı; belediye iş ve hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde takibi için böylesi bir uygulamanın zorunlu olduğu; bu uygulamanın ihaleye ilişkin teknik şartnameyede uygun bir şekilde yapıldığı dikkate alındığında mevzuata ve ihale dökümanına aykırı bir husus bulunmamaktadır.

Bulguda zikredilen diğer bir husus olarak zikredilen “Resmi Hizmete Mahsustur” ibaresinin yazılmadığı ile ilgili ise değerlendirme hatalı olmuştur. Zira 237 sayılı Taşıt kanunu 14. Maddesindeki amir hüküm, kayıt, tescil ve verilecek plakalar ile ilgili olup, Kamu kurumlarında edinilen araçlar ile ilgilidir. 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 5. Maddesinin f bendinde ise “Hizmet alımı suretiyle edinilen taşıtların (Kanuna bağlı (1) sayılı cetvelde belirtilenlere tahsis olunacak taşıtlar hariç) ön camına, 35 puntodan az olmamak kaydıyla “Resmi hizmete mahsustur” ibaresi yazılı bir levha görünür bir şekilde konulacaktır” demektedir. Hizmet araçlarının ön camında zaten bu levhalar bulunmaktadır.

Bununla birlikte bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle uygulamada hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin belirttiği, özellikle belli birimlerde ve belli personel açısından belediye hizmetlerinin ifasında bir mesai mefhumu bulunmadığından araçların işin icabı ve doğası gereği kullanıldığı ifadesine katılmak mümkün değildir. Zira belediye hizmet araçları, sadece işin doğası gereği özellik arz eden müdürlükler tarafından değil, yaklaşık tüm müdürlükler tarafından kullanılmıştır. Diğer taraftan, hizmet araçlarının personelin yıllık izin kullandıkları sürelerde beraberinde götürüldüğü ve dolayısıyla yıllık izin müddetince tamamen şahsi kullanımlarında olduğu görülmüştür. Söz konusu kullanımların özellikle turizm ve tatil beldelerinde(Ege ve Akdeniz kıyıları) yoğunlaştığı tespit edilmiş dolayısıyla Güngören Belediyesinin mücavir alan sınırları düşünüldüğünde, İdarenin hizmet araçlarının işin icabı ve doğası gereği kullanılmasının doğru olduğu savunması yersizdir. Bununla birlikte, herhangi bir belirsizliğe yer vermemek için araçlarının şahsi kullanımları gerek GPS kayıtları gerekse yakıt kullanım istasyonları gibi hususlar dikkate alınarak tarafımızca tevsik edici vesikalarla ispatlanmıştır.

Ayrıca İdarenin, hizmet araçlarının şahsi işlerde kullanılmasının ihaleye ilişkin teknik şartnameye uygun bir şekilde yapıldığı, mevzuata ve ihale dokümanına aykırı bir husus bulunmadığı cevabı yerinde görülmemiştir. Zira, belediye hizmet araçlarının şahsi işlerde kullanılacağına dair teknik şartnameye veya ihale dokümanına herhangi bir ibare konulması zaten mümkün değildir.

Diğer taraftan İdare cevabında, “Resmi Hizmete Mahsustur” ibaresinin yazılmadığı iddiasının hatalı olduğu ifade edilmiştir. Bulguya bakıldığında, söz konusu ibarenin yazılı olması gerektiğine dair herhangi bir iddiaya yer verilmediği görülmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kamu araçlarının şahsi işlerde kullanılmasını mutlak suretle yasaklamış ve kullananlar için disiplin cezaları öngörmüştür. Diğer taraftan 237 sayılı Taşıt Kanununun 16 ncı maddesinde, taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin haricinde veya şahsî hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler hakkında bir seneye kadar hapis cezasına hükmolunacağı, bu yüzden hâsıl olan masraf ve zararların genel hükümlere göre tazmin olunacağı belirtilmiştir. Netice itibariyle, belediye hizmet araçlarının, şahsi işlerde kullanılması engellenmeli, sadece görev ve hizmetin gerektirdiği zamanlarda kullanılması sağlanmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Belediye Sınırları İçerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işyerleri olmasına rağmen ilgili Yönetmelik gereğince işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Güngören Belediyesinde yapılan denetimlerde tarafımızca, Güngören İlçesinin mülki sınırları içerisinde 12.165 adet faal işyerinin olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatının olup olmadığı noktasında denetim yapılmış 12.165 adet işyerinin 932 (toplam faal işyeri sayısının % 7' si) adeti denetlenmiştir. Faal işyeri sayısının sadece % 7'si denetlenmesine rağmen 932 adet işyerinden 506 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği görülmüştür. Diğer bir anlatımla, Güngören ilçesinin mülki sınırları içerisinde % 54 düzeyinde ciddi bir oranda işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “İşyeri açılması” başlıklı 6'ncı maddesinde, “Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmıştır.

Bu bağlamda, Belediye tarafından işyerleri içerisinde denetlenmeyen % 93'lük kısım ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmalı ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin Yönetmelik hükümleri gereğince işlem tesis edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösterecek olan işyerlerine ruhsat verilmesi iş ve işlemleri İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yerine getirilmektedir. Yönetmelik hükümleri dikkate alındığında iş yeri açmak isteyen gerçek ya da tüzel kişilerin öncelikle yönetmelik hükümlerine uygun usul ve esaslar çerçevesinde belediyemize müracaat etmesi gerekmektedir. Nitekim

İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin ilgili madde hükmünde;

—İşyeri açılması

Madde 6- ...

İşyeri açmak isteyen gerçek veya tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1 ve 2’de yer alan durumlarına uygun formu doldurarak yetkili idareye başvurur...denilmektedir.

Aksi halde haliyle söz konusu iş yerinin iş yerlerinin ruhsatsız çalışması ve kanunsuz bir tablo ortaya çıkacaktır Böylesi bir durumun tespiti için ise belediyemiz ilgili birimleri gerekli çalışmaları yürütmektedir. Fakat bu durumun tam anlamıyla tespiti belediyemizin personel kadrosunun, imkânlarının yeterli olması ile ilgilidir. Mevcut kadro yapımız ve kapasitemiz dikkate alındığında mümkün olduğunca bu tür işyerleri denetlemekte ve gerekli yasal işlemler tereddütsüz yerine getirmektedir. Yani belediyemiz sınırları içerisinde bulunan faaliyette bulunan işyerlerine işyeri açma ve çalışma ruhsatı yönünden sıklıkla denetimler yapılmakta ve mevzuata aykırı işyerlerinin tespit halinde gerekli müeyyideler uygulanmakta ;gerekli yasal işlemler ifa icra edilmektedir. Dolayısıyla bulguda ifade edilen ve ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerine ilişkin olarak belediyemizin yukarıda da ifade edildiği üzere kadro kapasitesi , yapısı ve imkanlar çerçevesinde gerekli çalışmalar yürütülmektedir.

Neticede, İlçemiz içerisindeki ruhsatsız işyerlerinin tespiti için ilgili birimlerce gerekli işlemler en kısa sürede sonuçlandırmaya devam edecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare, ilçe mücavir alan içerisindeki ruhsatsız işyerlerinin tespiti için ilgili birimlerce gerekli işlemlerin en kısa sürede sonuçlandırılacağını ifade etmiş olduğundan bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Billboard ve Reklam Panolarının Kiralanması İşinde İlan ve Reklam Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

Güngören Belediyesinin billboard ve reklam panolarının kiralanması ihale dosyasının incelenmesi neticesinde, idare tarafından kiracı firmaya 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96'ncı ve Geçici 7'nci maddesine uygun şekilde ilan ve reklam vergisinin tahakkuk yaptırılmaması sonucunda ilan ve reklam vergisi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

İşıksız billboard ve reklam panoları ile ışıklı billboard ve reklam panoları için ise sırasıyla Mezkur Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci ve dördüncü bendinde yer alan tutarları geçmemek üzere belediye meclisinin belirlediği tarife üzerinden ilan ve reklam vergisi tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. İdare ise, Mezkur Kanun'un birinci fıkrasının altıncı bendinde yer alan tutar üzerinden ilan reklam vergisi tahakkuk işlemi gerçekleştirilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*İlan ve Reklam Vergisi*" başlıklı 12 ve 13 üncü maddelerinde;

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu,

İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu,

İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "*Tarife ve nispet*" başlıklı 15'inci maddesinde;

"İlan ve Reklam Vergisi aşağıdaki tarifeye göre alınır.

(Değişik Tarife: 30/12/2004-5281/16 md.)

Verginin Tutarı (YTL)

En az* *En çok

1. Dükkân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi

<i>tüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:</i>	20	100
<i>2. Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:</i>	8	40
<i>3. Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak:</i>	2	10
<i>4. Işıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaresine için yıllık olarak:</i>	30	150
<i>5. İlân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için:</i>	0,01	0,25
<i>6. Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden:</i>	0,02	0,50

Vergi tarifesinin uygulanmasında aşağıdaki esaslara uyulur:

a) Metrekare üzerinden yapılan hesaplamalarda, yarım metrekaresine kadar olan kesirler yarım metrekaresine, yarım metrekaresini aşanlar ise tam metrekaresine tamamlanır.

b) Herhangi bir yüzeye yazılmak, takılmak veya çizilmek suretiyle yapılan ilan ve reklamlarda yazı ve resimlerin kapladığı alanın yüzölçümü esas alınır.

c) Çok cepheli ilan ve reklamlarda metrekaresine hesabı her cephe için ayrı ayrı nazara alınır,

d) Vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3 üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamın süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınır. 6 ayı geçen süreler 1 yıl, hafta kesirleri de tam hafta sayılır.

e) Vergi tarifesinin 5 ve 6 ncı bentlerinde yer alan ve çok nüsha olarak basılan ilan ve reklamlar üzerinde basımevinin ticari unvanı, adresi ve kaç nüsha olarak basıldığı ayrıca belirtilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuata hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kiracı firmaya, ışsız billboard ve reklam panoları ile ışıklı billboard ve reklama panoları için ise sırasıyla Mezkur Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci ve dördüncü bendinde yer alan tutarları geçmemek üzere ve belediye meclisinin belirlediği tarife üzerinden ilan ve reklam vergisinin tahakkuk ettirilmemesi sonucu 2013 ve 2017 yılları arasında kurumun mali tablolarında 325.258,00-TL kayba neden olunmuştur. İlan ve reklam vergisinin eksik alınması sonucunda kurumun mali tabloları yıllar itibari ile olumsuz etkilenmekte ve belediye gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. İdare tarafından söz konusu vergiye ilişkin eksik tahakkuk ve tahsil işlemlerinin en kısa süre içerisinde ikmal edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizin billboard ve reklam panolarının kiralanması işinde ilan ve reklam vergisinin tahakkuk yaptırılmaması sonucunda ilan ve reklam vergisi eksik tahakkuk ettirildiği iddia ve tenkitine ilişkin bulguya katılmamaktayız.

Bulguda belirtilen ilan ve reklam panolarının kiralanması işinde, öncelikle ifade edilmesi gereken nokta söz konusu işin ihalesini üstlenmiş olan kiracı firmanın bizatihi kendisine ait ilan ve reklamları değil başka kişi ya da kuruluşlara ait ilan ya da reklam faaliyetini icra ettiği göz önüne alındığında bulgu 2 de ifade edildiği şekliyle 2464 sayılı kanunun 15. Maddesinin 1. fıkrası 1. ve 4. bentlerinde yer alan tarifeler üzerinden ilan reklam vergisi tahakkuk ettirilmesi gerektiği hususu çok net bir şekilde ortaya çıkmamaktadır. Bu sebeple de Belediye Meclisi tarafından aynı kanunun 15. maddesinde yer alan 6. Bent hükümleri dikkate alınmak suretiyle tarife belirlemesi yoluna gidilmiştir .

2464 sayılı kanunun 15. Maddesinin 1. Fıkrası 1. bendinde yer alan ;

— Dükân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibitüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:İle 4.bendinde yeralan;

—Işıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaare için yıllık olarak...İ hallerin billboard ve reklam panolarının kiralanması işinde aynen mevcut olduğundan bahsedilemez. Bu durumda söz konusu işin 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenen ilan ve reklam vergisine konu iş ve işlemlerle birebir aynı olduğu söylenemez. Söz konusu kanunda bahsedilen ve bulguda yer alan 1. ve 4. tarifede yazılı koşullar billboard ve reklam panolarının kiralanması işinde mevcut değildir.

İhale sözleşmesinde belirtilen billboard ve megalight belediye malı olup belediye tarafından ihale yoluyla söz konusu yerlerin işletilmesi hakkı yükleniciye devredilmiştir. Yüklenici gerek bu yerlerde ve gerekse kendisinin koyacağı 50 adet raketlerde sadece ilanlara değil belediye tarafından yaptırılacak duyurulara da yer verecektir. Bu durum, sözleşmenin amir hükmüdür. Şu halde söz konusu yerlerde sadece başka kişi ya da firmalara ait olup ticari ya da farklı maksatlı ilanların var olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Yani sözleşmesinde belirtilen ve ilan reklam vergisinin hangi tutar üzerinden ödeneceğine dair hüküm incelendiğinde söz konusu 6. bendin ihale konusu yerlerin işletilmesi işine uygun olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsiline ilişkin bir kuralın sözleşmede yer alması sebebiyle bu hüküm uygulanmıştır. Yüklenici firma nezdinde belediyemiz tarafından sözleşmenin bu hükmüne istinaden gerekli tahakkuk ve tahsilat yapılmaktadır. Belediye Meclisi'nin takdir ve iradesine göre belirlenmiş olan tarifeye göre de alt de üst limit tutarlar dikkate alınarak hesaplamalar yapılmıştır. Dolayısıyla 15.ci maddenin 1.fıkrasının 1 ve 4. bentlerinde belirtilen hallere nitelik olarak benzemediği için aynı maddenin 6. bendinde yer alan tarife esas alınmıştır.

Bununla birlikte bulgu dikkate alınarak, Belediyemiz billboard ve reklam panolarının kiralayan firmaya 112 adet Bilboard 28 adet CLP 2 adet Megalight ilan değiştirici için toplam 341.257.00 TL. ilan reklam vergi farkı çıkarılmıştır. Ekte sunulmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, söz konusu bulgu dikkate alınarak billboard ve reklam panolarını kiralayan firmaya 112 adet Bilboard 28 adet CLP 2 adet Megalight ilan değiştirici için toplam 341.257.00 TL. ilan ve reklam vergisi farkı çıkarıldığından bahsedilmiş netice itibariyle bulguya iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Ambalaj ve Cam Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İşleminde Gelir Elde Edilmemesi

Güngören Belediyesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde kendisine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla Hursan Geri Dönüşüm ve Çevre Tek. San. Tic. Aş., Başak Endüstriyel Ürünler ve Geri Dönüşüm San. Tic. Ltd. Şti., şirketleriyle ambalaj atıklarının toplanmasını kapsayan protokoller imzalamış olmasına rağmen idarenin söz konusu firmalara verdiği imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde etmediği tespit edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" nı düzenleyen 15'inci maddesinin (g) fıkrasında; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*" hükmü ile ambalaj atıklarının toplanması belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktadır.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde, ambalaj atıklarıyla ilgili olarak belediyelere bazı görev ve sorumluluklar verilmiş olup, aynı Yönetmelik'in 24'üncü maddesinin birinci fıkrasında da ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine göre belediyelerin sorumlu olduğu ayrıca belirtilmiştir.

Bu doğrultuda Belediyeler, söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar.

Uygulamaya bakıldığında sistem şu şekilde işlemektedir. Ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, AGED gibi vakıflar kurmuşlar, yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmişlerdir. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. "Belediye - Yetkilendirilmiş Kuruluş - Çevre Lisanslı Şirket" arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura ederek ücretini ondan almakta, ayrıca söz konusu atıkları geri dönüşüm amacıyla satmakta olup iki türlü gelir elde etmektedir.

Güngören Belediyesi tarafından yukarıda ismi zikredilen şirketlere, herhangi bir ihale yapılmadan verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeksizin ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Ancak Güngören Belediyesi tarafından söz konusu şirketlere ihale ile verilmesi gereken imtiyaz hakkı karşılığında, herhangi bir bedel alınmamıştır.

Yapılan denetimlerde, söz konusu şirketlerin yetkili kuruluşlardan ne kadar nakdi destek aldığı hususunda, söz konusu kuruluşlarla yazışmalar yapılmış ve 89.926,62 –TL nakdi destek tutarının şirketlere ödendiği tespit edilmiştir. Ayrıca söz konusu şirketlerin topladığı ambalaj atıklarını geri dönüşüm tesislerine vermeleri sonucunda yaklaşık olarak 2.746.934,00 –TL

tutarında hasılat elde ettikleri görülmüştür. Görüleceği üzere protokol ile imtiyaz hakkının bedelsiz verildiği şirketler iki taraflı kazanç sağlayarak yaklaşık olarak 2.836.860,62 –TL tutarında gelir elde etmişlerdir.

Bu itibarla, ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz devrinin, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde açılacak ihale yoluyla, en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya verilerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunun yapılmaması neticesinde mahrum kalınan ihale bedeli kadar kurum faaliyet sonuçları tablosu olumsuz yönde etkilenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda Belediyemiz tarafından, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 8’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nde kendisine verilen görevleri yerine getirmek maksadıyla lisanslı şirketlerle ambalaj atıklarının toplanmasını kapsayan protokollere ilişkin imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmediği ifadesine yer verilmiştir.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinde —Belediyelerin görev ve yetkileri başlıklı 8. Maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde, Belediyelerin, ambalaj atıklarını kaynağında ayrı toplamaları ve toplattırmaları hükme bağlanmıştır. Yine aynı Yönetmeliğin "Ambalaj atıklarının ayrı toplanması sistemi" başlıklı 24. maddesinin 1. fıkrası, hem Büyükşehir Belediyesi Kanununa hem de Belediye Kanununa atıfta bulunmuş ve ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından belediyelerin sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinin 1. fıkrasının (k) bendinde ise ambalaj atıklarını toplama işinin geçici faaliyet belgesi ve/veya çevre lisanslı işletmelere verilmesinin esas olduğunu ve ambalaj atıklarının bunların dışındaki kişi ve/veya kuruluşlar tarafından toplanmasının yasaklandığı görülmektedir. Kanun ve Yönetmeliklerin yukarıda yer alan ilgili maddelerinde; ambalaj atıklarının ayrı toplanmasında Belediyelerin sorumlu olduğu ve bu amaçla kurulacak tesislerin de çevre lisanslı olmaları gerektiği anlaşılmaktadır. 2872 sayılı Çevre Kanunu ve Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğin göre ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşümü ve geri kazanımına dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik maliyetlerin karşılanmasından lisanslı kuruluşların yetkili ve de sorumlu olduğu göz ardı edilmemelidir.

Bulguda yer alan ambalaj ve cam atıkların toplanması ve değerlendirilmesi işlemlerinin dayanağı öncelikle 2872 sayılı çevre Kanunu'nun 8. Maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği olup söz konusu yönetmelik belediyemizi de bağlayan

hükümler içermektedir. Yönetmelik incelendiği zaman söz konusu ambalaj ve cam atıkların toplanması değerlendirilmesi işlemlerinin ihale yoluyla yapılacağına dair bir hükme de yer verilmemiştir. Bu sebeple de söz konusu ambalaj ve cam atıkların toplanması ve değerlendirilmesi faaliyetleri protokol ile lisanslı kuruluşlara yaptırılmıştır. Yapılan işlemin hukuka aykırılığından bahsedilemez. Belediyemizce, söz konusu firmalara protokoller kapsamında bu işlerin yaptırılmasının mesnetsiz olduğu söylenemez. Belediyenin Belediye Kanununun 15. maddesinin g fıkrasında yer alan yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için haliyle personel, makine-ekipman, malzeme gibi birtakım maliyet bileşenlerine ihtiyacı bulunmaktadır. Bu durumda söz konusu yükümlülüklerini yerine getirilmesinin belediye açısından bir mali külfet doğuracağı açıktır. Nitekim belediyemiz tarafından çöp toplama nakli işleri de ihale yoluyla yaptırıldığı ve bir bedel ödemek zorunda kaldığı bilinmektedir. Burada da benzeri bir durumdan bahsetmek mümkündür. Kaldı ki söz konusu ambalaj ve cam atıkların toplanması ve değerlendirilmesi işinin lisanslı firmalara protokol yoluyla yaptırılması süreci, firmalar açısından bir takım yükümlülüklerin üstlenilmesi, birtakım maliyetlere katlanması ve birtakım giderlerin yapılması sonucunu da doğurmaktadır. Bu durumda söz konusu yükümlülüklerini yerine getirilebilmesi için gerekli olan maliyetler, giderler, makine ekipman, personel gibi unsurlar lisanslı firmanın yükümlülüğündedir. Söz konusu protokollerin 01.07.2017 den itibaren imzalandığı ve 3 yıl süreyle geçerli olduğu dikkate alındığında da devam eden bir sözleşmeye müdahale edebilmek hukuken de doğru olmayacaktır. Kaldı ki söz konusu ambalaj ve cam atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi işinden nihayetinde bir gelir elde edilmesinin bir garantisi de bulunmamaktadır. Bu sebeple bulguda ifade edildiği şekliyle söz konusu imtiyaz sahibi firmaların bir gelir elde etme garantisi de bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile söz konusu toplama ve değerlendirme işlemlerini yerine getiren firmaların katlandıkları maliyetler ve giderler karşısında her halükarda bir kar elde etmelerine dair bir garantide bulunmamaktadır. Bulguda ifade edilen rakamlar karşısında söz konusu firmaların katlanmış olduğu maliyetler ve yükümlülükler de hesaplama dahil edildiğinde nihayetinde farklı bir mali tablonun ortaya çıkma ihtimali de bulunmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinin (g) fıkrasında, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak sayılmıştır. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nde, ambalaj atıklarıyla ilgili olarak belediyelere bazı görev ve sorumluluklar verilmiş olup, aynı Yönetmelik’in 24 üncü maddesinin birinci fıkrasında da ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından belediyelerin sorumlu

olduğu belirtilmiştir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak görevi sadece belediyelere tanınarak imtiyaz hakkı verilmiştir. Bu kapsamda belediyeler ambalaj atıklarını ya kendisi toplayarak geri dönüşüme kazandırmalı ya da kendisine tanınan imtiyaz hakkını ihale yoluyla üçüncü kişilere devretmelidir.

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 işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla ambalaj atıklarının geri kazanımından elde edilen gelirin ihale konusu edilmeyerek bedelsiz olarak şirketlere verilmesinde hukuka uyarlılık bulunmadığı, mahrum kalınan ihale bedeli kadar kurumun gelir kaybına uğradığı düşünülmektedir.

Diğer taraftan idare cevabında yer alan, protokollerin 01.07.2017 den itibaren imzalandığı ve 3 yıl süreyle geçerli olduğu dikkate alındığında devam eden bir sözleşmeye müdahale edebilmenin hukuken doğru olmayacağı ifadesinde isabet görülmemiştir. Çünkü 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu özel kanun olup, sözleşmeyi kapsayan 6098 sayılı Borçlar Kanunu ise genel kanundur. Doktrinde özel kanunun genel kanuna önceliği söz konusudur. Zira belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olacağı, söz konusu Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

Kurumun elde etmesi gereken gelir kaybından mahrum olmaması, kurum faaliyet sonuçlarının olumsuz yönde etkilenmemesi için imtiyaz hakkının ihale konusu edilmek suretiyle söz konusu haktan gelir elde edilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Belediye İştirakinin İşlettiği Tesislere Ait Giderlerin Belediye Bütçesinden Karşılanması

Yapılan incelemelerde, belediye iştirakinin işlettiği tesislerin sabit ve faaliyet giderlerinin belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Belediye iştiraki olan Günbel Temz. İnş. Gıda. Eğt. Org. San. Tic. A.Ş. idareye verdiği dilekçede, tesislerin bütün bakım ve onarımı ve içinde yer aldığı parkın bakım ve onarımı kendisine ait olmak üzere tesisleri işletmek istediğini belirtmiştir. Söz konusu dilekçe neticesinde tesisler belediye iştirakine verilmiştir. Yapılan denetimlerde de tesislerin iştirak

tarafından serbest piyasa ekonomisi içerisinde ticari esaslara göre işletildiği görülmüştür. Nitekim, belediye iştirakleri Türk Ticaret Kanunu'na tabidir ve bunlar hakkında özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Bu iştiraklar, “özel hukuk tüzel kişileri” olup, belediyeden farklı tüzel kişiliğe haizdir, ayrıca belediyeden bağımsız bütçeleri bulunmaktadır.

Yapılan denetimlerde, iştirakin verdiği dilekçede tesislerin bütün bakım ve onarımı ve içinde yer aldığı parkın bakım ve onarımı kendisine ait olmak üzere, tesisleri işletmek istediğini ifade etmesine rağmen, tam aksi bir durumla karşılaşılmış ve iştirakin işletmiş olduğu tesislerin elektrik, su, doğalgaz gibi faturaları ile ticari faaliyet için yaptığı birtakım giderler belediye bütçesinden karşılanmıştır. Ayrıca, tesislerin elde ettiği gelirlerin de iştirak tarafından alındığı tespit edilmiştir. Son 3 yıl içerisinde belediye bütçesinden karşılanan sabit ve faaliyet giderlerinin toplam tutarı 3.203.304,94 TL'dir.

Belediye bütçesinden 2017 yılında söz konusu tesisler için 1.250.000,00 TL bütçe tahsis edilmiştir. Yukarıda da zikredildiği üzere belediye iştirakleri farklı tüzel kişiliğe haiz olup belediyelerden bağımsız bütçeleri vardır. Dolayısıyla belediye iştirakinin işlettiği tesisler için belediye tarafından bütçe tahsis edilmesi mevzuata aykırıdır. Söz konusu bütçeye ilişkin ayrıntılı tablo aşağıdadır;

Tablo 4: 2017 Yılında Sosyal Tesisler İçin Ayrılan Bütçe

Destek Hizmetleri Müdürlüğü Sosyal Tesisler Bütçesi (2017)				
Bütçe Kodu	Bütçe ile Verilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği (Aktarma/Ekleme Sonrası)	Bütçe Gideri (Harcanan)	Kalan Ödenek
06.1.1.05 Sosyal Tesis Mefruşatı Alımları	650.000,00	235.000,00	218.827,00	16.173,00
06.7.7.04 Sosyal Tesisler Onarım Gideri	600.000,00	600.000,00	549.485,88	50.514,12
Toplam	1.250.000,00	835.000,00	768.312,88	66.687,12

Öte yandan, yerinde yapılan denetimlerde kesilen fatura, fiş vb. vesikaların “Günbel Temz. İnş. Gıda. Eğt. Org. San. Tic. A.Ş.” adına kesilmekte olduğu görülmüştür. Tesislerin sabit ve faaliyet giderlerinin belediye bütçesinden karşılanıp, gelirlerin ise ismi zikredilen iştirak tarafından alınması sorumluluğun belediye personeli ve giderlerin belediye bütçesinden karşılanması, yönetme yetkisi ve elde edilen gelirlerin ise iştirak uhdesinde olması anlamına gelmektedir. Söz konusu husus kamu maliyesi açısından yetki ve bu yetkiye dayanan

sorumluluk ilkesine aykırıdır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap Verme Sorumluluğu*" başlıklı 8 inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmiştir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu itibarla, belediye iştirakinin işlettiği yerlerin faaliyet ve sabit giderlerinin belediye bütçesinden karşılanması ve ayrıca bu yerler için belediye bütçesinden kaynak tahsis edilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda, belediye iştirakinin işlettiği tesislerin sabit ve faaliyet giderlerinin belediye bütçesinden karşılanması tenkit edilmiştir.

Belediye iştiraki olan Günbel Temz. İnş. Gıda. Eğt. Org. San. Tic. A.Ş. , tesisleri işletmektedir. Belediye iştirakinin işlettiği tesislere ait giderlerin belediye bütçesinden karşılanmasındaki temel maksat, Belediye Kanununun 14. maddesinde sayılan ve belediyelerin görev ve yükümlülükler arasında yer alan bir takım faaliyetlerin yerine getirilmesidir. Nitekim Belediye Kanununun 14. Maddesinde

"Belediyenin görev ve sorumlulukları

MADDE 14. — Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

.... spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. "hükmü karşısında ve de mülkiyeti belediyemize ait olan tesisleri işleten belediye iştirakinin belediyemize ait olduğu dikkate alındığında netice itibarıyla belediye açısından bir mali kaybının olmadığı açıktır. Belediyeye ait olan şirketin söz konusu tesisleri işletmesi neticesinde esasen ticari bir gaye güdülmemektedir. Söz konusu tesisler, tamamen belde halkımızın istifadesine dönük, huzurlu ve rahat bir ortamda sosyal etkinlikler yapılabilmesi amacıyla yöneliktir. Belediye şirketinin bu

tesisleri söz konusu maksatla işletirken katlanılacak birtakım maliyetlerin altından kalkabilecek mali gücü de bulunmamaktadır. Şirketin mali tabloları dikkate alındığında bu durum görülebilecektir. Bu sebeple de mali imkânlarını el vermemesi sebebiyle, zorunluluktan kaynaklanan sebeplerle belediye iştirakinin işlettiği tesislerin giderleri belediyemiz tarafından üstlenilmiştir. Söz konusu giderler nihayetinde şirketin aktifini artırıcı harcamalar değildir. Netice itibariyle mülkiyeti belediyemize ait olan tesislerin değerini artırıcı harcamalardır. Belediye şirketinin elde etmiş olduğu sınırlı gelir ve ve kaynaklarla söz konusu giderleri karşılaması mümkün olmadığı dikkate alındığında tamamen sosyal amacı ve zorunlu hallerden kaynaklanan bu tablo karşısında belediyemizin kayıtsız kalması düşünülemez. Aksi halde sosyal amaç güden şirketin faaliyetlerini devam ettirebilmesi ve beklenen sosyal faydayı sağlayabilmesi mümkün olmayacaktır. Şayet belediye, üstelik de kendi mülkiyetinde ve sorumluluğunda olan yerlerin giderlerini üstlenmemiş olsaydı aksi durumda tesislerin faaliyetlerini sosyal amaçlara uygun bir şekilde yerine getirmesi mümkün olmayacaktı. Şirketin sahip olduğu kaynak ve finansman imkânları ve yapısı ile bu çaptaki giderleri finanse edebilmesi mümkün değildir. Netice itibariyle mülkiyeti belediyeye ait olan ve tamamen belediyenin tasarrufu altındaki bir yere ve de sosyal amaçla yapılmış bir takım harcamalarını belediye tarafından yerine getirilmesi işin doğası gereğidir. Bu suretle belde sınırlarında yaşayan vatandaşa daha nezih, huzurlu ve nitelikli hizmet sunabilmek imkânı sağlanmaktadır.

Neticede, belediye iştirakinin işlettiği yerlerin giderlerinin belediye bütçesinden karşılanması zorunluluktan ve Belediye kanunun yüklemiş olduğu görev ve sorumlulukların layıkıyla yerine getirilebilmesi amacına yöneliktir.” denilmektedir.

Sonuç olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 124 üncü maddesinde, anonim şirketlerin ticaret şirketi olduğu ve sermaye şirketi sayıldığı belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Tüzel Kişilik ve Ehliyet” başlıklı 125 inci maddesinde, ticaret şirketlerinin tüzel kişiliğe haiz olduğu, Türk Medenî Kanununun 48 inci maddesi çerçevesinde bütün haklardan yararlanabileceği ve borçlar üstlenebileceği ifade edilmiştir.

Görülebileceği üzere ticaret şirketleri, özel hukuk tüzel kişileri olup Türk Ticaret Kanunu’na tabidir ve bunlar hakkında özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Bu şirketler belediyeden farklı tüzel kişiliğe haizdir, ayrıca belediyeden bağımsız bütçeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda, Günbel Temz. İnş. Gıda. Eğt. Org. San. Tic. A.Ş. ticaret şirkettir ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir.

İdare cevabında, Belediye iştirakinin işlettiği tesislere ait giderlerin belediye bütçesinden karşılanmasındaki temel maksadın, Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde sayılan ve belediyelerin görev ve yükümlülükler arasında yer alan bir takım faaliyetlerin yerine getirilmesi olduğu ifade edilmiştir. Tarafımıza verilen cevaptan da anlaşılacağı üzere, Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde sayılan görev ve yükümlülükler “Belediye” nin görev ve yükümlülüğü olup, ticaret şirketlerine bu anlamda bir görev veya sorumluluk yüklenmemiştir.

Diğer taraftan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26 ncı maddesinde, sosyal tesislerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye şirketlerine verilmesi öngörülmüş iken 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda sosyal tesislerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye şirketlerine verilebileceğine dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Belediye sosyal tesisleri, Belediye tarafından ya bizzat işletilmeli ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale konusu edilmelidir. Bu bağlamda, sosyal tesislerinin işletilmesinin belediye şirketine ihalesiz olarak verilmesi mümkün değildir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Tahakkuk Eden Gelir Tahsilâtlarının Düşük Düzeyde Bulunması

Güngören Belediyesinin 2017 yılı mali tablolarında tahakkuku yapılan çeşitli vergi, harç, idari para cezası ve ecrimisil gelirlerine ilişkin toplam 54.168.198,76 TL’lik kısmının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*” başlıklı 38’inci maddesinde;

“Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek. ...” denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “*Muhasebe Hizmeti ve*

Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un, “*Ödeme zamanı ve önce ödeme*” başlıklı 37’nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun’un “*Ödeme emri*” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “ödeme emri” düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 43.588.733,72 TL gelir tahakkukunun devredildiği, 2017 yılı sonu itibarı ile toplam 54.531.326,31 TL gelir tahakkuk ettirildiği, 2017 yılı içinde toplam tahakkukun, 43.951.861,27 TL’sinin, tahsil edildiği, 2018 yılına 54.168.198,76 TL tahakkuk artığı devredildiği ve kurumun tahsilat oranının % 44,79’da kaldığı anlaşılmıştır. Tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması kurumun tahsilat sürecinde sıkıntı içerisinde bulunduğunu göstermekte ve bu durum kurum mali tablolarını olumsuz anlamda etkilemektedir.

Tablo 5: Kurum Gelirlerinin Tahsilat Oranları

2017 YILI GELİR AYRINTISI					
Gelir Açıklaması	2016 Yılından Devir	2017 Yılı Toplam Tahakkuk	2017 Yılı Net Tahsilat	2018 Yılı Devreden Tahakkuk Artığı	Tahsilat Oran (%)

Bina Vergisi	21,205,798.42	37,864,295.84	32,998,101.38	26,071,992.88	55.86
Arsa Vergisi	1,942,724.28	2,831,004.53	2,042,632.78	2,731,096.03	42.79
Çevre Temizlik Vergisi	13,964,909.45	4,135,606.38	2,387,023.21	15,713,492.62	13,19
İlan Reklam Vergisi	4,630,364.29	2,436,765.67	2,110,873.52	4,956,256.44	29,87
Ecrimisil Gelirleri	1,317,836.42	2,768,964.33	2,334,182.35	1,752,618.40	57,12
Yol Harcamaları	527,100.86	4,494,689.56	2,079,048.03	2,942,742.39	41,40
Toplam	43.588.733,72	54.531.326,31	43.951.861,27	54.168.198,76	44,79

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda ifade edilen husus olan tahakkuk etmiş gelirlerin tahsilatlarının sağlanabilmesi her halükarda belediyemiz uhdesinde olan bir durum değildir. Zira muhtelif kanunlardan kaynaklanan ve belediyemiz tarafından tahakkuk ettirilen gelirlerin tahsilatı için belediyemizin ilgili birimleri başta 6183 sayılı kanun olmak üzere diğer mevzuatın vermiş olduğu yetkileri kullanarak gerekli her türlü işlemleri yerine getirmekte; yasal prosedürleri işletmekte ve nihayetinde belli bir tahsilat tablosuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla bütün yasal işlemler yerine getirildiği halde bile böyle bir mali tablonun ortaya çıkmasından ötürü belediye birimlerinin ya da personelin yasal bir sorumluluğunun bulunmadığı düşünülmektedir.

Belediye birimleri ve yetkili personelin yasal mevzuatın gerektirdiği lakin yerine getirmediği ya da eksik yerine getirdiği yapmaktan imtina ettiği işlemlerden bahsedilmeyeceğine göre böylesi bir mali tablo ile karşı karşıya kalınması tamamen mükellefin ödeme yapma ya da yapmama tasarrufu ya da alışkanlığı ile alakalıdır.

Bu noktada ise mükellefin ödeme alışkanlığı ya da ödeme imkânları belirleyici olmaktadır. Zaten teftiş sonucunda yazılan bu rapordaki bulguda var olan tespitin tahsilat oranının düşüklüğüne dair bir tespit olduğu anlaşılmaktadır. Takip etmek ile birlikte tahsilatın yaklaşık %45 civarı olmasının sebebi olarak belediye birimlerimize ya da personelimize görmek haksızlık olacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, tahakkuk etmiş gelirlerin tahsilatlarının sağlanabilmesinin her halükarda belediyenin uhdesinde olan bir durum olmadığından, böylesi bir mali tablo ile karşı karşıya kalınmasının tamamen mükellefin ödeme yapma ya da yapmama tasarrufu ya da alışkanlığı ile alakalı olduğundan, tahsilat oranının düşük olmasının müsebbibi olarak belediye birimlerini ya da personelini görmenin haksızlık olacağından bahsedilmiştir.

Söz konusu bulguda da görüleceği üzere, tahsilat oranının düşük olmasının nedeni olarak belediye birimleri ya da personeli gösterilmemiştir. Zira bu hususla ilgili herhangi bir olumsuz tespit de söz konusu değildir. Bulguda tahsilat oranlarının düşük olduğuna, söz konusu durumun kurumun tahsilat sürecinde sıkıntı içerisinde bulunduğu noktada fikir verdiğine dikkat çekilmiştir. Bu hususla ilgili olarak 6183 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin işletilmesi gerektiği yönünde tavsiyede bulunulmuştur.

Bu bağlamda, kamu gelirlerinin daha etkili tahsil edilmesi ve tahsilat oranlarının yükseltilmesi için, İdare tarafından bir dizi önlemlerin alınması, tahsilat artırımına yönelik politikaların belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Kamulaştırılan Yerlerle İlgili Emlak Vergisi Tarhiyat Farkının Yapılmaması

Güngören Belediyesi sınırları içinde kamulaştırılan taşınmazlarla ilgili fark değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılmamıştır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde; *"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur. Emlak vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedeli, kamulaştırmanın yapıldığı yıla ait vergi değeri yerine geçer ve bu değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılır."* denilmektedir.

Kanunun bu hükmünden anlaşılacağı üzere, kesinleşen kamulaştırma bedeli ile aynı yıl için belediye kayıtlarında görünen emlak vergi değeri arasındaki olumlu fark üzerinden cezalı emlak vergisi alınmalıdır.

Yapılan incelemelerde, 2017 yılı için 45 adet kamulaştırma işleminde fark değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılmadığı görülmüştür. Söz konusu taşınmazlara ilişkin Güngören Belediyesi kayıtlarında yer alan emlak vergisi matrahı toplam 5.369.963,58 TL'dir. Tapu idaresinden alınan kamulaştırma bedelleri ise 13.162.223,23 TL görülmektedir. Dolayısıyla, arada emlak vergisi matrahı açısından, 7.792.259,65 TL fark bulunmaktadır.

Bu durumda idarenin, 45 adet taşınmazla ilgili ayrıntılı çalışma yaparak toplam 7.792.259,65 TL matrah farkı üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Güngören Belediyesi sınırları içinde kamulaştırılan taşınmazlarla ilgili fark değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılmadığı hususundaki tespitin ve tenkidin tek muhatabı belediyemizin olmadığı değerlendirilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun —Vergilendirmel başlıklı 39'uncu maddesinde; —Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur. Emlak vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedeli, kamulaştırmanın yapıldığı yıla ait vergi değeri yerine geçer ve bu değer üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılır. Denilmektedir.

Kanunun bu hükmünden anlaşılacağı üzere, kesinleşen kamulaştırma bedeli ile aynı yıl için belediye kayıtlarında görünen emlak vergi değeri arasındaki olumlu fark üzerinden cezalı emlak vergisi alınmalıdır.

Belediye sınırları içerisinde kamulaştırılan taşınmazlarla ilgili ortaya çıkan fark üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılmaması noktasında belediyemizin tek başına bir yetkisi ya da sorumluluğu bulunmamaktadır. Zira yapılan kamulaştırma işlemlerinin tamamı belediyemiz tarafından yapılan işlemlerden olmayıp farklı kamu kurum ve kuruluşlarının da var olduğu anlaşılmıştır. Kamulaştırma yapan diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından belediyemize bildirimler yapıldıkça ya da yapılırsa kamulaştırma bedeli ile vergi değeri kıyaslanarak cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılabilecektir. Bu durumda kamulaştırma yapan bir kamu kurum ve kuruluşunun belediyemize kamulaştırma iş ve işlemini bildirmemesi halinde belediyemiz tarafından da aradaki farkı tekabül edecek şekilde bir cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılabilmesi mümkün olmayacaktır. Bu sebeple de diğer kamu kurum ve kuruluşlar nezdinde

gerekli girişimler başlatılmış olup bulguda yer alan tespit ve öneri dikkate alınmak suretiyle gerekli yasal işlemler yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, mücavir alan içerisinde kamulaştırılan taşınmazlar hususunda kamulaştırma yapan kamu kurum ve kuruluşları ile gerekli yazışmaları yapmalı, söz konusu kurum ve kuruluşlarla irtibat içerisinde olmalı ve taşınmazın kamulaştırma bedeli ile emlak vergisi matrahı arasındaki fark değer üzerinden emlak vergisi tarhiyatı yapmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alıp eğlence hizmeti sunan işletmeler için Eğlence Vergisi tahakkukunun yapılmadığı, bu suretle kurumun gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları içindeki eğlence faaliyetleri eğlence vergisinin konusuna alınmıştır. Kanun’un 17 ve 21’inci maddelerinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun’un 21’nci maddesinde ise eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetler sayılmış, maddenin I/5 nolu ayırımında, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20 oranında eğlence vergisi alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kanun’un 20/3’üncü maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, Belediye Meclislerince takdir edilecek miktarda eğlence vergisi ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Danıştay 9’uncu Dairesinin 07.11.2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı kararında özetle, *“play station salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden eğlence vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı...”* denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Danıştay atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı play-station oyun salonlarının faaliyetlerinin eğlence vergisinin konusuna girdiği görüşündedir.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilere göre ruhsatlı veya ruhsatsız olarak faaliyette bulunan ve faaliyet konusu oyun yeri olan oyun salonları tespit edilmiştir. Belediye sınırları içerisinde 13 adet play-station oyun salonu olmasına rağmen bu yerlerin hiçbirisi için

eğlence vergisi tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca, Güngören ilçe sınırları içerisinde % 54 oranında ruhsatsız işyerinin bulunduğu düşünüldüğünde, 13 adet olan play-station salon sayısının daha fazla olacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, bu tür oyun salonları için eğlence vergisi tahakkuk edilmeli ve söz konusu tahakkuklara ilişkin tahsilatlar yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ve de atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı oyun salonlarının faaliyetlerinden eğlence vergisi alınmadığına ilişkin tespitin Danıştay 9. Dairesinin bir kararına dayandırıldığı görülmektedir. Oysa ki Danıştay Daire kararının umuma yönelik olmadığı; bu sebeple de bağlayıcı olan bir içtihat olmadığı değerlendirilmektedir. Bu durumda Danıştay Daire kararından esinlenilerek ve bu kararı tek dayanak noktası kabul ederek bir hükme varılması mümkün değildir. Çünkü Danıştay'ın aynı konuda farklı kararlarına da rastlanılabilmektedir. Gerek mevzuat açısından gerekse içtihat açısından tartışmalı olan böylesi bir konu sebebiyle kesin bir şekilde eğlence vergisi tahakkuk ettirilmesi gerektiğini söyleyebilmekte isabet olmayacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte eğlence vergisine tabi olduğu açık ve net olan yerlere ilişkin olarak gerekli tahakkuk ve tahsilat işlemleri ise dikkatli bir şekilde itinayla yerine getirmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu bulgunun tek dayanak noktasının Danıştay 9 uncu dairesinin bir kararı olmadığı sadece görüşümüzü destekleyen bir argüman olarak kullanıldığı açıktır. Zira anayasal yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesi olan Sayıştayın bir daire kararından esinlenerek herhangi bir hususu tenkit konusu yapmayacağı, başta Anayasamız olmak üzere diğer mevzuatları esas alacağı tartışmasızdır. Bu itibarla, İdarenin tarafımıza sunduğu cevapta isabet görülmemiştir.

Bulguda esas alınan Kanun ve yer alan açıklamalar ile destekleyici bir unsur olarak kullanılan Danıştay 9 uncu dairesinin kararından anlaşılacağı üzere, play-station salonlarından eğlence vergisi alınmalı, gerekli tahakkuk ve tahsilat işlemleri yerine getirilmeli dolayısıyla kurum gelir kaybına uğratılmamalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Gecekondu Fonu Hesabının Amacı Dışında Kullanılması

İstanbul Defterdarlığı tarafından gecekondu fonu payı olarak 2017 yılı için toplam 25.907,43 –TL tutarın Güngören Belediyesine aktarılmasına rağmen, 775 sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının Belediye tarafından teşkil

ettirilmeyerek söz konusu tutarın cari hesaplara aktarıldığı ve fon tutarının amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

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

775 sayılı kanununun 13 üncü maddesinde aynen:

“Buna göre 12’nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:

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

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

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

Denilmektedir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanununun 13 üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

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

aktarılır. ...”

Denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Fonun teşkili ve muhasebeleştirilmesine ilişkin “Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar” başlıklı 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında aynen:

“20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır.”

Denilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 4706 sayılı Kanunun 5 inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye aktarılması gereken payların tahakkuk ve takibine ilişkin Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür. Hazine tarafından toplu olarak gönderilen tutarların tamamı 800.05.02.08.99 nolu “Mahalli İdarelere Ait Diğer Paylar Hesabı”na kaydedilmektedir. İlgili yılında, ilgili madde kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye gönderilen %10'luk fon payı tutarı ile %30'luk pay tutarı toplamı 106.983,36 -TL' dir. Fon hesabına aktarılması gereken %10'luk orana isabet eden 25.907,43 -TL'lik tutarın 362.01.99 nolu “Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı”na alınmayarak tamamının 600.05.02.08.99 Mahalli İdarelere Ait Paylar Hesabına kaydedildiği görülmüştür. 25.907,43 - TL'lik tutarın 362.01.99 nolu “Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı”na aktarılarak muhasebeleştirilmesi ve takibinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda Gecekondu Kanunu Hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının Belediye tarafından teşkil ettirilmeyerek söz konusu tutarın cari hesaplara aktarıldığı ve fon tutarının amacı dışında kullanıldığı tenkidine yer verilmiştir. Bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle gerekli çalışmalar yapılmış ve söz konusu tutarın 362.01.99 no' lu Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabına aktarılarak muhasebeleştirilmesi sağlanmıştır. Bundan sonraki süreçte de gerekli takibatın yapılması sağlanacaktır. Ekte sunulmuştur. ” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare, bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak gerekli çalışmaların yapılarak söz konusu tutarın 362.01.99 no' lu Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında

muhasebeleştirildiğini ifade etmiş dolayısıyla bulguya iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Güngören Belediyesi tarafından mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Yine aynı Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik’te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Güngören Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun ciddi bir gelirden mahrum bırakıldığı, dolayısıyla mahrum kalınan bu gelire yönelik gerekli çalışmaların yapılmaya başlanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Güngören Belediyesi tarafından mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuku takibi ve tahsili işlemlerinde adeta birden çok kurum ve kuruluşun yer aldığı bir alanı ilgilendirmektedir. Bir başka ifade ile çoklu bileşeni ve paydaşı olan bir konuda belediyemizin tek başına ve baştan sona kadar ve inisiyatif sahibi olabilmesi oldukça güçtür. Belediyemiz tarafından bu konuda tek başına bir karar alınmak istense ise bile birden çok kurum ve kuruluşun olduğu bu alanda söz konusu ücretlerin tam ve

doğru bir şekilde tahakkuku yine de oldukça güçtür .Zira bu konuda bütün verilere tam ve eksiksiz bir şekilde ulaşabilmek icab eder. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi, PTT, Milli Emlak, Telekom, Elektrik dağıtım şirketleri, GSM operatörleri, Tredaş gibi birçok kurum ve kuruluşun aynı alanda faaliyette bulunduğu dikkate alınacak olunursa bunlar arasında gerekli koordinasyon ve ahenk sağlanmaksızın sadece belediyemiz tarafından söz konusu geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ettirilmesi ve tahsili oldukça güçtür.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri incelendiğinde de bu konuda birden çok paydaşın olduğu ve bunlar arasında bir kurumsal öncelik ya da üstünlüğün tespitinin zor olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim yönetmelikte yer alan;

—Geçiş hakkı ve ücreti

MADDE 5 – (1) Geçiş hakkı ücreti, altyapıyı kuran ilk işletmeci tarafından GHS'ye ödenir. Kurulan bu altyapıdan tesis paylaşımı çerçevesinde faydalanan işletmeciler tarafından GHS'ye geçiş hakkı ücreti ayrıca ödenmez.

(2) Geçiş hakkı kullanılarak kurulmuş olan bir elektronik haberleşme altyapısı ve/veya şebekesinin bulunduğu mülkiyet alanına, işletmecilerin ilave kablo, kanal, boru, göz gibi fiziksel altyapı unsurlarını mevcut güzergahın dışına çıkılmaksızın tesis etmesi durumunda geçiş hakkı ücreti alınmaz. İ düzenleme hükmünde bu konuyu açıkça ifade etmektedir.

Bu konuda öncelikle ve evleviyetle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin öncü olması icap eder. Lakin belediyemiz tarafından tek başına bu konuyu çözüme kavuşturmak çok zordur. Bu noktada diğer kurum ve kuruluşlara yazılı yazılarak talimat verilmesi durumunda sonuç alabilme adına önemli bir aşama katedilmiş olunacaktır. Belediye olarak bütün bu zorluklara rağmen, ilgili kuruluşlarla yazışmalar yapılarak, gerekli yasal süreçler ise başlatılacaktır” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, telekomünikasyon altyapısı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin, takip ve tahsil edilmesi hususunda yer alan zorluklardan bahsetmiş ve ilgili kuruluşlarla yazışmalar yapılarak, gerekli yasal süreçlerin başlatılacağını ifade etmiştir. Netice itibarıyla İdare, bulguda yer alan tespitlere iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Evsel Katı Atık Ücretine Ait Takip ve Tahsil İşlemlerinin Tam Olarak Uygulanmaması

Kurum tarafından 13.05.2006 tarihinden itibaren alınması gereken evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretine ait tarifenin sadece işyerleri için belirlendiği, tahakkuk ve tahsilatların sadece iş yerleri için gerçekleştirildiği, meskenler için herhangi bir tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "İlkeler" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenmeye veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde ise "Kirlen" tanımının "faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri", "evsel katı atık" tanımının ise "tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıkları" ifade ettiği belirtilmiştir.

Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik 11'inci maddesinin on birinci fıkrasında aynen;

"Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz." denilerek belediyelerin evsel katı atık dolayısıyla yapacakları harcamaların, bu hizmetten yararlanan kişilerden, yani kirlenmeye, evsel katı atıkların oluşmasına sebep olanlardan alınmasını bir zorunluluk haline getirmiştir.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyelerin de dâhil olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin “Uyum süreci” başlıklı Geçici 1’inci maddesinde aynen:

“26/10/2011 tarihi itibarıyla bu Yönetmeliğe, tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik alt yapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar da dâhil olmak üzere, uyum sağlayamamış olan atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri, 31/12/2017 tarihine kadar bu Yönetmeliğe uyum sağlamakla yükümlüdürler.” denilmektedir. Kurum uyum süreci çalışmaları babında işyerleri için ücret tarifelerini belirlemekle yetinmiştir.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen evsel katı atık toplama işi, kirleten kişilere yapılan bir nev’i hizmettir. Zira 2872 sayılı Kanun’da da belirtildiği üzere kirleten kişinin bu kirliliğin giderilmesi için yapılacak harcamaları karşılaması Kanun’un temel prensiplerindedir. Dolayısıyla bu hizmet için ücret tarifesi belirleyip, masrafların kirleten kişilerden alınması gerekirken bunun yapılmaması veya eksik yapılması hem 2872 sayılı Kanun’a hem de 4736 sayılı Kanuna aykırıdır.

Yapılan incelemelerde; belediye tarafından katı atıkların toplanması için 2013 yılından 2017 yılı sonuna kadar 104.429.306,85 -TL’ lik bir harcama yapıldığı, buna karşılık aynı dönemde 22.155.990,00 -TL Çevre Temizlik Vergisi tahsil edildiği (işyerleri ve İSKİ’den gelenler toplamı), evsel katı atık ücreti olarak işyerlerinden 5.939.057,52 -TL tahsil edildiği görülmüştür. Yani belediye, kirliliğin önlenmesi amacıyla yaptığı 104.429.306,85- TL’ lik harcamanın sadece 28.095.047,57 -TL’lik kısmını kirleten kişilerden alabilmiş, 76.334.259,33 -TL’ lik kısmı ise belediyenin bütçesinden karşılanmıştır.

Sonuç olarak; 2872 sayılı Kanuna göre 13.05.2006 tarihinden itibaren belediyeler tarafından katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücret tarifesinin belirlenmesi ve bu ücretlerin kirleten tüm kişilerden alınması gerekirken, Güngören Belediyesi tarafından meskenler için tarife belirlenmemesi ve hiçbir tahakkuk kaydı yapılmamasında, sadece iş yerleri için tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yeralan evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti hakkında meskenler için herhangi bir tahakkuk kaydının yapılmadığı ifade edilmiştir.

Evsel katı atık ücretine ilişkin olarak, belediye meclisi tarafından meskenler için bir tarife belirleme yoluna gidilmemişti. Sadece işyerleri için bir tarife belirleme yoluna gidilmiştir. Esasen bu konuda 1. derecede yetki ve sorumluluk belediye meclisine aittir. Söz konusu evsel

katı atık ücretlerinin tarifelerinin belirlenmesine tahakkuk ve tahsil işlemlerini başlatır edilmesine ilişkin yönetmelik 31 12 2017 ye kadar ötelenmiştir

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin —Uyum süreci başlıklı Geçici 1’inci maddesinde yer alan ;

—26/10/2011 tarihi itibarıyla bu Yönetmeliğe, tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik alt yapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar da dâhil olmak üzere, uyum sağlayamamış olan atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri, 31/12/2017 tarihine kadar bu Yönetmeliğe uyum sağlamakla yükümlüdürler. Hükmü ile birlikte tarife uygulama zorunluluğu ertelenmiştir.

Tabiri caizse belediyelere bu tarihe kadar gerekli teknik ve hukuki alt yapıyı oluşturabilmeleri adına bir süre verilmiştir. Dolayısıyla esasen bu tarihten sonra, belediyelerin bu konuda bir uygulama başlatmaları icab eder. Bu sebeple 31.12 2017 ye kadar olan süreçte meskenleri kapsayan bir tarife belirleme zorunluluğu olmadığı değerlendirilmiştir.

Bununla birlikte yönetmeliğin geçici maddesi ile uygulamanın başlangıç tarihinin ötelenmiş olması da dikkate alınarak gerekli teknik ve hukuki altyapı çalışmaları başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Belediye meclisi tarafından meskenler için bir tarife belirleme yoluna gidilmesi, söz konusu ücretlerin tahakkuku ve tahsili için gerekli teknik ve hukuki alt yapının oluşturulması gerekmektedir. İdare, gerekli teknik ve hukuki altyapı çalışmalarının başlatılacağını ifade etmiş ve söz konusu bulguya iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Nikâh Hizmetinden Yararlanan Belediye Personeli ve Yakınlarından Ücret Alınmaması

Belediyenin nikâh akit hizmetinden yararlanan belediye meclis üyesi, belediye personeli ve yakınlarından aile cüzdan bedeli dışında herhangi bir ücret alınmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Meclisin görev ve yetkileri*” başlıklı 18 inci maddesinin (f) bendinde aynen;

Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine

bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.” denilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “*Ücrete Tabi İşler*” başlıklı 97 nci maddesinde;

“Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki Kanun maddesi hükmü ile Belediye Meclislerine evlenme merasimi gibi isteğe bağlı olarak ifa edecekleri hizmetler için tarife düzenleme yetkisi verilmekle birlikte, 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinin (1) inci fıkrasında yer alan; “*Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, **il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler**, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer **kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz**”* hükümleri ile bu yetki sınırlandırılmıştır. Aynı maddede “*Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir*” denilmek suretiyle mezkur hizmetler ile ilgili muafiyetlerin Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediye personeli (hizmet alımı ihalesi ile çalıştırılanlar dahil) ve Belediye meclis üyeleri ile bunların birinci derece yakınlarının nikâh akitlerinden, aile cüzdan bedeli dışında ücret alınmadığı görülmüştür.

Bu doğrultuda, Belediye tarafından sağlanan evlendirme merasimi hizmetlerinden, yukarıda belirtilen kişiler için aile cüzdan bedeli dışında herhangi bir ücret tahakkuk ettirilmemesi sonucu belediye gelirlerinde azalmaya sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyenin nikâh akit hizmetinden yararlanan kişilerden ücretlerin tahsili yoluna gidilecektir. Bundan sonraki süreçte ise belediye tarafından sağlanan evlendirme merasimi hizmetlerinden gereken ücretlerde yine tahsil yoluna gidilecektir. Bu konuda bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler ivedilikle dikkate alınacaktır. ” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından, belediyenin nikâh akit hizmetinden yararlanan kişilerden ücretlerin tahsili yoluna gidileceği, bundan sonraki süreçte de belediye tarafından sağlanan evlendirme merasimi hizmetlerinden gereken ücretlerin alınacağı ifade edilmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Belediye Tesislerinin Mevzuata Aykırı Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Yapılan incelemelerde, Belediyeye ait tesislerin ihale yolu ile kiraya verilmeyerek, mevzuata aykırı olarak Belediye şirketine kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kapsam maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yer alan yazılı hükümlere göre yapılacağı ifade edilmiş olup belediyelerce yapılacak kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla belediyeler kendilerine ait gayrimenkulleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtilen usullerle kiraya verebilecektir.

Ancak yapılan denetimlerde, bulgu sonunda yer alan tablodaki gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür;

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*Ecrimisil ve Tahliye*” başlıklı 75'nci maddesinde, taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için ise idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun da aranmayacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere ecrimisil, bir gelir kalemi olmayıp, idare taşınmazının gerçek veya tüzel kişilerce işgal edilmesinden dolayı işgalci tarafından ödenmesi gereken bir tazminattır ve asıl itibarıyla ecrimisilden kasıt, gelir elde etmek değildir.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki fuzuli şağiller ihaleye katılmadan doğrudan bu yerleri kiralamakla birlikte 2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar. Görüleceği üzere bu durum taşınmazın rayicinin altında bir bedelle kiralanmasına neden olmaktadır.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 ve 34'üncü maddelerinde kiralama süresi 3 yılı aşan taşınmazların belediye meclis kararı, 3 yıldan az sürelerde kiralanacak taşınmazların ise encümen kararıyla kiralanabileceği ifade edilmiştir. Yapılan incelemelerde, taşınmazların belediye başkan oluru ile şirkete verildiği herhangi bir meclis veya encümen kararının bulunmadığı dolayısıyla yetkisiz bir işlem yapıldığı görülmüştür.

Netice itibariyle, Belediyeye ait tesisler ecrimisil karşılığında kullanılmamalı, süresine göre yetkili organların kararıyla ihale edilmeli ve 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtilen ihale usulleriyle kiraya verilmelidir. Mevzuata aykırı yapılan işlemlerin, mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Tablo 6: Ecrimisil Karşılığında Kullanılan Taşınmazların Listesi

Sıra No	Adres	Kullanım Şekli	Tahsis Tarihi	Aylık Bedeli (TL)	Toplam Borcu (TL)
1	Sanayi mah. Cincindere cad. no:135,139	Büro	1.6.2016	318,12	5.917,44
2	Merkez mah. Soğanlı cad. No:96	Buz Pisti	1.2.2010	383,35	6.035,37
3	Merkez mah. Kemaliye sk.	Nikah Salonu	31.1.2009	1.768,07	49.053,16
4	Güneştepe mah. Özalp sk.	Şeyh Şamil Parkı	31.8.2007	583,53	16.189,34
5	Gençosman mah. Mera sk.	Sadık Özgür parkı	31.7.2007	583,53	16.189,34
6	Gençosman mah. Cincindere cad. no:90	Cevizlik Parkı	31.7.2007	2.236,81	62.257,82

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ve de Belediyeye ait tesislerin ihale yolu ile kiraya verilmeyerek, Belediye şirketine kullanıldığı tenkidine katılmak mümkün değildir.

Belediye tarafından öncelikle söz konusu tesislerin hangi koşullarda hangi saiklerle belediye şirketine kullandırıldığı dikkate alınmalıdır. Belediye tesislerinin mülkiyetinin belediyeye ait olduğu, söz konusu tesislerin tasarruf yetkisinin tam ve eksiksiz bir şekilde belediye tarafından kullanıldığı, söz konusu tesislerin şirket vasıta kılınarak sosyal ve kültürel amaçlarla belde sınırlarında yaşayan vatandaşların hizmetine sunuldu dikkate alındığında böylesi bir tesisin ihale yolu ile üçüncü kişilere devredilmesi halinde yaşanacak muhtemel risklerin göz ardı edilemeyeceği bilinen bir gerçektir.

Şayet söz konusu sosyal tesisler ihale yoluyla bir başka gerçek ya da tüzel kişiye ihale edilerek kiraya verilseydi bu durumda söz konusu tesislerinin işletilmesine ilişkin temel maksat olan sosyal ve kültürel faaliyetlerinde vatandaş memnuniyetini en üst seviyede sağlayacak şekilde icra edilmesi amacına ulaşmak zorlaşacak idi. Zira kiralama yoluyla başka bir gerçek ya da tüzel kişiye tesislerin devri halinde kiralama süresince tesisler üzerinde belediyenin herhangi bir tasarrufta bulunma imkan ve ihtimal ortadan kalkacaktı. Yani bu gerekçeler dikkate alındığında ihale yoluyla kiralama cihetine gidilmemesinin haklı gerekçelere dayandığı anlaşılabilir. Sosyal ve kültürel faaliyetlerin icrası noktasındaki kaygıların ve hassasiyetlerin ağır bastığı böylesi bir tablonun gözardı edilemeyeceği açıkça görülebilmektedir. Kaldı ki ecrimisil karşılığında sosyal tesislerin belediye şirketine kullandırıldığı bu noktada rayiç bedel üzerinden alınan bir ecrimisil olduğu ve belediye açıdan herhangi bir mali kaybının olmadığı da dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte bulgu neticesinde ortaya konulan tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle gerekli yasal işlemler başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 124 üncü maddesinde, anonim şirketlerin ticaret şirketi olduğu ve sermaye şirketi sayıldığı belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Tüzel Kişilik ve Ehliyet” başlıklı 125 inci maddesinde, ticaret şirketlerinin tüzel kişiliğe haiz olduğu, Türk Medenî Kanununun 48 inci maddesi çerçevesinde bütün haklardan yararlanabileceği ve borçlar üstlenebileceği ifade edilmiştir.

Görülebileceği üzere ticaret şirketleri, özel hukuk tüzel kişileri olup Türk Ticaret Kanunu’na tabidir ve bunlar hakkında özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Bu şirketler belediyeden farklı tüzel kişiliğe haizdir, ayrıca belediyeden bağımsız bütçeleri bulunmaktadır.

İdare cevabında, taşınmazların şirket vasıta kılınarak sosyal ve kültürel amaçlarla belde sınırlarında yaşayan vatandaşların hizmetine sunulduğu, böylesi bir tesisin ihale yolu ile üçüncü

kişilere devredilmesi halinde yaşanacak muhtemel risklerin gözardı edilemeyeceği ifade edilmiştir. Bu hususta, Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde sayılan görev ve yükümlülükler “Belediye” nin görev ve yükümlülüğü olup, ticaret şirketlerine bu anlamda bir görev veya sorumluluk yüklenmediği açıktır, bu nedenle idarenin cevabı yerinde görülmemiştir. Nitekim şirketler serbest piyasada yer alan, kâr maximizasyonu hedefleyen kuruluşlardır. Bu bağlamda, idarenin vermiş olduğu cevap ile şirket kurulmasının ve işletilmesinin amacı birbiriyle çelişmektedir.

Diğer taraftan kira yerine geçerek sosyal tesislerin belediye şirketine ecrimisil karşılığında kullanılması rayiç bedel üzerinden alınsa dâhi mevzuata aykırıdır. Bulguda da belirtildiği üzere ecrimisil gelir elde etme yöntemi değil işgalciden alınan bir tazminattır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: İhale ile Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Kamu idaresine ait taşınmazların incelenmesi neticesinde; Güngören Belediyesinin yol, yeşil alan, park vs. kamuya terki yapılan yerler ile başka bir taşınmazın bütünleyici veya eklentisi niteliğinde olmayan bağımsız nitelikteki taşınmazlarının herhangi bir ihale yapılmadan bir kısım kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam ettiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

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

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “*Ecrimisil ve tahliye*” başlıklı 75’inci maddesinde, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte

bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki fuzuli şağiller ihaleye katılmadan doğrudan bu yerleri kiralamakla birlikte 2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar.

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

Güngören Belediyesinde yapılan incelemelerde, toplam 55 adet bağımsız yerin fuzuli şağiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürüldüğü görülmüştür.

Söz konusu uygulama hem ihale ile kiraya verme sürecindeki artırım bedellerinin önüne geçmekte hem de belirlenen ecrimisil bedelinin yapılacak indirimlerle birlikte kira rayicinin altına düşmesine sebebiyet vermektedir. Mevzuata aykırı yapılan işlemlerin, mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Tablo 7: Ecrimisil Karşılığında Kullandırılan Bağımsız Taşınmazlar

Sıra No	SİCİL	PAFTA-ADA-PARSEL NO	KULLANILAN M2	KULLANIM AMACI
1	163278	5-...-10717	9	Çay Ocağı
2	65459	69/70-983-9	12+18	büfe+bahçe
3	30825	69/70-973-1	50	büfe
4	348852	...-244-44	60+50	benzin istasyonu+yıkama
5	78954	...-98-1	2000	işyeri
6	66024	5-...-10452	20	büfe
7	112364	69/70-1159-1	10,5	büfe önündeki alan (bahçe)
8	7403	69/70-976-1	20	dükkan

9	295358	69/70-994-1	75	bahçe+büfe
10	169167	69/1-804-302	240	otopark
11	137183	69/1-804-302	240	otopark
12	118008	69/70-1111 ada önü	20	taksi durağı
13	119313	1-...-42	6	taksi durağı
14	174863	69/1-802-315	325,68	dükkan
15	75352	2-...-12334	316	rampa
16	295600	5-195-8	1200	dükkan
17	17079	...-67-22	177	işyeri
18	57556	5-195-7	734,82	otopark ve şantiye alanı
19	291215	5-195-7	734,82	otopark ve şantiye alanı
20	291217	5-195-7	734,82	otopark ve şantiye alanı
21	286165	5-195-7	265+40	otopark ve şantiye alanı
22	74763	...-944-2	6	taksi durağı
23	63753	...-1227-1	50	baz istasyonu
24	204542	...-1227-1	50	baz istasyonu
25	204466	...-1227-1	50	baz istasyonu
26	65524	5-...-12608 parsel önü	30 m ² .sini otopark, 5 m ² .sini rampa, 50 m ² lik kısmını da ticari	Otopark+Rampa+Ticari
27	97372	69/70-1006-7	38	dükkan
28	109748	69/70-1006-7		dükkan
29	26977	69/70-1006-7		dükkan
30	76002	69/70-1006-7	62	dükkan
31	74008	69/70-1006-7		dükkan
32	15004	69/70-1006-7	110	dükkan
33	76003	69/70-1006-7	106	dükkan
34	76009	69/70-1006-7	131	dükkan
35	73447	69/70-1006-7	1350	dükkan
36	75995	69/70-1006-7	126	dükkan
37	18322	69/70-1006-7	100	dükkan
38	178139	69/70-1006-7	36	dükkan
39	181703	69/70-1006-7	131	dükkan
40	74137	69/70-1006-7	90	dükkan
41	32073	69/70-1006-7	68	dükkan

42	74346	69/70-1006-7	68	dükkan
43	110188	69/70-1006-7		dükkan
44	122064	69/70-1006-7	58	dükkan
45	177281	69/70-1006-7	89	dükkan
46	167304	69/70-1006-7	89	dükkan
47	82542	69/70-1006-7		dükkan
48	177930	69/70-1006-7	47	dükkan
49	148334	69/70-1006-7	89	dükkan
50	86653	69/70-1006-7	25	dükkan
51	178347	69/70-1006-7	9	dükkan
52	178488	69/70-1006-7		dükkan
53	178870	69/70-1006-7		dükkan
54	331778	69/70-1006-7		dükkan
55	201901	69/70-1006-7	328	Sağlık Ocağı

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ihale edilmesi gerektiği halde ecrimisil almak suretiyle bir takım taşınmazların tahsisi uygulaması tamamen hem güvenlik kaygısı hemde bu gibi yerlerden gelir elde edilmesi amaçları gözetilerek icra edilmektedir.

Bununla birlikte belediyenin tasarrufu altındaki söz konusu yerler hakkında bulgu da yer alan tespit ve tavsiyeler gözetilerek ihale yoluyla üçüncü kişilere kiralanması noktasında gerekli yasal çalışmalar yapılacak ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince yasal alt yapıya kavuşturulacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, bulguda belirtilen taşınmazların ihale yoluyla üçüncü kişilere kiralanması noktasında gerekli yasal çalışmaların yapılacağından ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince yasal alt yapıya kavuşturulacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince oluşturulması gereken taşınmaz icmal cetvelinin olmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’ de Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim

kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Yönetmelik' in "*Kayıt Şekli*" başlıklı 7 nci maddesinde şu şekilde denilmiştir;

“ (1) *Kamu idareleri*;

a) *Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda,*

b) *(Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,*

c) *Ek 1'deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki ‘Orta Malları Formu’nda,*

ç) *Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki ‘Genel Hizmet Alanları Formu’nda,*

d) *Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki “Sınırlı Aynı Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda,*

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.” denilmiştir.

Ayrıca, yine aynı maddenin 2 nci fıkrasında, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimine gönderilen söz konusu formların da konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin taşınmazlarına ilişkin taşınmaz kayıt formların konsolide edilmesi sonucu hazırlanması gereken Taşınmaz İcmal Cetvelinin Mali Hizmetler

Müdürlüğüne hazırlanmadığı görülmüştür. Söz konusu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik mucibince yapılması icap eden taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturması hakkındaki işlem süreci başlatılmış bulunmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması hakkında sürecin başlatıldığından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından cins tashihi yapılmayan taşınmazların bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde cins tashihi,

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik’in 10’uncu maddesinde;

“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” hükmü ile taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir. Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek taşınmaz cins tashihlerinin yapılmasının gerekli olduğu

düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ve belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından cins tashihi yapılmayan taşınmazların bulunduğuna ilişkin tespit ve tavsiyeler gözetilmek suretiyle Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri mucibince işlem başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince işlem başlatılacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: İhtiyaçların Kısımlara Bölünmesi ve Mal Alımlarının Belirli Firmalardan Temin Edilmesi

Kamu idaresinin mal alımı işlemlerinin incelenmesi neticesinde, mevzuatta belirtilen ihale usulleriyle alınması gereken ihtiyaçların, ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alındığı, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek benzer nitelikteki mal ve hizmetlerin kısımlara bölündüğü, ayrıca bu alımların %70’inin 4 (dört) firmadan yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5’inci maddesinde; “*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

...

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.” denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında kalınmaması gerektiği Kanun’ un temel ilkelerinden sayılmıştır.

4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinde doğrudan temin yönteminden bahsedilmiştir. Söz konusu yöntem bir ihale usulü olarak belirtilmemiş ve bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Bu yönteme göre yapılacak doğrudan teminde ihtiyaçların, Mezkûr Kanun’un 18 inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve Mezkûr Kanunun 10’uncu maddesinde sayılan yeterli kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince

görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün kılınmıştır. Doğrudan temin yöntemi, ihale yapılmasındaki süreçlerin olmaması nedeniyle ihtiyaçların daha hızlı yerine getirilmesi imkânı getirirse de bu yöntemin rekabet, saydamlık gibi ilkeleri zedelememesi ve genel bir alım yöntemi olarak benimsenmemesi için düzenlemeler yapılmıştır.

Bu husus 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde temel ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. maddesinde de, *"4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."* denilmiştir.

Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından 2017 yılında 126 adet olmak üzere toplam 5.328.103,08 –TL tutarındaki ihtiyaç doğrudan temin yöntemiyle karşılanmıştır. Destek Hizmetleri Müdürlüğü, 2017 yılında mal alımı ve yapım işleri kapsamında yaptığı işler için hiçbir ihaleye (akaryakıt alımı hariç) çıkmamış olmamasına karşın bu ihtiyaçların tamamı doğrudan temin yöntemiyle karşılanmıştır.

Belediyenin doğrudan temin suretiyle mal alımlarının geneline bakıldığında, Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (1) bendinde yer alan, parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu (bu tutar 2.001.200,00 –TL' ye karşılık gelmektedir) Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hükmüne rağmen, 5.106.437,43 –TL tutarında doğrudan alım yapılmıştır. Ayrıca, Belediyenin tamamı için belirlenen % 10'luk (2.001.200,00 –TL) bu limit, sadece Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından yapılmış olan 3.313.689,01 –TL tutarındaki alımlarla dahi aşılmıştır. Bu durum doğrudan temin usulünün genel bir alım yöntemi haline getirilmiş olduğu noktasında fikir vermektedir.

Öte yandan, 2017 yılı içinde yapılan 126 adet doğrudan alımın 84 adedinin 4 (dört) firmadan temin edildiği ve bu alımların toplam alımlar içerisindeki payının tutar bazında % 70 oranına tekabül ettiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde bu firmaların, idarenin hiçbir ihalesini yüklenici sıfatıyla üstlenmemiş olması veya hiçbir ihalesine teklif dahi vermemiş olmasına rağmen doğrudan alımlarının % 70' inin söz konusu firmalarda yoğunlaşması dikkat

çekicidir. Söz konusu alımlara ilişkin tablo aşağıdadır;

Tablo 8: Alımların Yoğunluk Arz Ettiği Firmalar

Alımın Yapıldığı Firma Şahıs	Alım Sayısı (Birim)	Alım Tutarı (TL)
A... Yapı	26 Adet	1.148.273,60
B... Seramik	20 Adet	946.198,16
C... Ticaret	18 Adet	756.804,85
E... Yapı Dekorasyon	20 Adet	922.730,00
Müdürlüğün Dört Firmadan Toplam Alımı	84 Adet	3.774.006,61
Müdürlüğün Toplam Alımı	126 Adet	5.328.103,06
Mal Alım Oranı	66%	70%

Ayrıca, yapılan incelemelerde doğrudan temin yöntemiyle aynı ay içerisinde 3 kez aynı nevide mal alındığı gibi yıl içerisinde de 15 kez tadilat, 8 kez kamera güvenlik sistemi vb. örneklerini sayabileceğimiz alımlar mevcuttur. Bu tür alımların bir kısmına ilişkin örnek tabloya aşağıda yer verilmiştir;

Tablo 9: Doğrudan Alımların Bir Kısımına Örnek

Tarih	İşin Nevi	Alımın Yapıldığı Firma /Şahıs	Doğrudan Temin Alımı
	Tadilat		
6.2.2017	Sosyal Tesisler Tadilat	B... Seramik	51.899,00 TL
6.2.2017	Sosyal Tesisler Çatı Tadilat	C... Ticaret	52.000,00 TL
7.3.2017	İzzet Begoviç Parkı Tadilat	C... Ticaret	49.660,00 TL
22.3.2017	Cep Yüzme Havuzu Genel Tadilat	A... Havuz	6.880,00 TL
14.3.2017	İlçe Seçim Kurulu Müd.Depo Düz.ve Tadilat	E... Yapı Dekorasyon	53.000,00 TL
14.3.2017	Sosyal Tesisler Tadilat	İ... Grup Taşımacılık	58.482,00 TL
22.3.2017	İlçe Seçim Kurulu Müd Elkt.Ayd. Tadilat	A... Yapı	52.575,00 TL
26.4.2017	Çınarlı Mescidi Tadilat	E... Yapı Dekorasyon	58.000,00 TL
2.5.2017	Kapalı Otopark Tadilat	İ... Grup Taşımacılık	58.500,00 TL
29.5.2017	Başşöförlük Yalıtım Ve Tadilat	İ... Grup Taşımacılık	58.460,00 TL
15.6.2017	Sosyal Tesisler Tadilat	C... Ticaret	52.500,00 TL
15.6.2017	Depo Alanı Tadilat	E... Yapı Dekorasyon	55.100,00 TL
08.08.2017	Nikah Salonu Tavan Ve Duvar Tadilat	B... Seramik	43.550,00 TL
24.8.2017	Mus Kem.Ort Okul.Tadilat	C... Ticaret	54.050,00 TL
23.10.2017	Başkanlık Binası Boya Tadilat	E... Yapı Dekorasyon	3.370,00 TL
	Kamera Sistemleri		
14.3.2017	Gün.İl.Em. Müd.Kamera Güvenlik	A... Yapı	44.200,00 TL
13.4.2017	Merter Karakolu Kamera Güvenlik Sis.	A... Yapı	44.200,00 TL
20.4.2017	Gün.Pol.Merk.Kamera Ve Güvenlik Sis.	A... Yapı	50.600,00 TL
26.4.2017	Gün İmam Hatip Kamera Ve Güvenlik	K... Ticaret	29.800,00 TL
13.6.2017	Gün .Asayiş Büro Kamera Sistemi Kur.	A... Yapı	42.500,00 TL
15.6.2017	Kamera Ve Güvenlik Yedek Parça Alımı	T... Bilgisayar	30.000,00 TL
18.8.2017	Bina Şantiye Alanı Kamera Sistemi	T... Bilgisayar	23.250,00 TL
	Tente Alımı		

13.4.2017	Cemil Meriç Lis.Bahçe Kapısı tente Alımı	B... Seramik	47.500,00 TL
8.5.2017	Gün.Top.Ruh Sağ.Mer.Tente Alımı	C... Ticaret	24.400,00 TL
30.5.2017	Tente Alımı	B... Seramik	42.500,00 TL
8.8.2017	Çift Açılır Tente Tamiri	E... Yapı Dekorasyon	33.500,00 TL
1.12.2017	Branda ve Tente Alımı	E... Yapı Dekorasyon	49.500,00 TL

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesine göre ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulüdür. Mezkur Kanun'da belirtilen ihale usulleriyle alımı gereken ihtiyaçların, ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alınması, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmetlerin kalemlere veya gruplara bölünmesi ve doğrudan temin yönteminin genel bir alım yöntemi olarak kullanılması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırıdır.

Yukarıdaki tabloda bir kısmına yer verilen bu tür alımların, ihale konusu edilmeksizin temin edilmesi sonucu rekabetin yeterince sağlanamayacağı, dolayısıyla idarenin alım maliyetlerinin yüksek olması riskini taşıyacağı düşünülmektedir. Bu itibarla, bu tür alımlar için mümkün olduğunca temel ihale usulleri tercih edilmeli, mevzuat çerçevesinde rekabet ve saydamlığın sağlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen ve birtakım acil ve ivedi ihtiyaçların doğrudan temin usulü ile alındığı, parasal sınırlarının altında kalındığı, mal ya da hizmetlerin kısımlara bölündüğü, belirli firmalardan alım yapıldığı şeklindeki tespitte katılmak mümkün görünmemektedir. Zira belirtilen alımların tamamı incelendiğinde, önceden planlanması mümkün olmayan anlık ya da kısa sürede zuhur eden olaylar veya gelişmeler karşısında yapılması zarureti ortaya çıkan harcamalar olduğu anlaşılabilecektir. Dolayısıyla bu neviden karakteristik özellikleri olan harcamaların daha önceden planlanıp geniş bir zaman diliminde gerekli ihale hazırlıkları yapılmak suretiyle temini cihetine girilmesi oldukça güçtür.

Kamu İhale Kanununda ve bu kanuna istinaden çıkarılmış ve yürürlüğe konulmuş olan mevzuatta doğrudan temin ile yapılan alımların belirli firmalardan teminine engel teşkil eden bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple belirli alanlarda faaliyet gösteren ve tercih edilmeye layık nitelikli mal ve hizmetleri sunan firmalardan teklif alınmak suretiyle en uygun koşul ve fiyatlarla, doğrudan temin suretiyle mal ya da hizmetlerin temini hukuki açıdan bir problem teşkil etmemektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere alımların belirli firmalar nezdinde yoğunluk arz etmesinde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Söz konusu firmalar belediyemiz tarafından

nitelikli iş yapmaları hususları gözetilerek tercih edilmektedir. Bu noktada herhangi bir kamu zararı, rayiç bedel üzerinden alım, belediyenin hak ve menfaatlerini ihlal eden bir durum bulunmamaktadır.

Bu alımların hiçbirinde rayiç bedelin üzerinde bir alım yapılmadığı gibi bu noktada da bir eleştiri söz konusu değildir. Nitekim bulguda buna dair bir tenkit de bulunmamaktadır. Yapılan harcamalar incelendiğinde örneğin Parkların tadilatı, İlçe Seçim Kurulu Depolarının Tadilatı, Diğer Kamu Ve Kuruluşlarının Acil İhtiyaçları, İlçe Emniyet Müdürlüğü'nün Güvenlik Maksatlı Birtakım İhtiyaçlarının Temini ,Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Kuruluşların Acil İhtiyaçları, Milli Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Kurum Ve Kuruluşların Acil İhtiyaçları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlardan gelen ve aciliyet ivedilik arz eden ihtiyaç taleplerinin karşılanması bu kapsamda söz konusu olmuştur. Dolayısıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gelen talepleri de ihtiva eden böylesi harcamaları, toptancı bir şekilde ve uzun bir zaman öncesinde ihale usulüne dönük planlama yapmak suretiyle temini oldukça güçtür.” Denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, bulguda birtakım acil ve ivedi ihtiyaçların doğrudan temin usulü ile alındığının tenkit edildiği hususuna yer vermiş olup tarafımızca bu yönde bir tenkide yer verilmediği bulguda görülmektedir.

Diğer taraftan İdare, belirtilen doğrudan alımların tamamında konusunun önceden planlanması mümkün olmayan anlık ya da kısa sürede zuhur eden olaylar veya gelişmeler karşısında yapılması zarureti ortaya çıkan harcamalar olduğu ifadesine yer vermiş fakat cevap yerinde görülmemiştir. Zira söz konusu bulguda tüm doğrudan alımlara yer verilmemiş yalnızca örnek bazı alımlar -örnek alındığı da belirtilmek suretiyle- bulguda yer almıştır. Yapılan alımlara bakıldığında, birçoğunun planlama neticesinde alınabileceği herhangi bir ivedilik arz etmediği anlaşılmaktadır. Bu hususta 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu' nun 62'nci maddesinin (1) bendi dikkate alındığında Güngören Belediyesinin 2.001.200,00 –TL tutarına kadar doğrudan alım yetkisi söz konusudur. Söz konusu tutar acil ihtiyaçların temini için hâlihazırda zaten öngörülmüştür. Fakat İdare tarafından söz konusu sınır 5.106.437,43 –TL tutarında doğrudan alımlarla 3.105.237,43 –TL tutarında aşılmıştır. Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, ihale konusu edilmesi gereken alımların parçalara bölünmek suretiyle doğrudan temin yoluyla alındığı görülmektedir.

Ayrıca İdare, Kamu İhale Kanununda ve bu kanuna istinaden çıkarılmış ve yürürlüğe konulmuş olan mevzuatta doğrudan temin ile yapılan alımların belirli firmalardan teminine

engel teşkil eden bir hüküm bulunmadığından, bu sebeple belirli alanlarda faaliyet gösteren ve tercih edilmeye layık nitelikli mal ve hizmetleri sunan firmalardan doğrudan temin suretiyle mal ya da hizmetlerin temini noktasında, hukuki açıdan bir problem teşkil etmeyeceğinden bahsetmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesinde, İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini sağlamakla sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiş olup ihtiyaçların belirli firmalardan temin edilmesine müsaade edilmemiştir. Zira ihtiyaçların belirli firmalardan temin edilmesi gerek Kamu İhale Kanunu'nun ruhuna gerek kamu kaynaklarının temininde rekabet ilkesinin mantığına aykırıdır. İdare tarafından cevapta yer verilen, tercih edilmeye layık nitelikli mal ve hizmetleri sunan firmalardan doğrudan temin suretiyle mal ya da hizmetlerin temin edilebileceği ve hukuki açıdan problem teşkil etmeyeceği hususunda, tercih edilmeye layık firmaların kimler olduğunun belirsizlik oluşturarak sübjektif kriterlerin esas alınması sonucunu doğuracağı açıktır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: İhalelerde Rekabeti Engelleyici Hususlara Yer Verilmesi

Kamu idaresinin gerçekleştirdiği kimi ihalelerin teknik şartnamelerinde rekabeti engelleyici hususlara yer verildiği görülmüştür.

Belediye tarafından, yaklaşık maliyeti 2.993.966,41 TL olan *Bilgi Evleri İşletilmesi* hizmet alım ihalesi ile yaklaşık maliyeti 2.889.930,50 TL olan *Kültür ve Spor Tesisleri İçin Personel Çalıştırılması* hizmet alım ihalesi yapılmıştır.

Söz konusu ihalelerin ihale işlem dosyasının teknik şartnamelerinde, ihaleye katılmak isteyen istekliler için "*en az 1 yıldır İstanbul ili sınırları içerisinde faaliyet göstermek*", "*en az 1 yıldır İstanbul' da şubesinin bulunması*" gibi şartlara yer verildiği görülmüş olup, ihalelerde rekabetin tam olarak sağlanamadığı, fırsat eşitliğinin bozulduğu, kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği görülmüştür.

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

Aynı Kanunun “*Şartnameler*” başlıklı 12’nci maddesinin ikinci fıkrasında “*İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.*” hükmü bulunmaktadır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, söz konusu hususun mevzuata aykırı olduğu, ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerinden olan “rekabetin sağlanması” ilkesinin ihlal edildiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan ve kamu idaresinin gerçekleştirdiği bazı ihalelere ilişkin teknik şartnamelerde rekabet engelleyici hususlara yer verildiği tespitine katılmak mümkün değildir. İhalelerde teknik şartnamede belirtilen kriterlerin konulmasındaki maksat, işin yapılacağı yerin İstanbul olması hasebiyle ve buna bağlı olarak yapılan işlerin daha etkin, nitelikli ve verimli yapılmasını sağlamak, belediye ile olan irtibatın daha etkin ve çabuk bir şekilde sağlanması, belediyenin denetiminin yine etkin bir şekilde sağlanmasıdır. Bu kriterlerin ihaleye teklif veren isteklilerin teklif vermelerine engel bir niteliği bulunmamaktadır. Nitekim bu sebeple de teklifleri elenen hiçbir isteklinin olmaması karşısında teknik şartnamede belirtilen kriterlerin rekabeti engelleyici olduğu bulgusuna katılmak mümkün değildir. Zira ihalelerde oluşan teklif tablosu ve neticeler karşısında bulgudaki bu tespite katılmak mümkün görünmemektedir. Nitekim fiiliyatta her iki ihalede de gerek Bilgievleri İşletilmesi Hizmet Alım İhalesi gerekse Kültür Ve Spor Tesisleri İçin Personel Çalıştırılması Hizmet Alım İhalesinde yeterli şartlarını taşımayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmış ve geçerli teklifler içerisinde en düşük teklife ihale bırakılmak suretiyle Kamu İhale Kanununun 5. Maddesindeki Temel İlkeler gözetilmek suretiyle ihaleler neticelendirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Söz konusu ihalelere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde bakıldığında, ihalelere teklif verecek firmalar için ikamet, coğrafya, şube gibi sınırların konulması mümkün değildir. Zira idarelerin gerçekleştireceği ihalelere her ilden isteklinin katılması dolayısıyla rekabet unsurlarının tam anlamıyla oluşturulması İhale Kanunu’nun temel ilkelerindedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun muafiyet veya istisna öngörmediği, sınır koymadığı durumlarda idareler tarafından rekabeti engelleyici subjektif kriterlerin konulması ihalelerde yeknesaklığı, objektifliği ortadan kaldıracak, rekabeti engelleyecek ve fırsat eşitsizliğine yol açacaktır.

Diğer taraftan, İdarenin söz konusu kriterlerin ihaleye teklif veren isteklilerin teklif vermelerine engel bir niteliği bulunmadığı cevabına katılmak mümkün değildir. Zira söz konusu kriterleri dikkate alarak gerekli şartları taşımadığını düşünen isteklilerin zaten ihaleye teklif vermeleri mümkün olmadığından ihalelerde kimlerin söz konusu şartlar neticesinde istekli olmadığını tespit etmek mümkün olmayacaktır.

BULGU 19: Mevzuata Aykırı Şekilde İhalenin Daha Yüksek Teklif Veren İstekli Üzerinde Bırakılması

Kamu idaresinin, “2017 yılı Kültürel Etkinlikler İhalesi” işinde, iş deneyim belgesinin hatalı değerlendirilmesi sonucu, ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılması yerine, ihalenin 259.410,00 –TL daha yüksek teklif veren istekli üzerinde bırakıldığı görülmüştür.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, “2017 Yılı Kültürel Etkinlikler İhalesi” adı altında yaklaşık maliyeti 1.271.873,75 –TL olan hizmet ihalesi gerçekleştirmiştir. Yapılan incelemelerde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren “E” şirketinin teklifinin KDV hariç 982.820,00 –TL olduğu, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren şirketin yerine ihale üzerinde bırakılan “A” şirketinin teklifinin ise KDV hariç 1.242.230,00 –TL olduğu görülmüştür. Görüleceği üzere ihale, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 40’ inci maddesi gereğince, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren “E” şirketi üzerinde bırakılması gerekirken, daha yüksek teklif veren “A” şirketi üzerinde bırakılmıştır.

İhale komisyonun kararında, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren “E” şirketinin İş Deneyim Belgesinin, idari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş tanımına uygun olmadığını dolayısıyla bu gerekçeyle ihale dışı bırakıldığını ifade etmiştir.

Söz konusu idari şartname incelendiğinde, idari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş olarak kabul edilebilecek işler için, “Konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin bir arada yapıldığı kültür sanat organizasyon işi” ifadesinin yer aldığı görülmüştür.

İdari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş tanımına uygun olmadığı gerekçesiyle ihale dışı bırakılan isteklinin İş Deneyim Belgesine bakıldığında, yapılan işin Sultanbeyli Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü’nün yaptığı, 2014/148248 ihale kayıt numaralı “2015 Yılı İlk Dokuz Aylık Kültür Sanat Etkinlikleri Organizasyon Hizmet Alım İşisi” olduğu, işin tanımının da “Kültür Sanat Etkinlikleri Düzenleme, Organizasyon Hizmet Alımı” olduğu görülmüştür. Ayrıca bu duruma ek olarak 2014/148248 ihale kayıt numaralı işin teknik

şartnamesinden konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin bir arada yapıldığı net bir şekilde anlaşılmaktadır. Görüleceği üzere, ihale dışı bırakılan “E” şirketinin iş deneyim belgesi, idarenin istediği benzer iş tanımına uygundur.

Netice itibariyle, İş Deneyim Belgesinin hatalı değerlendirilmesi ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli yerine, 259.410,00 –TL daha yüksek teklif veren istekliye bırakılması, kurumun zarara uğramasına neden olmuştur. Bu itibarla, söz konusu ihalede kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan 2017 Yılı Kültürel Etkinlikler İhalesinin hatalı teklif değerlendirilmesi yapılarak yüksek teklif veren istekli üzerine bırakıldığı iddiasına katılmak mümkün görünmemektedir. Söz konusu ihaleye teklif sunan E. şirketi nin sunmuş olduğu iş deneyim belgesi incelendiği zaman iş deneyim belgesinin yeterlik şartlarını taşımadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu iş deneyim belgesinin Sultanbeyli Belediyesi tarafından yapılan bir hizmet alım ihalesi ilişkin olduğu anlaşılmakta; söz konusu hizmet alım ihalesine ilişkin ihale dokümanının incelenmesinden ise benzer iş tanımında yer alan ifadeyi birebir karşılamadığı görülmektedir. Söz konusu hizmet alımına ilişkin ilişkin teknik şartnamede konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin var olduğu ifade edilmekte; lakin söz konusu teknik şartnamenin tamamını incelenmesinden de görüleceği üzere adı geçen organizasyon hizmet alımının sadece bu kalemlerden müteşekkil olmadığı; bir çok farklı mal ve hizmet kaleminin de bulunduğu görülmektedir.

Dolayısıyla her ne kadar söz konusu teknik şartnamede konser, sinema ve tiyatro gösterimleri mevcut olsa bile bunun dışında birçok hizmet İş kalemi ve mal kalemi de bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu teknik şartnamenin bütünü dikkate alındığında söz konusu iş deneyim belgesi belediyemiz tarafından yapılan 2017 Yılı Kültürel Etkinlikler İhalesine ilişkin benzer iş tanımını birebir ve topyekün karşılamamaktadır. Bu sebeple de firmasının sunmuş olduğu iş deneyim belgesine ilişkin teknik şartnamede konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin yer alması tek başına bir anlam ifade etmemekte; birebir benzer olmayan bir hizmet alımına ilişkin olması karşısında da iş deneyim belgesinin yeterlik şartını sağlamadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu sebeple de söz konusu ihaleye ilişkin yapılmış olan teklif değerlendirilme işlemleri ve buna istinaden alınan karar mevzuatı uygundur.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından oluşturulan ihale komisyonu kararına bakıldığında, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren “ E ” şirketinin İş Deneyim Belgesinin, idari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş tanımına uygun olmadığı dolayısıyla bu gerekçeyle ihale dışı bırakıldığı ifade edilmiştir. Söz konusu idari şartname incelendiğinde, idari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş olarak kabul edilebilecek işler için, “ Konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin bir arada yapıldığı kültür sanat organizasyon işi ” ifadesinin yer aldığı görülmüştür.

İdare tarafından, ihale sürecinde idari şartname hazırlanmış ve ihaleye çıkmıştır. Söz konusu idari şartnamede daha önce “Konser, sinema ve tiyatro gösterimlerinin bir arada yapıldığı kültür sanat organizasyon işi” ni yapmış olanların ihaleye katılabileceği dolayısıyla yeterli sayılacağı kendisi tarafından hazırlanan idari şartnamede belirtilmiştir. Nitekim, ihale komisyonu kararında söz konusu idari şartname “esas” alınmış ve istekli firma, idari şartnamenin 7.6. maddesindeki benzer iş tanımına uygun olmadığı gerekçesiyle ihale dışı bırakılmıştır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde bakıldığında İdare cevabında yer alan, söz konusu firmanın konser, sinema ve tiyatro gösterimlerini bir arada yapmış olsa da, adı geçen organizasyon hizmet alımının sadece bu kalemlerden müteşekkil olmadığı, birçok farklı mal ve hizmet kaleminin de bulunduğu ifadesinde isabet bulunmamaktadır. Zira İdare tarafından çıkarılmış idari şartnamede belirtilen hususları kıstas almak suretiyle ihaleye katılan firmanın tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında başkaca işleri yapıp yapmadığının değerlendirilmesi hukuka aykırıdır. Öte yandan, en düşük teklifi veren firmanın teknik şartnamesine bakıldığında, sadece konser, tiyatro ve sinema işini yapmadığı, tam aksine Güngören Belediyesinin istediği teknik şartnameden daha kapsamlı işleri yaptığı açıkça görülmektedir.

Bu itibarla, en düşük teklifi veren firmanın benzer iş tanımını tam olarak karşıladığı, hatta yaptığı işlerin Güngören Belediyesinin istediği teknik şartnameden daha geniş kapsamlı olduğu düşünüldüğünde söz konusu firmanın ihale dışı bırakılarak en yüksek teklifi veren firmanın ihaleyi kazanması mevzuata aykırıdır ve kurumun en yüksek teklif edilen bedel ile en düşük teklif edilen bedel arasındaki fark kadar zarara uğramasına neden olmuştur.

BULGU 20: İhalelerde Öngörülemeyen Durum Olmamasına Rağmen Mevzuata Aykırı Olarak İş Artışı Verilmesi

Yapılan hizmet alımı ihalelerinde, ihale edilen iş kapsamında öngörülemeyen bir durum

söz konusu olmadığı halde mevzuata aykırı olarak iş artışları yapıldığı ve buna bağlı olarak da hakedişlerin düzenlendiği ve ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinin aynı mahiyetteki 21'inci maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

..." denilmektedir.

Kanun ve şartname hükümlerine göre iş artışının verilebilmesi için sözleşmenin uygulanması sırasında taahhüt edilen işe ait öngörülemeyen durumların söz konusu olması gerekmektedir.

Belediyede yapılan hakediş incelemelerinde, ihale edilen iş kapsamında öngörülemeyen bir durum olmadığı halde iş artışları yapıldığı buna bağlı olarak hakedişlerin düzenlendiği ve ödemelerin yapıldığı görülmüştür. Aşağıda, öngörülemeyen durum olmamasına rağmen iş artışı verildiği değerlendirilen ihalelere ve iş artış gerekçelerine ilişkin tabloya yer verilmiştir;

Tablo 10: Öngörülemeyen Durum Olmamasına Rağmen Verilen İş Artışları

Müdürlük	İhale Adı	İşe Başlama Tarihi	İş Artış Oranı ve Tutarı	İş Artış Tarihi	İş Artış Gerekçesi
Destek Hiz.Müd.	Hizmet aracı kiralananması ve sürücü çalıştırılması hizmet alımı işi (32 ay)	01.01.2015	Oran:%20 Tutar(TL):2.469.923,20	05.01.2015	İhale dönemine başlarken kiralanan hizmet aracı ve sürücü sayısı yetersiz kaldığından ve diğer hizmetlerde kullanılması ihtiyacı doğan araç

					ve sürücü iş artışı yapılarak kiralanması gerekmektedir.
Destek Hiz.Müd.	Başkanlık binası ve eklerinin koruma ve güvenlik işi (36 ay)	01.01.2015	Oran:%20 Tutar(TL):1.622.323,60	05.01.2015	İhale dönemine başlarken çalıştırılacak koruma güvenlik personeli kişi sayısı yetersiz kaldığından iş artışı yapılarak koruma güvenlik personeli gerekmektedir.
Destek Hiz.Müd.	Başkanlık ve ek hizmet binaları ile muhtaç vatandaşların evde genel temizlik işi (33 ay)	01.04.2015	Oran:%20 Tutar(TL):1.200.123,51	14.05.2015	İhale döneminde temizlik işçi personel sayısının ek hizmet binalarında yetersiz kaldığından teknik şartnamenin 3. maddesine uygun temizlik işçisi ihtiyacı hasıl olmuştur.
Destek Hiz.Müd.	Hizmet aracı ve sürücü kiralama işi	01.07.2017	Oran:%20 Tutar(TL):3.166.202,75	10.07.2017	İhale dönemine başlarken kiralana hizmet aracı ve sürücü sayısı yetersiz kaldığından ve diğer hizmetlerde kullanılması araç ve sürücü iş artışı yapılarak kiralanması gerekmektedir.

Yukarıdaki tabloya bakıldığında;

Hizmet aracı kiralanması ve sürücü çalıştırılması hizmet alımı işi için işe başlama tarihinden 4(dört) gün sonra tavan düzey olan % 20 oranında iş artışı verilmiştir.

Başkanlık binası ve eklerinin koruma ve güvenlik işi için işe başlama tarihinden 4(dört) gün sonra tavan düzey olan % 20 oranında iş artışı verilmiştir.

Başkanlık ve ek hizmet binaları ile muhtaç vatandaşların evde genel temizlik işi için işe başlama tarihinden 13(on üç) gün sonra tavan düzey olan % 20 oranında iş artışı verilmiştir.

Hizmet aracı ve sürücü kiralama işi için işe başlama tarihinden 9 (dokuz) gün sonra tavan düzey olan % 20 oranında iş artışı verilmiştir.

Görüleceği üzere, ihale edilen iş kapsamında verilen iş artışlarının gerekçesi genellikle ihale konusu edilen işlerin ihtiyacı karşılamaya yetmemesi dolayısıyla ihalenin yetersiz kalmasıdır. Ayrıca, ihalelerde işe başlama tarihinden çok kısa bir süre sonra iş artışı verildiği görülmektedir. Söz konusu hususlar incelendiğinde, ihale edilen iş kapsamında öngörülemeyen bir durumun söz konusu olmadığı aşikârdır. Bu hususta idarenin, ihtiyaçlarını planlama ve bunları karşılama noktasında yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan iş artışı verilmesi hususunda Destek Hizmetleri Müdürlüğünün, Memur Personel Set Menü Öğle Yemeği İşleri hariç ihalelerinin tümünde iş artışı yapıldığı, söz konusu iş artışlarının çok kısa sürede verildiği ve iş artış tutarının tavan düzeyi olan % 20 oranında olduğu görülmüştür.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanılması adına ihtiyaçların optimal düzeyde planlanarak uygun şartlarla yerine getirilmesi gerektiği düşünülmekte olup, öngörülemeyen durum olmamasına rağmen iş artışı verilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda ifade edilen ve hizmet alımı ihalelerinde, öngörülemeyen bir durum söz konusu olmadığı halde mevzuata aykırı olarak iş artışları yapıldığı tespitine katılmak mümkün değildir. Zira bulguda yer verilen Tablo 14'te esasen öngörülemeyen durumların ne oldu açıklanmıştır. Tabloda iş artış gerekçesi olarak ifade edilen hususlar aynı zamanda öngörülmeleyen durumlar niteliğindedir.

Mevzuatımızda ve özellikle Kamu İhale Mevzuatında öngörülemeyen durumların ne olduğuna dair herhangi bir tanımlama bulunmamaktadır. Bu sebeple öngörülemeyen durum yer, zaman ve kuruma göre değişkenlik gösterebilmektedir. Tablo 14 de yer alan ve muhtelif hizmet alımlarına ilişkin iş artış gerekçesi olarak ortaya konulan gerekçeler aynı zamanda öngörülemeyen durumlar anlamına gelmektedir. Söz konusu iş artış gerekçelerinin incelenmesinden anlaşılacaktır ki belirtilen gerekçeler tamamen inisiyatifimiz dışında gelişen, kaçınılması mümkün olmayan gerekçeler niteliğindedir. Bu gerekçelere istinaden iş artışları yapılmıştır.

Yine Kamu İhale Mevzuatında iş artış işleminin ne zaman yapılabileceği noktasında bir düzenlemeye de gidilmemiştir. Bir bakıma iş artışı zamanlaması noktasında idarelere takdir hakkı tanınmıştır. Bu sebeple söz konusu bulgudaki tespit ve iddiaya katılmak mümkün olmamakla beraber uygulamada tenkit ve tavsiyeler dikkate alınacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulguda da yer alan açıklamalardan da görüleceği üzere, ihale edilen iş kapsamında verilen iş artışlarının gerekçesi genellikle ihale konusu edilen işlerin ihtiyacı karşılamaya yetmemesi dolayısıyla ihalenin yetersiz kalmasıdır. Bu itibarla, söz konusu tablo incelendiğinde, ihale edilen iş kapsamında öngörülemeyen bir durumun söz konusu olmadığı aşikârdır. Ayrıca, ihalelerde işe başlama tarihinden çok kısa bir süre sonra iş artışı verilmesi, Belediyenin ihtiyaçlarını planlama ve bunları karşılama noktasında yetersiz kaldığı sonucuna varılmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan iş artışı verilmesi hususunda, ihalelerinin tümünde iş artışı yapılması, söz konusu iş artışlarının çok kısa sürede verilmesi ve iş artış tutarının tavan düzey olan % 20 oranında olmasının hayatın olağan akışına uygun olmadığı düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Düşük Teklif Veren Firmaların İhalenin Esasını Etkilemeyecek Nedenlerle İhale Dışı Bırakılması

Yapılan incelemelerde, düşük teklif veren firmaların ihalenin esasını etkilemeyecek, rekabeti engelleyecek nedenlerle ihale dışı bırakıldığı görülmüştür.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından “Kültür ve Spor Tesisleri İçin Personel Çalıştırılması” ihalesi gerçekleştirilmiş olup, söz konusu ihalenin yaklaşık maliyeti 2.889.930,50 –TL’ dir. Söz konusu ihaleye 5(beş) firma teklif vermiş, 4(dört) firma ihale dışı bırakılmış ve ihaleyi en yüksek teklifi veren firma kazanmıştır.

Söz konusu firmaların elenme gerekçeleri arasında, iş deneyim belgesinin benzer iş tanımına uygun olmaması, iş güvenliği uzmanı ve iş yeri hekimi sözleşmesinin olmaması nedenlerinin olduğu görülmüştür.

İhale dosyasında yapılan incelemelerde;

Benzer iş tanımı nedeniyle elenen firmaların ihalede istenilen benzer iş kapsamına uygun olduğu görülmekle birlikte ihale dışı bırakılmalarında hukuka uyarlılığın bulunmadığı düşünülmektedir.

İş yeri hekimi ve iş güvenliği sözleşmesinin bulunmaması firmaların elenme nedeni olarak gösterilmiş olmasına rağmen mevzuatta bu şekilde bir belgenin istenileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmadığı, söz konusu maddenin rekabeti engelleyici bir husus olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, ihale dışı bırakılan firma tarafından söz konusu elenme nedeni için idareye şikayet başvurusunda bulunularak itiraz edilmiş fakat itiraz İdare tarafından

yerinde görülmemiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik' in 3 üncü maddesinde; “ *Yüklenici, tüm giderleri kendisine ait olmak üzere çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede; çalışanların iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve zorunlu olması halinde diğer sağlık personeli tarafından sunulan hizmetlerden yararlanması, çalışanların sağlık gözetiminin yapılması, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hâle getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınması zorunlu tedbirler yüklenicinin sorumluluğundadır* ” denilerek söz konusu sorumluluğun bizatihi yüklenicide olduğu yönetmelik hükmünde hali hazırda belirtilmiştir. Bu bağlamda, idari şartnameye ayrıca “ işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı sözleşmesinin olması ” şeklinde ibare konularak henüz ihale yapılırken firmalardan söz konusu sözleşmelerin istenmesi ve bu sebeple ihale dışı bırakılmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan Kültür ve Sosyal İşleri Müdürlüğünün yaptığı diğer hizmet ihalelerinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı sözleşmesinin aranmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, ihalelerde kamu menfaati göz önünde bulundurularak katılımı kısıtlayıcı, rekabeti engelleyici hususlara yer verilmemeli, benzer iş tanımı, mevzuatın ruhuna uygun olarak ihalelere katılımı artıracak dolayısıyla rekabet düzeyini mümkün olan en yüksek seviyede gerçekleştirecek şekilde geniş yorumlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen ve düşük teklif veren firmaların ihalenin esasını etkilemeyecek nedenlerle ihale dışı bırakıldığı tespitine katılmak mümkün değildir. Çünkü Kültür ve Spor Tesisleri İçin Personel Çalıştırılması İhalesine ilişkin haleye katılan beş firmadan dördünün tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılma gerekçeleri tamamen Kamu İhale Kanunu, Hizmet İhale Uygulama Yönetmeliği ve Kamu İhale Genel Tebliğine uygundur. Söz konusu 4 firmanın tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılma gerekçelerine bakıldığında birden fazla gerekçenin mevcut olduğu göz ardı edilmemelidir. Oysaki bu bulguda sadece iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi sözleşmesinin olmadığı gerekçesiyle tekliflerin elendiği gibi bir algı oluşmaktadır. Velew ki söz konusu belge 4 firma tarafından sunulmuş olsaydı bile iş deneyim

belgesine ilişkin yeterlik şartlarını sağlamaması gerekçesiyle teklifleri yine değerlendirme dışı bırakılacak idi.

Bu durum göstermektedir ki söz konusu 4 firmanın tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması netice itibariyle mevzuata uygundur. Teklifler değerlendirilirken ihalenin esasını etkilemesi ya da etkilememesi kriterine göre değil ihale dokümanının da istenilen yeterlilik belgeleri ve şartlarını taşıyıp taşımasına göre değerlendirme yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında yer alan, bulguda sadece iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi sözleşmesinin olmadığı gerekçesiyle tekliflerin elendiği gibi bir algının oluştuğu ifadesi yerinde değildir. Zira bulguda, “söz konusu firmaların elenme gerekçeleri arasında, iş deneyim belgesinin benzer iş tanımına uygun olmaması, iş güvenliği uzmanı ve iş yeri hekimi sözleşmesinin olmaması nedenlerinin olduğu görülmüştür.” ifadesine yer verilmiştir. Söz konusu ifadeden de anlaşılacağı üzere, iş deneyim belgesinin benzer iş tanımına uygun olmamasının da ihale dışı bırakılmanın nedeni olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan bulguda, iş güvenliği uzmanı ve iş yeri hekimi sözleşmesinin olmamasının ihale dışı bırakılma nedeni olarak gösterilemeyeceği, söz konusu sorumluluğun yönetmelik gereği zaten yüklenicide olduğu hususuna dikkat çekilmiş ve üzerinde önemle durulmuştur.

Bu bağlamda, idari şartnameye ayrıca “ işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı sözleşmesinin olması ” şeklinde ibare konularak henüz ihale yapılırken firmalardan söz konusu sözleşmelerin istenmesi ve bu sebeple firmaların ihale dışı bırakılması yerinde değildir. Diğer taraftan, Kültür ve Sosyal İşleri Müdürlüğünün yaptığı diğer hizmet ihalelerinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı sözleşmesinin aranmamasına rağmen söz konusu ihalede aranmasının çelişki doğurduğu düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 22: Parasal Limit Dahilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması

Parasal limit dahilinde firmalardan yapılan doğrudan temin alımlarında Kamu İhale Kurumundan söz konusu firmaların yasaklı olup olmadığının kontrol edilmesi gerekirken, yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 12 nci maddesi ile doğrudan temin bir ihale usulü olmaktan çıkarılmış dolayısıyla bir alım

yöntemi olmuştur. Doğrudan temin alımlarında firmaların yasaklılık teyidi yapılması istisna dışında zorunlu değildir. Söz konusu istisna, parasal limit dahilindeki doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılması gerektiği hususundadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*Yasaklılık Teyidi*" başlıklı 31'inci maddesinde, 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, ancak anılan Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmamasının gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan denetimlerde, parasal limit dahilinde gerçekleştirilen doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür. Söz konusu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Mevzuata aykırı yapılan işlemlerin, mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen ve doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda ihalelere katılma yasaklılığı teyidinin mevcut olmadığı tespit ve tavsiyesi bundan sonraki uygulamalarda dikkate alınacaktır. Bununla birlikte belediyemiz tarafından uygulamada doğrudan temin usulü ile de yapılmışta olsa alımlarda isteklerin yasaklı olup olmadığı hususu sistemden sorgulanmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda yasaklılık durumunun dikkate alınacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Benzer İş Tanımının Dar Kapsamlı Değerlendirilmesi Sonucu İhalelerde Rekabetin Sağlanamaması

Yapılan incelemelerde, benzer iş tanımının dar kapsamlı veya yanlış değerlendirilmesi sonucu bazı firmaların ihale dışı bırakıldığı dolayısıyla ihalelerde rekabet koşullarının sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği' nin 3 üncü maddesinde benzer iş için; "*Benzer iş: İhale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik*

gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işleri” denilmiştir.

Benzer iş tanımından da anlaşılacağı üzere benzer iş, İhale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen, personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işler olup karşılanacak ihtiyaçlar için firmaların yaptığı işin birebir aynı olmasının şart olmadığı benzerlik gösteren işlerin de kabul edilebileceği işler olarak belirtilmiştir.

Kanun koyucu benzer iş müessesesini, ihaleye katılımı artırmak dolayısıyla rekabet düzeyini mümkün olan en yüksek seviyede gerçekleştirmek gayesiyle öngörmüştür. Diğer bir anlatımla, benzer iş belirlemesi yapılırken mevzuat, rekabeti engellemek ve daha fazla katılımı sağlayarak işi en makul fiyattan yapabilecek istekliyi seçmek amacındadır. Bu haliyle mevzuatın amacı, “*daraltıcı yorumdan*” değil “*geniş yorumdan*” yanadır.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünün ihaleleri incelendiğinde, iş deneyiminde yer alan benzer iş tanımının dar kapsamlı değerlendirilmesi veyahut yapılan işe uygun olmasına rağmen hatalı ve eksik değerlendirilmesi sonucu bir kısım firmaların ihale dışı bırakıldığı görülmüştür.

Örnek verilecek olursa;

1. “Kültür ve Spor Tesisleri İçin Personel Çalıştırılması ” adı altında yaklaşık maliyeti 2.889.930,50 –TL tutarında hizmet ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihalede 4(dört) firma ihale dışı bırakılmış olup, bu firmaların 3(üç)’ ünün elenme nedenleri arasında benzer iş tanımına uygun olmadığı gösterilmiştir.
2. “ Bilgi Evlerinin İşletilmesi ” adı altında yaklaşık maliyeti 2.927.546,95 –TL tutarında hizmet ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihalede 4(dört) firma ihale dışı bırakılmış olup, bu firmaların 2(iki)’ sinin elenme nedenleri arasında benzer iş tanımına uygun olmadığı gösterilmiştir.
3. “ 2017 Kültürel Etkinlikler ve Organizasyon” adı altında yaklaşık maliyeti 1.271,873,75 –TL tutarında hizmet ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihalede 2(iki) firma ihale dışı bırakılmış olup, bu firmaların 1(bir)’ inin elenme nedeni olarak benzer iş tanımına uygun olmadığı gösterilmiştir.

Söz konusu ihalelerde benzer iş tanımının, ya dar kapsamlı değerlendirildiği ya da benzer iş tanımına birebir uygun olmasına rağmen hatalı veya eksik değerlendirildiği görülmüştür. Dolayısıyla firmalar ihale dışı bırakılmıştır. Ayrıca söz konusu ihalelerin ortak

özelliği, ihaleyi kazanan firma hariç tüm firmaların benzer iş veya farklı gerekçelerle ihale dışı bırakılması ve ihaleyi kazanan firmaların en düşük teklifi veren firmalar olmamasıdır.

Mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, benzer iş tanımının mevzuatın ruhuna uygun düşmeyecek şekilde dar kapsamlı veya hatalı değerlendirildiği görülmüştür. Bu bağlamda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılması adına ihalelerde rekabeti artırmanın dolayısıyla kamu ihtiyaçlarını daha az maliyetle karşılamanın bir aracı olan benzer iş tanımının ihalelerde rekabeti artıracak şekilde geniş yorumlanması ve doğru değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kamu İhale mevzuatında benzer iş tanımının yapılması noktasında sadece Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 3. Maddesinde bir kural getirilmiştir. Bunun dışında benzer iş tanımının hangi usul ve esaslara göre yapılacağı noktasında bir düzenleme yapılmamıştır. Bu sebeple bulgu da belirtildiği üzere benzer iş tanımı yapılırken daraltıcı ya da geniş yorum ilkesi gözetilip gözetilmeyeceği noktasında bir netlik bulunmamaktadır.

Belediye tarafından yapılan hizmet alım ihalelerinde benzer iş tanımı yapılırken Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 3. Maddesi gözetilmekte ve hizmet alım konusunu teşkil eden işin nitelikli ve de kaliteli yapılmasını sağlayacak şekilde benzer iş tanımları yapılmaktadır. Kültür ve sosyal İşler Müdürlüğü'nün ihalelerinde iş deneyim belgesine ilişkin şartları haiz olmayan firmaların elendiği gerçeğinden hareketle benzer iş tanımlamasının dar yapıldığı gibi bir sonuca ulaşmakta kanaatimizce mümkün görünmemektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Benzer iş, ihaleye katılımı artırmak dolayısıyla rekabet düzeyini mümkün olan en yüksek seviyede gerçekleştirmek gayesiyle öngörülmüştür. Diğer bir anlatımla, benzer iş belirlemesi yapılırken mevzuat, rekabeti engellemek ve daha fazla katılımı sağlayarak işi en makul fiyattan yapabilecek istekliyi seçmek amacındadır.

Yapılan incelemelerde yukarıda yer verilen açıklamalara aykırı olarak, iş deneyiminde yer alan benzer iş tanımının dar kapsamlı değerlendirilmesi veyahut yapılan işe uygun olmasına rağmen hatalı ve eksik değerlendirilmesi sonucu bir kısım firmaların ihale dışı bırakıldığı görülmüş ve bazı ihalelere ilişkin örnekler verilmiştir. Benzer iş tanımının mevzuatın ruhuna uygun düşmeyecek şekilde dar kapsamlı veya hatalı değerlendirilmesinin yerinde olmayacağı, kamu yararı adına geniş yorumlanması gerektiği ve daha fazla katılımı sağlayarak en düşük

maliyetle maximum çıktıyı elde edecek şekilde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: Doğrudan Temin ve Pazarlık Yöntemi ile Yapılan Alımlarda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Belirtilen Üst Limitin Aşılması

Kamu idaresinin mal alımları incelendiğinde, doğrudan temin ve pazarlık yöntemi ile yapılan mal alımları toplamı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 62 nci maddesinin (1) bendindeki % 10 sınırı (2.001.200,00 –TL) Kamu İhale Kurumunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmesine rağmen yasal sınır herhangi bir uygun görüş alınmadan aşılmış ve toplam mal alım tutarı 5.106.437,43 –TL düzeyinde gerçekleşmiştir.

Kamu İhale Kanunu’ nun 62 nci maddesinin (1) bendinde, bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10’ unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar” başlıklı 21’inci maddesinde;

“ 21.2. 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10’unun aşılmamasıdır.

21.3. Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edeceklerdir. Kurum ve kuruluşlar ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken bu durumu göz önünde bulunduracaklardır. 21.8. Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamı dikkate alınırken mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrılan ödenek tutarları ayrı ayrı değerlendirilecektir.” denilmektedir.

Aşağıda doğrudan temin sınırının aşımına ilişkin ayrıntılı tabloya yer verilmiştir:

Tablo 11: Yasal Sınırı Geçen Doğrudan Temin Alımları

Doğrudan Temin Analizi					
Harcama Kalemleri	2017 Yılı Bütçesi (TL)	%10 Yasal Sınır (TL)	22-d / 21-f Toplamı (TL)	Aşılan Tutar (TL)	Aşım Oranı (%)
Mal Alımı	20.012.000,00	2.001.200,00	5.106.437,43	3.105.237,43	25

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, İdarenin mal alımlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 62 nci maddesinin (1) bendindeki belirtilen % 10'luk yasal sınırın % 25 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiş olup, söz konusu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “4734 sayılı kanunun 22.d doğrudan temin usulü ile yapılan alımlar kapsamında gerçekleştirilen bazı mal alımları, önceden planlanması ve kesin kararın verilebilmesi mümkün olmayan niteliktedir. Hakikaten spontane gelişen durumlara bağlı olarak temin yoluna gidilen ve çoğu zaman öngörülemeyen nitelikteki alımların 22.d doğrudan temin usulü ile temini zorunluluk arz etmektedir.

Ayrıca bütün birimlerin farklı tarihler itibarıyla söz konusu yasal limiti geçip geçemediklerini bilmeleri ve takip etmeleri oldukça zordur. Lakin bu noktada söz konusu limitin takip ve kontrolü ne ilişkin bir mevzuat düzenlemesi yapılması ihtiyacı bulunmaktadır. Aksi halde uygulamada tamamen kurumların kendine özgü koşullar ve gerekçeler dikkate alınarak yüzde 10 limitinin geçilmesi adeta kaçınılmaz hale gelmektedir.

Bununla birlikte bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle uygulama yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, doğrudan temin usulü ile yapılan alımlar kapsamında gerçekleştirilen bazı mal alımların önceden planlanması ve kesin kararın verilebilmesi mümkün olmayan nitelikte olduğunu, öngörülemeyen nitelikteki alımların doğrudan temin usulü ile temininin bu anlamda zorunluluk arz ettiğini ifade etse de Kanun Koyucu, söz konusu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10' unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hükmünü koymuştur. Bu bağlamda, Güngören Belediyesi için % 10 sınır olan 2.001.200,00 –TL tutarına kadar doğrudan alım yapılmasında mani bulunmamaktadır. Fakat % 10 sınırının aşılması ancak Kamu İhale Kurulunun uygun

görüşü ile mümkündür. İdare tarafından, herhangi bir uygun görüş alınmadan söz konusu tutarın 5.106.437,43 –TL düzeyinde gerçekleştirildiği görülmüş diğer bir anlatımla yasal sınır 3.105.237,43 –TL tutarında aşmıştır. Söz konusu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer taraftan İdare cevabında, bütün birimlerin farklı tarihler itibariyle söz konusu yasal limiti geçip geçmediklerini bilmeleri ve takip etmelerinin oldukça zor olduğu, bu noktada söz konusu limitin takip ve kontrolüne ilişkin bir mevzuat düzenlemesi yapılması ihtiyacının bulunduğu belirtilmiş ancak söz konusu cevap yerinde görülmemiştir. Söz konusu durumu takip etmenin herhangi bir mevzuat eksikliğinden kaynaklanmasının mümkün olmadığı ancak Belediye tüzel kişiliği içerisinde irtibat ve koordinasyon sorunundan kaynaklanmış olabileceği düşünülmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Meclis Kararı Olmadan Diğer Kuruluşlara Taşıt Tahsis Edilmesi

Belediyeye ait 26 adet taşıt herhangi bir meclis kararı olmadan diğer kuruluşlara tahsis edilmiş ve bu taşıtların yakıt giderleri de belediye bütçesinden ödenmiştir. Taşıtların kira bedellerinin araç ihalesi kapsamında, yakıt giderlerinin de yakıt ihalesi kapsamında karşılandığı görülmüş olup, söz konusu taşıtların kira ve yakıt giderlerinin Güngören Belediyesine maliyetinin 2017 yılı için 1.276.080,03 TL olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un “*Diğer Kuruluşlarla İlişkiler*” başlıklı 75 inci maddesinde; “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

a) ...

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

... ” denilmiştir.

Mevzuat hükmü, belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceğini, bu idarelere geçici olarak araç ve personel temin edebileceğini belirtmiştir. Ancak söz konusu işlem belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda olması ve meclis kararı alınması şartıyla mümkündür.

Öte yandan, Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (sayı:3)'nin 3 üncü maddesinde, tahsis edilen taşıtların yakıt giderlerinin kendisine tahsis yapılan idarece karşılanacağı belirtilmiştir. Yapılan incelemede, taşıtların yakıt giderlerinin kendisine tahsis yapılan idarece karşılanacağı belirtilmesine rağmen söz konusu giderlerin belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Netice itibariyle idarenin, herhangi bir meclis kararı olmadan merkezi idare kuruluşlarına toplam 26 adet araç tahsis etmesi ve bu araçların yakıtlarının da belediye bütçesinden karşılanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, 5393 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde sayılan bentler kapsamında - belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına girmek şartıyla- yapılmış ve yapılacak olan tüm işler için meclis kararı alınmalı ve tahsis edilen taşıtların yakıt giderleri belediye bütçesinden karşılanmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyeye ait taşıtların diğer kurum ve kuruluşlara tahsisi ve bu taşıtların yakıt giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesi Belediye Kanununun 14 ve 75 maddeleri mucibince mümkündür.

Belediye Kanununun 75. Maddesi diğer kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkiler çerçevesinde her türlü aynı ve nakdi yardımın yapılabilmesine cevaz vermektedir. Dolayısıyla bu neviden bir harcama yapılabilmesi mümkündür. Ayrıca teftiş ve inceleme öncesinde alınmış olan bir meclis kararı mevcut olup bu meclis kararına istinaden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına araç tahsisi ve akaryakıt harcamaları karşılanması söz konusu olabilmektedir.

Bütün bu işlemler aynı zamanda Taşınır Mal Yönetmeliği, Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Muhasebe Yönetmeliği hükümleri dikkate alınarak belgelendirmekte ve kayıtlara intikal ettirmektedir. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediyeler Kanununun 75. maddesinin b bendi kapsamında Merkezi idari kuruluşlarına verilen araçlar için 08/12/2017 tarihinde 50 Sayılı karar no ile Belediye Meclisimiz tarafından karar alınmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, teftiş ve inceleme öncesinde alınmış olan bir meclis kararının mevcut olduğundan bahsetmiş olsa da söz konusu cevap anlaşılabilir değildir. Nitekim 2017 yılı içerisinde yapılan düzenlilik denetimleri sırasında söz konusu meclis kararının olmadığı tespit edilmiş olup İdare tarafından da belirtildiği üzere 2017 yılının son ayı olan Aralık ayında 50 sayılı karar alınmıştır. Diğer bir ifadeyle, 08/12/2017 tarihine kadar herhangi bir meclis kararı olmadan diğer kurumlara araç tahsis edilmiştir.

Diğer taraftan İdare cevabında, bütün bu işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği, Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Muhasebe Yönetmeliği hükümleri dikkate alınarak belgelendirmekte olduğu ve kayıtlara intikal ettirildiği ifade edilse de söz konusu cevapta isabet bulunmamaktadır. Nitekim Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (sayı:3)' nin 3 üncü maddesinde, tahsis edilen taşıtların yakıt giderlerinin kendisine tahsis yapılan idarece karşılanacağı belirtilmiştir. Yapılan incelemede, taşıtların yakıt giderlerinin kendisine tahsis yapılan idarece karşılanacağı belirtilmesine rağmen söz konusu giderlerin Belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: Harcama Birimlerinin Genel Araç ve Yakıt İhalesi Dışında Ayrıca Yüksek Maliyetli Yakıt Dahil Hizmet Aracı Kiralaması

Kamu idaresinde yer alan araç kiralamalarının incelenmesi neticesinde, 121 (yüzyirmibir) araçlık hizmet aracı kiralaması ve ayrı yakıt ihalesi yapılmış ve bu ihalelerin hemen sonrasında bu işler için % 20'lik iş artışı yapıldığı halde, bazı müdürlüklerde binek otomobil türünde genel ihaleye göre daha fazla maliyetli yakıt dahil araç kiralandığı tespit edilmiştir.

Güngören Belediyesi tarafından 16.05.2017 tarihinde 15.831.013,74 –TL tutarında “Hizmet Aracı ve Sürücü Kiralama İşi” ihalesi yapılmıştır. Bu ihalede toplam 121 adet hizmet aracı kiralanarak tüm müdürlüklere dağıtılmıştır. Ayrıca belediyenin tüm araçları için 903.841,00 –TL tutarında yakıt ihalesi yapılmıştır.

Belediye tarafından genel bir hizmet aracı kiralama ve yakıt ihalesi söz konusu iken ayrıca müdürlükler bazında yakıt dahil olmak suretiyle daha fazla maliyetli binek araç kiralandığı görülmektedir. Bu ihalelerde idare personelinin gözetim ve denetim görevini yerine getirmesi amacıyla kullanılacak araçlar için her ihaleye yakıt dahil olmak suretiyle birkaç adet binek aracı konulması söz konusu ihaleye verilen teklif tutarlarını artırmakta dolayısıyla maliyetleri yükseltmektedir. Hali hazırda belediyenin hizmet aracı ve yakıt ihalesinin şartnamelerinde, alınacak araçların ve söz konusu yakıtların ayrıntılarına yer verilmekte ve ihalenin kapsamının büyük ölçekli olması nedeniyle de maliyetler minimize edilmektedir. Hal böyle iken diğer ihalelerde yakıt da dahil olmak koşuluyla binek araç kiralanması, bu araç ve yakıtlara ilişkin teknik şartnamede herhangi bir ayrıntılı şart belirtilmemesi hem hizmetin maliyetini artırmakta hem de kalitesini riske etmektedir.

Diğer taraftan belediyenin hizmet aracı ve yakıtları gerek araç takip sistemi gerekse yakıtmatik sistemi ile takip edilebilmekte iken diğer ihalelerle alınan binek araçlar için herhangi bir takip sistemi söz konusu değildir. Dolayısıyla bu araçların takibi yapılamamakta ve denetimi mümkün olmamaktadır.

Bu hususta kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören ve 2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, daha önceki mali yönetim kanunundan farklı olarak, üzerinde durduğu temel kavramlar kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. 5018 sayılı Kanun' un amaç maddesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasından bahsedilmiştir. İlgili Kanun hükümleri ve temel gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması kanunun temel prensiplerindedir.

Bu itibarla, kamu idaresinin kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanılması adına, gereksinim duyduğu araçlar için ihtiyaçlarını iyi planlamalı ve ihalelerde ölçek ekonomisinden faydalanarak birim maliyetleri düşürmelidir. Bunun için kurum genelinde benzer ihtiyaçlar için tek bir ihale yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Tamamen farklı maksatlarla ve farklı ihaleler kapsamında yeralan araç temini yoluna gidilmesinde Kamu İhale Mevzuatı açısından hukuki bir engel bulunmamaktadır. Hizmet Aracı ve Sürücü Kiralama İşi İhalesi ile diğer hizmet alım ihaleleri bir arada değerlendirildiği vakit görüleceği üzere her bir ihalenin konusu ve maksadı farklı olmakta; dolayısıyla her bir ihalede ki araçların kullanım maksadı ve şartları da farklı olmaktadır.

Dolayısıyla tamamen farklı maksatlar ve şartlarla temin yoluna gidilen araçların tek bir ihale çatısı altında toplanması da hem hukuken hem teknik olarak mümkün görünmemektedir. Örneğin park bahçe bakım hizmetlerinde yeralan araç kontrol amacıyla kullanılmakta; yine hizmet aracı ve sürücü kiralama işi kapsamında temin edilen araçlarda yine tamamen farklı faaliyetler için kullanılmaktadır. Bu sebeplerle bulgu da ifade edilen tespite katılmak mümkün görünmemektedir.

Belediyenin yapmış olduğu faaliyetlerin konusunun ve maksadının farklı oluşu gibi hususlar gözetildiğinde Bu tarzdaki bir uygulamanın mevzuata ve belediyenin ihtiyaçlarına uygun olacağı değerlendirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak söz konusu bulguda, yapılan ihalenin konusu ile ilintili, ilişkili ve ihale konusu hizmetin yerine getirilmesinde gerekli olan araçlar için herhangi bir tenkide yer verilmemiştir. Bulgu konusu edilen husus ihale konusu hizmetin yürütülmesinde gerekli olan araçların yanında ayrıca ihale ile hiçbir bağlantısı olmayan binek araç kiralamasıdır. Nitekim yapılan incelemelerde, ihale konusu iş ile ilgili araç alımının yapılması öngörülmüş iken yine aynı ihalede, ihale konusu ile herhangi bir bağı olmayan binek araçların müdürlük işlerinde kullanılması için, ayrıca temin edildiği tespit edilmiştir. Diğer bir anlatımla, 121 araçlık hizmet aracı kiralaması ve genel bir yakıt ihalesi yapılmış olmasına rağmen bazı müdürlüklerde yapılan münferit ihalelerde, müdürlüklerin kullanımı için binek otomobil türünde daha fazla maliyetle yakıt dahil araç kiralandığı görülmüştür.

Öte yandan belediyenin hizmet aracı ve yakıt ihalesinin şartnamelerinde, alınacak araçların ve söz konusu yakıtların ayrıntılarına yer verilmekte ve ihalenin kapsamının büyük ölçekli olması nedeniyle de maliyetler minimize edilmektedir. Hal böyle iken diğer ihalelerde yakıt da dahil olmak koşuluyla binek araç kiralaması, bu araç ve yakıtlara ilişkin teknik şartnamede herhangi bir ayrıntılı şart belirtilmemesi hem hizmetin maliyetini artırmakta hem de kalitesini riske etmektedir. Diğer taraftan belediyenin hizmet aracı ve yakıtları gerek araç takip sistemi gerekse yakıtmatik sistemi ile takip edilebilmekte iken diğer ihalelerle alınan binek araçlar için herhangi bir takip sistemi söz konusu değildir. Dolayısıyla bu araçların takibi yapılamamakta ve denetimi mümkün olmamaktadır. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması adına, daha fazla maliyetle yakıt dahil araç kiralaması işlemine son verilmelidir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 27: Taşıtların Gezi ve Benzeri Programlar İçin Derneklerin Kullanımına Verilmesi

Belediyenin “Hizmet Aracı ve Sürücü Kiralama İşi” ihalesi ile kiralanan taşıtları, gezi ve benzeri programlarda kullanılması amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili hükümlerine aykırı olarak derneklerin kullanımına verilmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde, söz konusu kullanımlar için yaklaşık olarak 66.602,15 TL tutarındaki gider belediye bütçesinden karşılanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçelerden Yardım Yapılması” başlıklı 29 uncu maddesinde; “Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz.” hükmü yer almaktadır.

Mevzuatın bu hükmü gereğince kamu kaynağının kullanılması, yardım veya menfaat sağlanması, ancak yasal bir düzenleme ile mümkündür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 29 uncu maddesine göre; *“Gerçek veya tüzelkişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.”*

Diğer taraftan, Dernekler Kanunu' nun 10 uncu maddesinde; *“Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve meslekî kuruluşlardan maddî yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddî yardımda bulunabilirler.”* denilmektedir.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanun ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu, derneklere yardım yapılabileceğinden bahsetse de kanun koyucu 2012 yılında belediyeler hususiyetinde iradesini ortaya koymuş ve 6360 sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 19 uncu maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu' nun 75 nci maddesine şu hükmü eklemiştir;

“5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.”

6360 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi ile getirilen düzenleme sonucu, kamu idarelerinin derneklere yardım yapabileceğini düzenleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile Dernekler Kanunu' nun 10 uncu maddesi belediyeler için uygulanamayacağından belediyelerin, derneklere nakdi ve aynı yardımda bulunması veya menfaat sağlaması mümkün değildir.

Diğer taraftan, Kanun'un 14 üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları, 60 ıncı maddesinde belediyenin giderleri belirtilmiş olup belediyelerin derneklere yardım yapabilmesine izin veren herhangi bir husus yer almamaktadır.

Bu itibarla, Belediyenin ihale ile kiralanan taşıtlarını gezi ve benzeri programlar için, 5393 sayılı Belediye Kanunu' nun ilgili hükümlerine aykırı olarak derneklerin kullanımına

vermesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyenin Hizmet Aracı ve Sürücü Kiralama İşi İhalesi ile edindiği taşıtların gezi ve benzeri programlarda kullanımı maksadıyla derneklere tahsis edildiği iddiasına katılmak mümkün değildir. Çünkü bu iddia fiili durumu birebir yansıtmamaktadır. Belediyemiz tarafından yapılan uygulama, esasen baştan sona belediyemiz tarafından planlanan, koordine edilen ve uygulanan bir takım gezi programları kapsamında derneklerinde programa dahil edilmesinden ibarettir.

Yoksa bulguda ifade edildiği şekli ile derneklere mahsus bir araç tahsisi söz konusu değildir. Kaldı ki Belediye Kanunu 75. maddesi derneklere sosyal ve kültürel maksatlı aynı destek sağlanmasına da cevaz vermektedir. Belediye tarafından derneklere herhangi bir nakdi yardım yapılmamakta; lakin bulgu da belirtildiği şekliyle de derneklere özgü tamamen onların inisiyatifine bırakılacak tarzda bir araç tahsisi yapılmamaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında yer alan, taşıtların gezi ve benzeri programlarda kullanımı maksadıyla derneklere tahsis edildiği iddiasına katılmak mümkün değildir ifadesi anlaşılammıştır. Zira bulguda derneklere hukuki anlamda taşıt tahsis edildiğinden bahsedilmemiş sadece gezi ve benzeri programlarda kullanılması amacıyla derneklerin kullanımına verildiği ifade edilmiştir.

Öte yandan 6360 sayılı Kanununun 19 uncu maddesi ile getirilen düzenleme sonucu, kamu idarelerinin derneklere yardım yapabileceğini düzenleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile Dernekler Kanunu' nun 10 uncu maddesi belediyeler için uygulanamayacağından belediyelerin, derneklere nakdi ve aynı yardımda bulunması veya menfaat sağlaması mümkün değildir.

Bu itibarla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinin derneklere sosyal ve kültürel maksatlı aynı destek sağlanmasına cevaz vermediği görülmekte olup taşıtların gezi ve programlar için derneklerin kullanımına verilmesi mevzuata aykırıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 28: Meclis Üyesi Başkan Yardımcılarına Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesi

Yapılan incelemelerde, yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerinin yararlanabileceği sosyal denge tazminatı

ödemesinin meclis üyesi başkan yardımcılara da ödendiği ve bu ödemelerin 2012 ve 2017 yılları arasında aralıksız beş yıl devam ettiği tespit edilmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 15 inci maddesinde, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan "*Toplu Sözleşme*" hükümlerine bakıldığında, kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerinin sözleşme hükümlerinden yararlanabileceği belirtilmiştir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, sosyal denge tazminatı alınabilmesi için belediyenin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlisi olmak gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesine bakıldığında, belediyelerde iki tür belediye başkan yardımcısı bulunduğu görülmektedir. Birincisi norm kadroda yer alıp aynı zamanda kamu görevlisi olan belediye başkan yardımcısı, diğeri ise, norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın nüfus kıstas alınarak meclis üyeleri içerisinde belediye başkanı tarafından görevlendirilen belediye başkan yardımcısıdır.

Meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarını için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin devamında, belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verileceği ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilebileceği ifade edilmiş ayrıca bu şekilde görevlendirmenin, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dahil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmeyeceği, görev süresinin de belediye meclisinin görev süresini aşamayacağı belirtilmiştir. Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı görevi, görev süresi ile mali ve sosyal haklarının çerçevesi kanunla belirlenen bir görevlendirme şeklidir.

Yapılan incelemelerde, meclis üyeleri içerisinde görevlendirilen belediye başkan yardımcılara, 2012 ve 2017 yılları arasında beş yıl için sosyal denge tazminatı ödendiği ve bu ödemelerin toplam tutarının 361.594,14 TL olduğu tespit edilmiştir. Sosyal denge tazminatı ödenmesinin kadro ve pozisyonlarla ilişkilendirilmiş kamu görevlilerine yapılabileceği, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı görevinin kadro ve pozisyonla ilişkilendirilmemesi ve bir görevlendirme şekli olduğu göz önüne alındığında, söz konusu ödemeler mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiş dolayısıyla bulguya iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: İdare Tarafından Mahkeme Kararlarının Yerine Getirilmemesi

Kamu idaresinin, aynı konu ile ilgili olarak ve aynı yönde, sırasıyla İstanbul 3. İdare Mahkemesi, 10. İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, T.C. Danıştay 12. Dairesinin sabit kararları olmasına rağmen söz konusu mahkeme kararlarını uygulamadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 138 nci maddesinin dördüncü fıkrasında; “*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*” denilmiştir.

Bu anayasa hükmüne istinaden İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinde; “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.*” denilmiştir.

Ayrıca, Danıştay 5. Dairesinin 29.12.1999 tarih ve 1999/4566 sayılı kararında, İdarenin, idari yargı yerince verilen yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasını sağlamasının zorunlu olduğunu ve mevzuatımızda yargı kararlarının uygulanması konusunda idareye takdir yetkisi tanınmadığını ifade etmiştir.

Yine İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında; “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.*” denilerek mahkeme kararlarının uygulanmaması sonucu idarenin maddi ve manevi tazminat ödeyeceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından, bünyesinde çalıştırdığı sözleşmeli personelinin iş akdi 14.03.2013 tarihinde feshedilmiştir. Söz konusu personel tarafından, İstanbul 3. İdare Mahkemesi nezdinde dava açılmış ve mahkeme tarafından iş akdinin haksız yere feshedildiği, özlük hakları

bakımından da uğranılan zararın idarece tazmin edilmesi gerekeceği belirtilerek dava konusu işlemin iptali, özlük haklarının iadesi ve uğranılan zararın fesih tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte tazminine karar verilmiştir. İdare tarafından, mahkemece karar verilen işlemin iptali ve özlük haklarının iadesi noktasında herhangi bir işlem tesis edilmemiş sadece uğranılan 37.211,04 -TL tutarındaki maddi tazminat belediye bütçesinden karşılanmıştır. Ayrıca, belediye bütçesinden karşılan 37.211,04 –TL maddi tazminat ilgili olarak İdare tarafından kusurlu personele rücu edilmemiştir.

Daha sonra İstanbul 10. İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, nihai karar mercii ve yüksek mahkeme olan T.C Danıştay 12. Dairesi tarafından İstanbul 3. İdare Mahkemesinin verdiği yönde kararlar verilerek İdare haksız bulunmuş olmasına rağmen mahkeme kararlarının gereği yerine getirilmemiştir.

İlgili personel mahkeme kararlarının yerine getirilmemesine ilişkin olarak tazminat istemiyle maddi ve manevi tazminat davası açmıştır. Anayasamızın 138 nci maddesi, İdari Yargılama Usulü Kanunu’ nun 28 inci maddesi ve Danıştay kararı çerçevesinde, ilgili personelin 2013 yılından bu tarafa belediye tarafından çalıştırılmamasına rağmen, söz konusu kişiye Belediye bütçesinden maddi ve manevi tazminat ödenmesi kuvvetle muhtemeldir. Ayrıca 14.03.2013 ile 31.12.2013 tarihleri arasında (yaklaşık dokuz buçuk ay) Belediye bütçesinden 37.211,04 –TL tutarında maddi tazminat ödendiği düşünüldüğünde, 2014 yılından bu tarafa dört yıl için idarenin ödeyeceği tazminatın söz konusu tutardan çok daha fazla tazminatla karşı karşıya kalacağı aşikârdır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, gerek hukuk devleti olmanın gereği gerekse de idarenin maddi ve manevi tazminat ödeme riski ile karşı karşıya kalmaması için mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda ifade edilen iddiaya katılmak mümkün değildir. Zira söz konusu iddia fiili durumu yansıtmamaktadır.

Bulgu konusu edilen Mahkeme kararlarının davacısı olan kişinin sözleşmeli personel olarak çalıştığı ancak 2013 yılı içerisinde sözleşmesinin feshedildiğinden dolayı davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Belediye Başkanlığı olarak yargı kararlarını fiili ve hukuki imkan dahilinde uygulamış olmamıza ve Yargı kararlarının uygulanması zorunluluğu genel bir kural olmasına rağmen, kimi durumlarda, kararın uygulanmaması da söz konusu olduğu bilinen bir gerçektir. Bu, kesinlikle idarenin bir kararı uygulamamasının kabulü anlamına gelmemekte

olup daha ziyade kararın uygulanamaması durumlarına ilişkindir. İmkânsızlık hali, yargı kararının uygulanma olanağının bulunmaması durumunu ifade etmekte olup idarenin iradesi dışında oluşan nedenlere dayanır. Oluşumu itibariyle dava konusu işlemin tesisinden sonraki zaman diliminde gerçekleşmektedir.

İlgili kişi ile ilgili Mahkeme kararlarının uygulanmaması kararlarının uygulanması imkânsızlığını doğuran neden hukuki ya da fiili imkânsızlıktan kaynaklanmaktadır.

Bahsi geçen kişinin Güngören Belediye Başkanlığı ile imzaladığı 1 (Bir) yıl süreli sözleşmenin süresi 01/01/2013 ila 31/12/2013 tarihleri arasındadır. Hiçbir şekilde sözleşmenin uzatılması hususunda idarenin zorlanamayacağı herkesin kabul edeceği bir gerçek olduğuna göre, dava konusu edilen idari işlem iptal edilmiş olsa da olmasa da aslında ortada 31/12/2013 tarihinde sona eren bir sözleşme olduğuna göre, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 2014/793 esas sayılı dosyasından verdiği 15/07/2014 tarihli yürütmeyi durdurma kararı ve İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 2014/2166 Esas sayılı dosyasından verdiği 13/01/2014 tarihli yürütmeyi durdurma kararları aslında süreli olması ve süresinin bitmesi sebebiyle kendiliğinden biten bir sözleşmenin devam ettirilmesi anlamına gelir ki bu durumun kabulü halinde Mahkemelerin idareler yerine geçerek işlem tesis etmesinin yolu açılacaktır ki bu ise hukuken mümkün değildir. Mahkemelerin vermiş olduğu yürütmeyi durdurma kararlarının şikayetçinin ifade ettiği tarzda uygulanmasının, sözleşmesinin 31/12/2013 tarihinde sona erecek olması ve yenilenmesinin de mecburiyet dahilinde olmaması sebebiyle uygulanabilmesi imkanı yoktur.

Bununla birlikte yukarıda izah edildiği üzere şikayetçinin işini gereği gibi yerine getirememesi sebebiyle Belediye Başkanlığı olarak kameraman işlerinin yerine getirilmesi için ihale yapılmış ve bu iş dışarıdan hizmet alımı yoluyla ikame edilmiştir. Bu sebeple de Güngören Belediye Meclisinin 05/04/2013 tarih 18 sayılı kararıyla bu kadro kaldırılmıştır. Mahkemelerin yürütmeyi durdurma kararlarını verdiği tarihte Belediye Başkanlığı kadrosunda böyle bir kadronun kalmamış olması sebebiyle de bu kararların uygulanmasının fiili ve hukuki imkanı kalmamıştır.

Bununla birlikte karşı tarafa ödenen tutar ile ilgili, Belediye tarafından yapılan işlem esasen ve bizatihi mahkeme kararlarının uygulanmasından ibarettir. Dolayısıyla bulguda ifade edildiği şekli ile mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi değil bilakis mahkeme tarafından verilmiş olan karar mucibince söz konusu maddi tazminatın belediye bütçesinden ödenmesi söz konusu olmuştur.

İdare Mahkemesi kararları özlük haklarının iadesine karar verdiğiinden, davacı kişinin 2013 yılı itibariyle sözleşmeli olması hasebiyle bu yıla ait özlük haklarının ödenmesi hususunda işlem tesis edilmiştir. Dolayısıyla bulguda yer alan 37.211,04 TL İstanbul 10 İdare Mahkemesinin kararının yerine getirilmesi nedeniyle ödenilen tutardır.

Bu sebeple bulgudaki iddiaya katılmak mümkün görünmemektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, mahkeme kararlarını uygulamamasının nedeni olarak, hukuki ya da fiili imkânsızlık bulunduğundan, bununla birlikte şikâyetçinin işini gereği gibi yerine getirememesi sebebiyle Belediye Başkanlığı olarak kameraman işlerinin yerine getirilmesi için ihale yapıldığından ve bu işin dışarıdan hizmet alımı yoluyla ikame edildiğinden, maddi tazminat tutarı ödenmesinin mahkeme kararının yerine getirilmesi nedeniyle ödendiğinden bahsetmiştir.

Dava dosyaları ve mahkeme kararlarının incelenmesi neticesinde, İdarenin tarafımıza verdiği cevapları İstanbul 10. İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, nihai karar mercii ve yüksek mahkeme olan T.C Danıştay 12. Dairesine de savunma olarak sunmuş olduğu görülmüş fakat söz konusu savunmalar göz önünde bulundurulmasına rağmen, bahsi geçen tüm mahkemeler tarafından İstanbul 3. İdare Mahkemesinin verdiği yönde kararlar verilerek İdare haksız bulunmuştur.

Söz konusu davanın usul ve esasını incelemeye, inceleme neticesinde hüküm vermeye idari yargı mercilerinin yetkili olduğu açıktır. Zira tarafımızca, yapılan idari işlemin esas ve usulüne ilişkin herhangi bir tenkide yer verilmemiş, söz konusu idari işlemin usul ve esas hakkında mahkemelerce verilmiş olan kararların uygulanması gerektiği halde uygulanmamasının mevzuata aykırı olduğu belirtilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ nda, Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu, 138 inci maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarelerin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların ve idarenin mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve yerine getirilmesini geciktiremeyeceği, hususu göz önünde bulundurulduğunda mahkeme kararlarının yerine getirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan maddi tazminat tutarının belediye bütçesinden ödenmesi hususunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12 nci maddesi gereğince, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu itibarla, Güngören Belediyesinde

görev yapan sözleşmeli personelin sözleşmesinin haksız yere feshedilmesi sonucu ödenen maddi tazminat tutarının, söz konusu işlemde kusur ve ihmali bulunan personele rücu edilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 30: Vekâleten Yapılan Görevlendirmelerdeki Zam ve Tazminat Farkı Ödemelerinin Mevzuata Aykırı Olması

Yapılan incelemelerde, idare genelindeki birçok görevin vekâleten yürütüldüğü, vekâleten yürütülen görevlerin birçoğunda personelin asilde aranan şartları taşımadığı, vekâlet edilen kadro ve görevler için vekâlet eden kişilere zam ve tazminat farkı verildiği ve bu durumun genellik arz ettiği tespit edilmiştir.

Bakanlar Kurulunun 2006/10344 sayılı Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar’ında vekâlet eden kişilere hangi şartlarda zam ve tazminat ödeneceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kararnamenin “*Vekâlet*” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) 657 sayılı Kanununun 86 ncı maddesi uyarınca;

a) 1) Kurumlarınca bir göreve kurum içinden veya diğer kurumlardan vekâlet ettirilenlere;

....

cc) Vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil) bir arada taşımaları,

kaydıyla; vekalet ettikleri kadro veya görevler için bu Karar uyarınca öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde, aradaki fark; 657 sayılı Kanununun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın, vekalet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenir.

2)

aa) Esas ve usule ilişkin olarak yukarıda belirtilen şartları bir arada taşımayanlara,

bb) Mehil müddeti, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, geçici görev, vekalet, görevden uzaklaştırma, tutuklanma, gözaltına alınma, hizmetiçi eğitim, kurs veya seminer nedeniyle görevlerinden ayrılanlara vekalet edenlere,

cc) Vekaletleri esnasında yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, vekalet görevine ilişkin olmayan geçici görev, görevden uzaklaştırma, tutuklanma, gözaltına alınma, hizmetiçi eğitim, kurs, seminer ve benzeri nedenlerle vekalet görevine ara verenlere (ara verdikleri günler için),

....

vekalet nedeniyle öngörülen zam ve tazminatlar ödenmez.” denilmiştir.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararından da anlaşılacağı üzere, vekalet nedeniyle zam ve tazminat ödenebilmesi için vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları bir arada taşımaları, vekalet edilen kadroların boş kadrolar olması, ayrıca söz konusu ödemelerin vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, mevzuatta öngördüğü tüm şartlar birlikte taşınmalıdır.

Yapılan incelemelerde, şu hususlara rastlanılmıştır;

- vekalet eden bir kısım personelin asilde aranan şartları taşımadığı,
- bir kısım personelin vekalet şartlarını taşıdığı ancak görevin fiilen yürütülmediği,
- vekalet edilen bazı kadroların dolu kadro olduğu,

tespit edilmiş fakat mevzuata aykırı olmasına rağmen vekalet edenlere zam ve tazminat ödendiği ve bu durumun genellik arz ettiği görülmüştür. Söz konusu durum, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Yapılan işlemlerin mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, bulguda belirtilen tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda yer alan hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 31: Belediye Meclis Kararı Olmadan Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesi

Kamu idaresi tarafından, 2016 ve 2017 yıllarına ait sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin olarak sözleşme imzalanmış ve sosyal denge tazminatı ödemesi yapılmıştır. Yapılan incelemelerde, sözleşme yapılmasına yasal dayanak olması gereken belediye meclis kararının alınmadığı tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname'nin Ek 15 nci maddesinde, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabileceği ifade edilmiştir.

Bu duruma ilişkin olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "*Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması*" başlıklı 32 nci maddesinde;

"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir..." denilerek sosyal denge tazminatı ödenmesine ancak belediye başkanının teklifi üzerine, belediye meclisinin karar verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye Başkanı ile BEM-BİR-SEN sendikası arasında 2016 ve 2017 yıllarını kapsamak üzere 31.12.2015 tarihinde sosyal denge sözleşmesi imzalanmış ve bu sözleşme çerçevesinde belediye personeline sosyal denge tazminatı ödemesi yapılmıştır. Yapılan incelemelerde, sözleşme yapılmasına dayanak olması gereken herhangi bir meclis kararının alınmadığı görülmüştür.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, 375 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname çerçevesinde personele sosyal denge tazminatı ödenebileceği, 4688 sayılı Kanun'un 32 nci

maddesinde de sosyal denge tazminatı verilmesine ilişkin sözleşme imzalanmasının yalnızca belediye meclisi tarafından karar verilmesi durumunda mümkün olabileceği görülmektedir. Belediye meclis kararı olmadan belediye başkanının sosyal denge sözleşmesi imzalaması sonucu yetkisiz işlem ihdas edilmiştir.

Netice itibariyle, herhangi bir meclis kararı olmadan belediye başkanının sosyal denge sözleşmesi imzalaması ve bu sözleşmeye ilişkin 2017 yılı için 3.889.333,53 –TL belediye bütçesinden sosyal denge tazminatı ödemesi gerçekleştirilmiştir. Bu itibarla, kurum mali tabloları söz konusu ödeme tutarınca olumsuz etkilenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda yer alan hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 32: Norm Kadro Cetvelinde Yer Almayan Başkan Danışmanlığı Ünvanının Kullanılması

İdarenin kurumsal teşkilat yapısı incelendiğinde norm kadro yönetmeliğinde yer almamasına rağmen “Başkan Danışmanlığı” adı altında bir kadro ünvanının kullanıldığı ayrıca bu ünvan için özlük haklarında farklı belirlenmeler yapılarak daha yüksek tutarda ücret ödemelerinin yapıldığı görülmüştür.

22.02.2007 tarih ve 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Yönetmeliği’nde önce belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif edilmiş sonra tasnif edilen bu gruplara ait norm kadro standartları ilgili cetvellerde belirlenmiştir. Bu doğrultuda yönetmeliğe ekli “Ek-1 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri” içerisinde Güngören Belediyesi’nin C-15 Grubunda yer aldığı görülmektedir.

Belediyelerde istihdam edilebilecek personel sayı ve ünvanlarına ilişkin aynı yönetmeliğe ekli “Ek-2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri” incelendiğinde C-15 Grubunda “Başkan Danışmanı” ünvanına yer verilmediği açıkça görülmektedir.

Ancak Güngören Belediyesinde “Başkan Danışmanı” unvanı kullanılmasının ve bu unvan için resmi akıtlerde farklı özlük ödemeleri belirlenmesinin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünölmektedir.

Bu noktada resmi bir metin olup mali hükümler içeren Güngören Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen Sosyal Denge Sözleşmesi'nin “Sosyal Denge Yardımı” başlıklı 11 inci maddesinin i) bendine bakıldığında;

“Başkan Danışmanlarına aylık net (Sözleşme aidatı hariç)-TL, sosyal denge yardımı yapılır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen yönetmelik ve buna ekli cetveller incelendiğinde, söz konusu unvanda personel istihdamı öngörölmeyen Güngören Belediyesinde, bu unvanda personeller görevlendirildiğı ve bunlara da yine ilgili maddelerine yukarıda yer verilen sosyal denge ödeme kalemlerinde farklı özlük ödemelerinde bulunulduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen husus esasen Norm Kadro Yönetmeliğı eki cetvellerine dayanılarak yapılan uygulamaya ilişkin değildir. Zira Başkan Danışmanlığı adı altında ifade edilen ünvan bir kadro ünvanı olmayıp sadece sosyal denge sözleşmesinde belli konularda belediye başkanına danışmanlık yapan ve tamamen devlet memuru konumundaki belediye görevlilerine ek ödenti sağlanması amacına matuftur.

Sosyal Denge Sözleşmesi ile belli görevleri ifa eden ve devlet memuru konumundaki kişilere ilave ödenti yapılması noktasında mevzuatta herhangi bir kısıtlaması olmadığı dikkate alındığında Başkan Danışmanı ünvanı kullanımının ilave bir özlük hakkı doğurmayan ya da 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna aykırı herhangi bir ödemeye yol açmayan tabiri caizse ilgililere ekstra bir mali hak doğurmayan bir uygulama olduğu göz ardı edilmemelidir. Bununla birlikte bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, başkan danışmanlığı adı altında ifade edilen unvanın bir kadro unvanı olmayıp sadece sosyal denge sözleşmesinde belli konularda belediye başkanına danışmanlık yapan tamamen devlet memuru konumundaki belediye görevlilerine ek ödenti sağlanması amacına matuf olduğunu ve sosyal denge sözleşmesi ile belli görevleri ifa eden ve devlet memuru konumundaki kişilere ilave ödenti yapılması noktasında mevzuatta herhangi bir kısıtlamanın olmadığını verdiğı cevapta ifade etmiştir.

22.02.2007 tarih ve 26442 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı

Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Yönetmeliği'nde Güngören Belediyesi'nin C-15 Grubunda yer aldığı görülmektedir. Diğer taraftan, belediyelerde istihdam edilebilecek personel sayı ve unvanlarına ilişkin aynı yönetmeliğe ekli "Ek-2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri" incelendiğinde C-15 Grubunda "Başkan Danışmanı" ünvanına yer verilmediği açıkça görülmektedir.

Bu bağlamda, başkan danışmanlığı kadrosuna görevlendirmelerin yapılması ve söz konusu kişilere bu unvan için özlük haklarında farklı belirlemelerin yapılarak daha yüksek tutarda ücret ödemelerinin gerçekleştirilmesi mevzuata aykırıdır. Ayrıca mevzuatta öngörülmediği halde sosyal denge sözleşmesi ile farklı bir unvan oluşturularak daha yüksek tutarlı ücret ödemelerinin yapılmasında hukuka uyarlılık bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 33: Avukatlık Vekâlet Ücreti Dağıtımında Mevzuatta Belirlenen Esaslara Uyulmaması

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49'uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımının 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümleriyle kıyaslanmak suretiyle uygulanacağı hükme bağlanmıştır. 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. KHK'nın 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Buna göre; (a) bendinde dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödeneceği, (b) bendinde davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılacağı, (c) bendinde de dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince bütçeye gelir kaydedileceği ve ayrıca emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak Güngören Belediyesinde vekâlet ücretinin dağıtımı esnasında dağıtımı yapılamayacak %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği, dağıtılmayan tutarların izleyen üçüncü yılın sonunda gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir. Sonuç olarak, idare lehine sonuçlanan dava dosyalarından kazanılan vekalet ücretlerinin dağıtımının mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun biçimde dağıtılmasının hem idare menfaatlerini korumak, hem de iş ve işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesini sağlamak bakımından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılmış olup, yönetmeliğin c bendinde belirtilen, dağıtılmayan % 5'lik kısma düşen pay 2012 yılına kadar hesaplanmış olup bütçeye aktarılmıştır. Makbuzlar ekte sunulmuştur” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılmış olduğundan, yönetmeliğin c bendinde belirtilen, dağıtılmayan % 5'lik kısma düşen payın 2012 yılına kadar hesaplanmış olup bütçeye aktarıldığından bahsedilmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 34: Arazi Tazminatı Ödemelerinde Mevzuata Aykırı Hareket Edilmesi

Yapılan incelemelerde, bir kısım personele gerekli şartları taşımadığı halde arazi tazminatının verildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinin ikinci fıkrasının (A) bendinde, Teknik Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarda bulunan personelden açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara, buldukları kadrolar esas alınmak suretiyle, çalışılan her gün

için belirlenecek oranlarda ve üçer aylık dönemler itibarıyla ek özel hizmet tazminatı verileceğinden bahsetmiştir.

Mezkûr Kanuna dayanarak çıkarılan 160 Nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde, yukarıda bahsedilen ek özel hizmet tazminatının ödenmesine ilişkin usul ve esaslar hakkında düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu tebliğde; II sayılı Cetvelin (E) Teknik Hizmetler Bölümünün 6 ncı sırasında, Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolarda bulunan personelden; büro, atölye, ısı santrali, laboratuvar, tesis (sosyal tesisler dahil), işletme, fabrika ve hizmet binaları dışında olmak şartıyla arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe, maden, açık alanlarda kurulu tarım ve hayvancılık uygulama birimleri ve yol gibi açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara (belirtilen mahallerde yapılan kontrollük hizmetleri dahil), çalışılan her gün için %3, %2 ve %1,2 oranlarında ek özel hizmet tazminatı ödeneceği; bu şekilde ödenecek ek özel hizmet tazminatı toplamının üçer aylık dönemler itibarıyla %60, %40 ve %24 oranlarını aşmayacağı, bu ilave tazminatın kimlere ödeneceğinin ise iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak, üçer aylık dönemler halinde, ilgili birim amirlerince belirleneceği ve ödemelerin görevin fiilen yerine getirilmesinden sonra üçer aylık dönem sonlarında yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Tebliğde, söz konusu listelerin programlanmış ve önceden bilinebilen işler dikkate alınarak hazırlanacağı, muhtemel işlerin söz konusu listelerde yer almayacağı, birim amirlerinin, iş programlarını ve personelin bir önceki üç aylık dönemlerindeki büro içi ve büro dışı çalışmalarını dikkate alarak her üç ayda bir ek özel hizmet tazminatı ödemesi yapılacak personel listelerini yeniden gözden geçirecekleri, birim amirlerince düzenlenecek listelerde personelin unvanı, adı-soyadı ve görevlendirildiği işlerin ayrıntılı olarak yer alacağı belirtilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere arazi tazminatı verilmesinin şartları belirli olup söz konusu tazminatının verilebilmesi için tüm şartların birlikte taşınması gerekmektedir. Yapılan incelemelerde, teknik hizmetler sınıfına ait kadrolarda bulunmayıp, genel idare hizmetleri kadrosunda bulunmasına rağmen bir kısım personele arazi tazminatı verildiği tespit edilmiştir.

Gerekli şartları taşımadığı halde personele arazi tazminatı verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. İlgili hükümler gereğince, arazi tazminatı ödemelerine dayanak teşkil eden evraklar usulüne uygun biçimde düzenlenmeli, ödeme yapılan personelin hangi işler sebebiyle ödeme yapıldığı tevsik edici belgeleri ile birlikte açıklanmalı, hak kazanılmadığı halde

personelerle arazi tazminatı ödenmemeli, yalnızca hak kazanmanın tüm şartlarını taşıyan personelerle ödenmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacağından bahsedilmiş dolayısıyla bulguda yer alan hususlara iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 35: Özel Kalem Müdürlüğü'nün Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

İstisnai memuriyet niteliğindeki Özel Kalem Müdürlüğüne yapılan personel atamasının, memuriyete sınavsız girmenin bir yöntemi olarak kullanıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59 uncu maddesinde unvanı sayılan kadrolara, 657 sayılı Kanun'un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabileceği ve unvanı sayılan memurların buldukları bu kadroların emeklilik aylığı hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmayacağı düzenlenmiştir.

Devlet memurluğuna alınma hususu, 657 sayılı Kanun'un 46-57'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde memurluğa alınma süreci ve prosedürleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. İlgili maddelerde esas olarak, devlet memurluğuna atanabilmek için, atanacakların bunun için açılmış olan sınava girmesi ve bu sınavı başarmasının öncelikli şart olduğu belirtilmektedir.

Güngören Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğüne, 24.08.2017 tarihinde daha önce memur olmayıp, özel sektörde çalışan bir şahsın açıktan ataması yapılmıştır. Müdürlüğe ataması yapılan söz konusu kişi sadece 19 gün sonra (11.09.2017 tarihinde) Özel Kalem Müdürlüğünden alınarak danışman kadrosuna atanmış, akabinde 30 gün sonra (11.10.2017 tarihinde) naklen atama yoluyla Beyoğlu Belediyesinde memur kadrosunda görevlendirilmiştir.

Özel Kalem Müdürlüğü kadrosu her ne kadar istisnai bir kadro olsa da bu kadroya atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmadığı gibi bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi

olarak kullanılmaması gerekmektedir.

İstisnai kadroya atanma hususu Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 nolu kararında değerlendirilmiştir. Buna göre, açıktan istisnai memurluklara atanmaların diğer memur kadrolarına naklen atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, Devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız Devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte bulunmaktadır.

Ayrıca aynı kararda; sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, Devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ve kamu görevi hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla Devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanun'un anılan 59 uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atanmaların bir müddet sonra Devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte bulunduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, İçişleri Bakanlığının 03.06.2009 tarih 2009/50 sayılı genelgesinde, Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığından, bu sebeple özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olacağını ifade etmiştir.

Yukarıda yer verilen tespit ve açıklamalar sonucunda sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken özel kalem müdürlüğüne ilişkin istisnai memurluk kadrosunun, Devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur

kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ve kamu görevi hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir.

Güngören Belediyesince, Özel Kalem Müdürlüğüne yapılacak olan atamalarda yukarıda bahsedilen hususların göz önünde bulundurulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen ve istisnai memuriyet elindeki Özel Kalem Müdürlüğü'ne yapılan personel atamasının adeta gerekçesini sorgulayan tenkide katılmak mümkün değildir. Zira Özel Kalem Müdürlüğü'ne yapılan personel ataması tamamen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, İçişleri Bakanlığı genelgelerine uygundur.

Ataması yapılan kişi de tamamen ihtiyaca binaen ve nitelikli olması hususları gözetilerek Özel Kalem Müdürlüğü'ne atanmıştır. Bilindiği üzere Özel Kalem Müdürlüğü kadrosu, istisnai memuriyet kadrosu niteliğinde olması hasebiyle herhangi bir sınav şartına tabi değildir. Sınav olmaması konusu ise belediyemizin keyfiyetinde olmayan, tamamen yasal düzenlemelerle ortaya konulan bir durumu içermektedir. Dolayısıyla belediyenin ihtiyaçları gözetilerek ve de mevzuatın tanımış olduğu söz konusu istisnai yöntemi kullanmak suretiyle yapılan bir uygulamayı mevzuata aykırı addetmek mümkün değildir.” denilmektedir.

Sonuç olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59 uncu maddesinde, istisnai kadro olan Özel Kalem Müdürlüğüne, sınavlara ilişkin hükümlere bağlı olunmaksızın memur atanabileceği belirtilmiş olsa da söz konusu maddeye dayanan yetkinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi olarak kullanılmaması gerektiği açıktır.

Bulguda da görüleceği üzere Sayıştay Genel Kurulu, açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmalarının, Devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığını belirtmiştir. Diğer taraftan, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesinin, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına geldiğini ifade etmiştir.

Ayrıca, İçişleri Bakanlığı genelgesinde, Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olunmadığı, bu yetkinin memuriyete

sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin seçilmesinin esas olacağı ifade edilmiştir.

Hal böyle iken, Güngören Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğüne, 24.08.2017 tarihinde daha önce memur olmayıp, özel sektörde çalışan bir şahsın açıktan atamasının yapılması akabinde 30 gün sonra naklen atama yoluyla Beyoğlu Belediyesinde memur kadrosunda görevlendirilmesi söz konusu kadronun memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi olarak kullanıldığının göstergesi olup, yukarıda belirtilen Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile İçişleri Bakanlığı genelgesine aykırıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 36: İç Denetim Sisteminin Yeterli Düzeyde Olmaması

Kamu idaresinde görevli iki iç denetçi olmasına rağmen, 2017 yılı dönemine ilişkin herhangi bir iç denetim faaliyetinin yapılmadığı ve dolayısıyla iç denetim raporunun olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56 ve 57 nci maddeleri ile bu maddelere ilişkin çıkarılan alt mevzuatlara bakıldığında, belediyelerde iç kontrol sisteminin oluşturulması gerektiğinin hüküm altına alındığı görülmektedir. Mevzuat çerçevesinde kurulan söz konusu sistemin en önemli yapı taşlarından birisi de iç denetim faaliyetidir.

İç kontrol standartlarının izleme bileşeni olan iç denetim faaliyeti, idarelerde iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsamakta olup bu bileşende idarelerin fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetini sağlamaları gerektiğine yönelik standartlar bulunmaktadır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*İç denetçinin görevleri*" başlıklı 64 üncü maddesinde,

" Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. "

"Dış denetim" başlıklı 68 inci maddesinde,

“Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.” denilmektedir.

19.04.2013 gün ve 28623 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliğinin 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, *“İç denetim mevzuatına uygun şekilde hazırlanan üç yıllık iç denetim planı ve yıllık denetim programı, iç denetim birimi tarafından aralık ayı başında üst yöneticiye yazılı olarak sunulur ve üst yönetici tarafından aralık ayı sonuna kadar onaylanır. İç denetim plan ve programı, aralık ayı sonunda onaylanmaması halinde onaylanmış kabul edilir ve uygulamaya konulur.”* hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan denetimlerimizde kamu idaresinde iki iç denetçi bulunmasına rağmen ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde 2017 yılı dönemine ilişkin iç denetçiler tarafından herhangi bir iç denetim çalışması yapılmamış ve dolayısıyla iç denetim raporu yazılamamıştır. Bu hususta, denetimlerimiz sürecinde iç denetimin etkinliğini değerlendirme imkânı olmamıştır. İç denetim raporu olmaması nedeniyle 5018 sayılı Kanun, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kamu İç Denetim Genel Tebliğinde belirtilen hükümlere aykırı davranılmıştır.

İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. İç kontrol sisteminin sahibi üst yöneticidir. Üst yönetici, genel olarak izleme görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

Bu itibarla, yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri olan iç denetim faaliyeti yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yürütülmeli ve iç denetim mekanizması etkin bir şekilde işletilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacağından bahsedilmiş dolayısıyla bulguda yer alan hususlara iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 37: Belediye Adına Tescilli Araçların Belediye Envanterinde Bulunmaması

Güngören İlçe Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil Bürosundan alınan Güngören Belediyesi adına tescil edilmiş araçların listesi ile Kurumun taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; 10 adet taşıtın belediye adına tescilli olmasına rağmen idarenin kayıtlarında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Belediye Adına Tescilli Olup Belediyenin Envanterinde Yer Almayan Taşıtlar

	Birim Adı	Cinsi	Plaka	Marka	Tic. Adı	Model	Encümen Karar No	Açıklama
1	Mak. İkm. Bak. ve Onr. Müd.	Resmi Arazöz	34 AYS 11	İnternational	Co1830	1985	20.02.1997 /245	Satış
2	Temizlik İşleri Müd.	Kamyon	34 VPA 92	Mercedes	2521-K	1994	13.08.2009 /448	Satış
3	Mak. İkm. Bak. ve Onr. Müd.	Binek Oto	34 UFZ 92	Murat	Şahin	1995	07.07.2005 /328	Satış
4	Temizlik İşler Müd.	Kamyon	34 AD 5618	Mercedes-Benz	13.17 Ko	1997	21.09.2017 /46982	Hibe
5	Temizlik İşler Müd.	Kamyon	34 DNL 06	Mercedes-Benz	2521-K	1996	22.08.2013 /612	Satış
6	Çevre Koruma Müdürlüğü	Kamyon	34 NB 009	İveco		1995		Satış
7	Mak. İkm. Bak. ve Onr. Müd.	Kamyonet	34 NB 095	Dodge	Pd 250	1996	29.06.2006 /418	Satış
8	Mak. İkm. Bak. ve Onr. Müd.	Binek Oto	34 RCY 09	Tofaş-Fiat	Şahin	1993	12.05.2005 /206	Satış
9	Mak. İkm. Bak. ve Onr. Müd.	Binek Oto	34 RV 221	Renault	R-1170	1974	20.04.1998 /444	Satış
10	Güngören Belediyesi	Minibüs	34 UH 438	Terberg		1960		Belediye Kayıtlarında Yoktur.

Tabloda görünen 9 adet taşıt; belli tarihlerdeki encümen kararları ile başka belediyelere hibe edilmek veya satılmak suretiyle elden çıkarılmış ancak söz konusu taşıtların devir/tescil işlemleri yapılmamıştır, 1 adet taşıt hakkında ise Belediye kayıtlarından bilgi edinilememiş dolayısıyla akıbeti bilinmemektedir. Söz konusu 10 taşıt halen Güngören Belediyesinin mülkiyetinde bulunmakta ancak Kurumun envanter kayıtlarında yer almamaktadır.

Aşağıda bazı araçlarla ilgili hususi bilgilere yer verilmiştir;

Tablonun 1 nci sırasında yer alan 34 AYS 11 plakalı taşıt belediye adına tescilli olmasına rağmen, Belediye envanterinde yer almamaktadır. Belediye kayıtlarına göre söz konusu araç Tanoba Belediyesine satılmış fakat Tanoba Belediye Başkanı, söz konusu aracın taraflarına hiç verilmediğini ve kayıtlarına hiç girmediğini yazılı olarak beyan etmiştir. Ayrıca, söz konusu aracın karışmış olduğu zincirleme kaza sonucu mahkeme, adına tescilli olması hasebiyle Güngören Belediyesini tazminata mahkum etmiş ve bu tazminat tutarı belediye bütçesinden ödenmiştir.

Tablonun 2 nci sırasında bulunan 34 VPA 92 (çöp kamyonu) plakalı taşıt belediye adına tescilli olmasına rağmen, Belediye envanterinde yer almamaktadır. Belediye kayıtlarına göre söz konusu taşıt Kelkit Belediyesine satılmış fakat Kelkit Belediyesi ile yapılan görüşmelerde, aracın taraflarına hiç verilmediği ve kayıtlarına hiç girmediği beyan edilmiştir. Yapılan araştırmalarda, taşıtın Erzincan Belediyesi Temizlik İşleri Müdürlüğünde olmakla birlikte hurda vaziyette olduğu öğrenilmiştir.

Tablonun 6 ncı sırasında bulunan 34 NB 009 plakalı taşıt belediye adına tescilli olmasına rağmen, Belediye envanterinde yer almamaktadır. Söz konusu taşıtın, Makine Kimya Enstitüsü Kurumuna hurda olarak verildiği görülmüştür.

Tablonun 10 uncu sırasında bulunan 34 UH 438 plakalı taşıt belediye adına tescilli olmasına rağmen, Belediye envanterinde yer almamakta ve bu taşıtın akıbeti bilinmemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap Verme Sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*Kişisel Sorumluluk ve Zarar*" başlıklı 12 nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde; söz konusu encümen kararları ile başka belediyelere hibe edilen ya da satılan ve kurum envanterinde bulunmayan araçların ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması; bunun haricinde akıbeti bilinmeyen araçlara ilişkin ise gerekli çalışmaların ivedilikle yapılıp sorumlular hakkında yasal sürecin başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler doğrultusunda gerekli araştırma ve inceleme yapılmıştır. Söz konusu taşıtlardan ilk 9 sırada yer alanlara ilişkin gerekli çalışmalar tamamlanmış ve envanter kayıtlarında yer alması için işlem başlatılmıştır.

10. sırada yer alan taşıtın ise belediyemizin tüzel kişilik kazandığı dönem öncesine ait

olan ve Bakırköy Belediyesi envanterinde bulunması gereken bir araç olduğu anlaşılmıştır. Dolayısı ile de Bakırköy Belediyesi nezdinde yapılacak girişimler neticesinde söz konusu aracın akıbetine ilişkin bilgi ve belge edilebilecektir.

Bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler akabinde söz konusu 9 araç için gerekli envanter kayıtları oluşturulmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, taşıtlar hususunda gerekli çalışmaların yapıldığını, envanter kayıtlarına alınması için işlem başlatıldığını ifade etmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 38: Aile Yardımı Ödeneğinin Belediye Personeline Hatalı Ödenmesi

Kamu idaresinin maaş bordrolarının incelenmesi neticesinde, bir kısım belediye personelinin eşi menfaat karşılığı çalıştığı halde aile yardım ödeneği aldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Aile Yardımı Ödeneği” başlıklı 202' nci maddesinde;

“Evli bulunan Devlet memurlarına aile yardımı ödeneği verilir.

Bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 1500, çocuklarından herbiri için de 250 gösterge rakamının (72 nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenir.” denilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık alan eşi için aile yardım ödeneği verilemeyeceği 657 sayılı Kanun'da hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla, eşi çalışan memurlara aile yardım ödeneğinin verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem yapılacağından bahsedilmiş dolayısıyla bulguda yer alan

hususlara iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 39: Belediye Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Mevzuata Aykırı Olması ve Mesleki Yeterlilik Standardına Uygun Olmayan Personel Çalıştırılması

Belediye Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin, İçişleri Bakanlığında görüş alınmadan çıkarıldığı ve yeterli standartlara sahip olmadığı görülmüş olup, Belediye Teftiş Kurulunda görevli personelin de 1993/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde belirtilen mesleki nitelik standardına uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 124 üncü maddesinde yer alan; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir hükmü ve 5393 sayılı Belediye Kanununun hükümlerine göre belediyeler yönetmelik çıkarabilmektedir.

Diğer taraftan, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 11 inci maddesi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, mahalli idarelere ilişkin iş ve işlemleri koordine etmek, ilke ve standart oluşturmak görev ve yetkisini vermiştir.

Belirtilen kanun hükümlerine istinaden; belediyeler kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere hazırlayacakları yönetmelik taslaklarını, 19/12/2005 tarih ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde hazırlayarak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden görüş almalıdır.

Ayrıca teftiş kurulu yönetmeliklerinin taşımaları gereken genel kabul görmüş prensipleri ortaya koyan 1993/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi de bu anlamda dikkate alınmalıdır. Bu Genelge'de ki prensiplerin başlıcaları; mesleki nitelik standardı, uygulama ve yetki alanı standardı, bağımlılık standardı gibi standartlardır.

Teftiş Kurulu Müdürlüğünde yapılan incelemelerde, personelin ve hali hazırda bulunan yönetmeliğin 1993/12 sayılı Başbakanlık Genelgesinde belirtilen mesleki nitelik standardı, uygulama ve yetki alanı standardı, bağımlılık standardı gibi standartları taşımadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla idare, Başbakanlık Genelgesi'ni göz önünde bulundurarak Teftiş Kurulu Yönetmeliği'ni hazırlamalı, yetkili merciden görüş almalı ve Teftiş Kurulu bünyesinde mesleki

yeterlilik standardını taşıyan personel görevlendirmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususa ilişkin tespit ve tavsiyeler doğrultusunda işlem yapılacaktır. Nitekim bu konuda söz konusu yönetmelik taslağı revize edilerek İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne gönderilecektir. ” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, Yönetmelik taslağının revize edilerek İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne gönderileceğini ifade etmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 40: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Belediye tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinden görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kesilen % 10 nispetindeki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı' nın ilgili idareye aktarılmasında gecikmeye sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun “Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12'nci maddesinde belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan: “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır...” düzenlemesinin bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına yatırılacak; burada toplanan bu katkı payı tutarları da bu başkanlıklarca defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacaktır.

Güngören Belediyesi, 2016 yılı Haziran ayına kadar ödemediği 11.481.625,80 -TL Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı borcunu 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun gereğince yapılandırmıştır. (Bu yapılandırma kurumun birikmiş olan bu borcunun herhangi bir gecikme zammı ya da gecikme faizi işletilmeden 144 aylık vade süresi boyunca sadece TÜİK tarafından belirlenen Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksindeki değişim oranında güncellenmesine olanak sağlamaktadır.) Ancak yapılan incelemede, yapılandırmanın olmadığı 2016 yılı Haziran ayı sonrası tahsili sağlanan 5.379.528,47 -TL Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının da herhangi bir şekilde ödemesinin yapılmadığı görülmüştür.

Görüleceği üzere, bugüne kadar ödenmeyen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı borcu toplam 16.861.154,27 –TL’ dir. Bu tutarın 2016 Haziran ayına kadar ödenmeyen kısmı yukarıda zikredilen 6736 sayılı Kanun’ a göre yapılandırılmış olmasına rağmen 2016 Haziran ayı sonrası tahakkuk eden cari borçlar yine ödenmemektedir. Güngören Belediyesince, herhangi bir gecikme cezasına maruz kalınmaması ve söz konusu borçların daha sonra yekûn olarak fazla ödenmemesi adına söz konusu tutarın aktarımının süresinde yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtildiği üzere bugüne kadar ödenmeyen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı borcunun muhtelif tarihlerde uygulamaya konulan yapılandırma çalışmaları neticesinde güncellendiği lakin belediyenin mali

imkânlarının el vermemesi sebebiyle bugüne değin süresi içinde ödenemediği anlaşılmıştır. Bu hususta buldu da yer verilen tenkit ve tavsiyeler gözetilerek işlem başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarını, mali imkânları sebebiyle bugüne kadar süresi içinde ödenemediği, bu hususta bulguda yer verilen tenkit ve tavsiyeler gözetilerek işlem başlatılacağını ifade etmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 41: Belediye Dışındaki Kamu Kurumu Çalışanlarına Mevzuata Aykırı Olarak Hediye Çeki Verilmesi

Yapılan incelemelerde, belediye dışındaki kamu kurumu personeline, tanesi 600 –TL olmak üzere 50 adet, tanesi 300 –TL olmak üzere 150 adet hediye çeki verildiği ve toplam 75.000 –TL tutarındaki 200 adet hediye çeki bedelinin belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından “2017 Yılı Önemli Gün ve Haftaları Kutlama Organizasyon Hizmet Alımı” adı altında ve toplam 906.063,00 –TL tutarında hizmet alım ihalesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihalenin teknik şartnamesinde, bu hediye çeklerinin özel bir mağazada, giyim bedeli karşılığında kullanılması için farklı kamu kurumu personeline verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14 üncü maddesinde;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a)... kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, ... hizmetlerini yapar veya yaptırır...” denilmiştir. Söz konusu hükümden anlaşılacağı üzere, belediyenin kültür, sanat, turizm ve tanıtım yapmasının önünde mevzuat olarak herhangi bir engel bulunmamakla birlikte bu işler için mahalli müşterek nitelikte olmak şartı getirilmiştir. Bu itibarla, farklı kurum personeline hediye çeki verilmesi ile “mahalli müşterek olmak şartı” arasında herhangi bir ilişki kurulamamıştır.

Yine, 5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ncı maddesinde, belediyenin dar geliri, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere sosyal hizmet ve yardım

yapabileceği belirtilmiştir. Söz konusu madde hükmü açısından yapılan incelemede, hediye çeklerinin kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu görevlilerine verildiği dosya ve belgelerden anlaşılmıştır. Dolayısıyla bedeli, belediye bütçesinden karşılanan hediye çeklerinin dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere verilmediği görülmüştür.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırhama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 10'uncu maddesi ve Sayıştayın yerleşik kararlarına bakıldığında, belediye sınırları içinde gerekli olan veya mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı için de gerekli sayılan etkinlik ve törenler için harcama yapılabileceği ifade edilmiştir. Hediye çeki verilmesi, söz konusu yönerge ve kararlar ışığında değerlendirildiğinde, "mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı için gerekli olma" kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Öte yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun, 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu,

Mezkur Kanun'un, 32 nci maddesinde de harcama yetkililerinin, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, belediye dışındaki kamu kurumu personeline hediye çeki verilmesinin, mevzuata aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda yer alan ve belediye dışındaki kamu personeline hediye çeki verildiğine ilişkin tenkit esasen fiili durumu yansıtmamaktadır.

Söz konusu uygulama 2017 Yılı Önemli Gün ve Haftaları Kutlama Organizasyon Hizmet Alımı kapsamında gerçekleştirilmektedir. Bulgu da ifade edildiği şekliyle bir sosyal yardım söz konusu olmamıştır. Tam aksine söz konusu uygulamanın temel dayanağını Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırhama ve Tören Giderleri Yönergesi oluşturmaktadır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırhama ve Tören Giderleri Yönergesinin 9'uncu maddesinde —Aşağıda belirtilen törenlerin gerektirdiği giderlerin tümü veya bir kısmı, tören komitesinin kararı ile ödenebilir;

a) Resmi ve dini bayramlar ile anma günleri,

b) Beldenin kurtuluş günleri,

c) Festival ve fuarlar,

d) Beldenin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunacak temel atma ve açılış günleri,

e) Milli mücadeleye ait önemli günler.

10'uncu maddesinde —Yukarıdaki maddelerde belirtilen giderler dışında kalan ve yapılması Belde için gerekli olan veya mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı için de gerekli sayılan etkinlik ve törenler için (nişan, nikah, ölüm gibi) harcama yapılabilir. Hükümü yer almaktadır.

Hediye çeki verilmesinin, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 9.cu maddesi kapsamında mümkün olduğu değerlendirilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesine istinaden yapılan bu uygulamanın kapsamında ise din görevlileri ve emniyet mensupları yer almaktadır. Söz konusu kapsamda yer alan kamu görevlilerine belirli anma gün ve haftalarına münhasır hediye verilmesi uygulaması yapılmaktadır.

Netice itibarıyla diğer kamu kurum çalışanlarına hediye amaçlı harcama yapılması tamamen mevzuata uygun usul ve esaslara göre gerçekleştirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Söz konusu bulguda, hediye çeklerinin sosyal yardım kapsamında verildiği tenkit konusu edilmemiş farklı kurum personellerine verilen hediye çekleri farklı mevzuat hükümleri çerçevesinde irdelenmiş ve farklı kurum personeline hediye çeki verilmesinde hukuka uyarlılık görülmemiştir.

Diğer taraftan İdare cevabında, kamu görevlilerine belirli anma gün ve haftalarına münhasır hediye verilmesi uygulamasının olduğunu, emniyet ve din görevlilerine önemli gün ve haftaları kutlama organizasyonu çerçevesinde hediye çeki verilmesinin Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesinin 9 uncu maddesi gereğince olduğunu, netice itibarıyla diğer kamu kurum çalışanlarına hediye amaçlı harcama yapılmasının tamamen mevzuata uygun usul ve esaslara göre gerçekleştirildiğini ifade etmiştir.

İdare cevabında her ne kadar söz konusu işlemin mevzuata uygun olduğunu ifade etse de, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik' in “Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı” başlıklı 15 inci maddesinin dördüncü fıkrasında, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremeyeceği

hüküm altına alınmış olup söz konusu uygulama mevzuata aykırıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 42: Genel Aydınlatma Giderlerinin Takibinin Yapılmaması

Kamu idaresi tarafından 2017 yılı için İller Bankası aracılığıyla toplam 373.121,04 TL genel aydınlatma gideri ödenmesine karşın dağıtım şirketi tarafından genel aydınlatmaya ilişkin bir fatura bildiriminin yapılmadığı, idare tarafından bu faturaların aranmadığı, dolayısıyla idarenin itiraz hakkını kullanamadığı görülmüştür.

Genel Aydınlatma Tebliği'nin 5'inci maddesinde

“Dağıtım şirketleri, bir aydan az olmamak kaydı ile okuma dönemlerine göre, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler ile il özel idaresine muhatap genel aydınlatmaya ilişkin faturaları;

a) Müşteri ve abone bilgileri: Müşterinin adı, soyadı veya unvanı, adresi, müşteri veya abone numarası, abone grubu,

b) Sayaç bilgileri: Sayaç veya sayaçlara ait marka, tip ve seri numarası, çarpan değeri,

c) Tüketim bilgileri: Tüketime esas ilk ve son endeksler ile okuma tarihleri, tüketilen elektrik enerjisi miktarı, tüketimin fiyatlandırılmasına esas enerji ve kapasite bilgileri, elektrik enerjisi birim fiyatları ve tüketim bedeli, değiştirilen sayaç var ise aynı döneme ait tüketim değerleri, günlük enerji tüketim ortalaması,

ç) Kanuni yükümlülük bilgileri: Vergi, yasal kesinti ve borç,

d) Şirket bilgileri: Şirketin telefon ve faks numaraları ile internet adresi,

bilgilerini içerecek şekilde ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler.

Dağıtım şirketi tarafından düzenlenen faturalar ilgisine göre belediyeler ve il özel idarelerinin onayına sunulur. Faturaların tebliği tarihinden itibaren bir hafta içinde itiraz edilmeyen faturalar onaylanmış sayılarak onaylı fatura bilgileri dağıtım şirketi tarafından TEDAŞ'a iletilir...” hükmü yer almaktadır.

Aynı Tebliğ'in 8'inci maddesinde ise,

“Dağıtım şirketi tarafından düzenlenerek ilgisine göre belediyeler ve il özel idarelerinin

onayına sunulan faturalardan itiraz konusu olanlar yazı ile dağıtım şirketine bildirilir. Dağıtım şirketi; itiraz kapsamında gerekli incelemeyi yaparak, itiraza konu olan faturalardan doğru olanları belgeler ile ispat ederek, hatalı olan faturaları ise iptal ederek doğru tutarları yansıtacak şekilde yeniden düzenleyip sonucu 15 gün içerisinde ilgili belediye veya il özel idaresine yazı ile bildirir...” denilmektedir.

İlgili Tebliğ gereğince, faturaların tebliği tarihinden itibaren bir hafta içinde itiraz edilmeyen faturalar onaylanmış sayılacağı ibaresinden dolayı, idarenin itiraz hakkı kullanılmamıştır. Ayrıca, ödenen söz konusu genel aydınlatma giderlerinin idarenin açacağı serbest tüketici ihalesine dâhil edilebilmesi için gereken, faturaların ait olduğu sayaç bilgileri de edinilememiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen tespitin esasen elektrik dağıtım şirketleri tarafından genel aydınlatma giderlerine ilişkin fatura bildiriminin yapılmaması olduğu anlaşılmaktadır. Lakin idare tarafından bu faturaların aranmadığı ve itiraz hakkını kullanmadığı iddiasına katılmak mümkün değildir. Zira Genel Aydınlatma Tebliğinin 5. Maddesinde yer aldığı üzere elektrik dağıtım şirketleri tarafından düzenlenen faturaların belediyelere ibraz edilmesi zorunlu olduğu halde söz konusu şirketlerin bu yükümlülüklerine uymadıkları anlaşılmaktadır.

Belediyelerin dağıtım şirketlerine bu yükümlülüklerine uymalarını temin noktasında herhangi bir müeyyide uygulayabilmeleri mümkün değildir. Esasen bu konunun muhatabı elektrik dağıtım şirketleri denetleyen EPDK ve TEDAŞ olmalıdır.

Dolayısıyla adı geçen kurum ve kuruluşları nezdinde gerekli yasal girişimler başlatılmalıdır. Bulguda belirtilen tenkit ve tavsiyeler gözetilerek bu hususta gerekli çalışmalar başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, mevzuat hükmünün gereği olarak faturaların belediyeye ibrazını, yazılı olarak veya yasal yollardan takibini yapmak suretiyle istemelidir. Zira hatalı fatura gönderilip gönderilmediği belediye tarafından bilinmemekte dolayısıyla gerekli itirazlar yapılamamaktadır. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ve belediye bütçesinden gereğinden fazla kaynak çıkışının olmaması için gerekli takibat yapılmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 43: İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

Yapılan incelemelerde işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullanılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 3.3.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, 4857 sayılı Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre asıl yapılması gereken yıllık iznin kullanılmasıdır. Nitekim 4857 sayılı Kanun'un "*Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık*" başlıklı 103'üncü maddesinde, "*Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56 ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57 nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59 uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60 ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir.*" düzenlemesi mevcuttur.

Bu düzenlemeler çerçevesinde görülmektedir ki, işçi de, işveren de yıllık izin hakkından feragat edemez. Aksi bir uygulamada, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir. Ödeme de son ücret üzerinden yapılacağından işçinin eline çok yüksek bir miktar geçebilmektedir. Bu uygulama yasal değildir. Çünkü kullanılan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerin buna izin

vermemesi, anayasal bir hak olan izni işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde kurum zararına sebebiyet vermektedir.

Güngören Belediyesi'nde yapılan incelemede işçilerin 2017 yılı itibariyle 384, 376, 366, 360 ve 332 gün gibi kullanılmayan izinlerin olduğu anlaşılmıştır. Bu itibarla, bir işçinin yaklaşık 15 yıllık izinlerini hiç kullanılmadığı gibi bir durum oluşmaktadır ki bu durum hayatın olağan akışına aykırıdır. Söz konusu düzenlemeler uyarınca işçilere yıllık izinleri mevzuatın öngördüğü şekilde kullandırılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “4857 sayılı İş Kanunu'nun ilgili hükümleri ile Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğindeki hususlar gözetilerek ve belediyenin hizmetlerinin aksatmayacak şekilde, işçilerin yıllık izinlerini kullanmaları için gerekli işlemler başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, 4857 sayılı İş Kanunu'nun ilgili hükümleri ile Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğindeki hususlar gözetilerek işçilerin yıllık izinlerini kullanmaları için gerekli işlemlerin başlatılacağından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 44: Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

Yapılan incelemelerde 2006, 2010, 2011 yılları itibariyle kesinleşmiş Sayıştay ilamları olmasına rağmen bu ilamların tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53 üncü maddesinde “*Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur...*” denilmektedir.

Aynı Kanununun 9 uncu maddesinin dördüncü fıkrasında, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında yine aynı maddenin üçüncü fıkrasındaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hüküm şöyledir;

“...Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı

veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.” denilmektedir.

Diğer taraftan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine bakıldığında, kamu zararlarının tahsilinde zamanaşımının 10 yıl olduğu ve borç aslı zamanaşımına uğramış olan kamu zararından doğan alacakların faizlerinin de zaman aşımına uğrayacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; söz konusu kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının zamanaşımına uğramadan tahsil edilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem tesis edilmiş olup tahsilat sağlanmıştır. Makbuzu ekte sunulmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, bulguda belirtilen hususlara ilişkin tespit ve tavsiyeler dikkate alınmak suretiyle işlem tesis edilerek tahsilatın sağlandığından bahsetmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 45: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kurumun mali tablolarında kiraya verilen taşınmazlara ilişkin hesapların yer almadığı, dolayısıyla Belediye tarafından kiraya verilen 20 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “990 - Kiraya verilen duran varlıklar hesabı” ile ilgili 475 (1) maddesinde;

“Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır” ifadesi yer almaktadır.

Yine aynı Yönetmeliğin 476 (1) maddesinde;

“ Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda

gösterilmiştir:

a) Borç

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

b) Alacak

1 – Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

Kiraya verilen taşınmazlar için eklenen bu hesap, kurum bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. Kira dosyaları ile muhasebe programının incelenmesi neticesinde bu hesabın kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu hesabın kullanılmaması durumunda, kiralanan duran varlıkların muhasebe kayıtlarında izlenmesi mümkün olmayacaktır. Belediye tarafından kiraya verilen 20 adet taşınmazın muhasebe hesaplarında izlenerek, yukarıda açıklanan yönetmelik hükümlerine uygun olarak işlem yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda tespit edilen husus taşınmaz mal programına giriş yapılmış olup muhasebe kayıtlarına 20 adet taşınmazın kayıtlı değerleri 990- Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına alacak kaydedilmiştir. Muhasebe işlemine ait kayıt 21.05.2018 tarih 2902 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi ile düzenlenmiş olup muhasebe işlem fişi ektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare, bulguda tespit edilen hususlar çerçevesinde taşınmazları, 21.05.2018 tarih 2902 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi ile muhasebeleştirdiğini ifade etmiş dolayısıyla bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****GÜNGÖREN BELEDİYESİ 2017 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF HESAPLAR		2017 YILI	PASİF HESAPLAR		2017 YILI
I	DÖNEN VARLIKLAR	82.556.604,69	III	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	70.465.821,48
A	Hazır Değerler	-7.677.025,29	A	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	11.330.893,70
1	Kasa Hesabı	0,00	1	Banka Kredileri Hesabı	11.330.893,70
2	Alınan Çekler Hesabı	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	Banka Hesabı	933.472,54	3	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,00
4	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı	-8.693.163,79	4	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
5	Proje Özel Hesabı	0,00	B	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
6	Döviz Hesabı	0,00	1	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
7	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	C	Faaliyet Borçları	30.665.541,00
8	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0,00	1	Bütçe Emanetleri Hesabı	30.665.541,00
9	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	82.665,96	2	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
B	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	D	Emanet Yabancı Kaynaklar	10.744.815,25
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	5.637.282,08
2	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Emanetler Hesabı	5.107.533,17
C	Faaliyet Alacakları	53.079.876,01	E	Alınan Avanslar	0,00
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1.297.334,67	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	47.426.078,68	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
3	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	4.082.554,90	F	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	13.046.569,23
4	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	273.907,76	1	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	634.412,83
5	Diğer Faaliyet Alacakları	0,00	2	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	143.340,56
D	Kurum Alacakları	0,00	3	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına	63.268,08
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0,00	4	Kamu İdareleri Payları Hesabı	427.220,58
2	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,00	5	Vadesi Geçmiş, Ertelemiş Veya	11.778.327,18
E	Diğer Alacaklar	506.995,35	G	Borç Ve Gider Karşılıkları	459.000,00
1	Kişilerden Alacaklar Hesabı	506.995,35	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	459.000,00
F	Stoklar	12.938.357,72	2	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları	0,00

				Hesabı	
1	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	12.938.357,72	H	Gelecek Aylara Ait Gelirler	4.217.677,08
2	Ticari Mallar Hesabı	0,00	1	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00
3	Diğer Stoklar Hesabı	0,00	2	Gider Tahakkukları Hesabı	4.217.677,08
G	Ön Ödemeler	462.280,43	I	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.325,22
1	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	0,00	1	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00
2	Personel Avansları Hesabı	0,00	2	Sayım Fazlaları Hesabı	1.325,22
3	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	462.280,43	3	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
4	Akreditifler Hesabı	0,00	IV	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	56.769.959,49
5	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve	0,00	A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	7.890.547,15
6	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve	0,00	1	Banka Kredileri Hesabı	7.890.547,15
7	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
H	Gelecek Aylara Ait Varlıklar	0,00	3	Tahviller Hesabı	0,00
1	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0,00	4	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
I	Diğer Dönen Varlıklar	23.246.120,47	B	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
1	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	23.244.723,60	1	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
2	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	C	Diğer Borçlar	26.476.871,15
3	Sayım Noksanları Hesabı	1.396,87	1	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	0,00
II	DURAN VARLIKLAR	455.646.697,04	2	Kamuya Olan Ertelenmiş Veya	26.476.871,15
A	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	D	Alınan Avanslar	0,00
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
B	Faaliyet Varlıkları	2.114.073,58	E	Borç ve Gider Karşılıkları	0,00
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1.234.724,14	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
2	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	879.349,44	2	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
3	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	F	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	22.402.541,19
C	Kurum Alacakları	0,00	1	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,00
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0,00	2	Gider Tahakkukları Hesabı	22.402.541,19
D	Mali Duran Varlıklar	6.594.336,77	G	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
1	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	6.194.336,77	1	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
2	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	400.000,00	V	ÖZ KAYNAKLAR	411.166.633,45

3	Sermaye Taahhütleri Hesabı (-)	0,00			
E	Maddi Duran Varlıklar	446.938.286,69	A	Net Değer Hesabı	380.925.025,10
1	Arazi Ve Arsalar Hesabı	173.448.532,06	1	Net Değer Hesabı	380.925.025,10
2	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	204.079.662,05	B	Yeniden Değerleme	0,00
3	Binalar Hesabı	65.306.916,97	1	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,00
4	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	3.352.461,05	C	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	42.590.877,67
5	Taşıtlar Hesabı	898.429,68	1	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	42.590.877,67
6	Demirbaşlar Hesabı	17.009.289,02	D	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-12.349.269,32
7	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,00	1	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-12.349.269,32
8	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-17.349.748,15	E	Dönem Faaliyet Sonuçları	-199.112,69
9	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	192.744,01	1	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00
10	Yatırım Avansları Hesabı	0,00	2	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	-199.112,69
F	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00			
1	Haklar Hesabı	7.257.611,50			
2	Özel Maliyetler Hesabı	0,00			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-7.257.611,50			
G	Gelecek Yıllara Ait	0,00			
1	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00			
H	Diğer Çeşitli Duran Varlıkları	0,00			
1	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	0,00			
2	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	0,00			
	AKTİF TOPLAM	538.203.301,73		PASİF TOPLAM	538.203.301,73
9	NAZIM HESAPLAR	38.199.284,50	9	NAZIM HESAPLAR	38.199.284,50
90	Ödenek Hesapları	11.089.151,70	90	Ödenek Hesapları	11.089.151,70
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	11.089.151,70	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	(11.089.151,70)
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	(11.089.151,70)	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	11.089.151,70
905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00	905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00
906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0,00	906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0,00
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,00	907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,00
91	Nakit Dışı Teminatlar	24.787.345,39	91	Nakit Dışı Teminatlar	24.787.345,39
910	Teminat Mektupları Hesabı	24.787.345,39	910	Teminat Mektupları Hesabı	(24.787.345,39)
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	(24.787.345,39)	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	24.787.345,39

912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00	912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00
913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00	913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00
92	Taahhüt Hesapları	2.322.787,41	92	Taahhüt Hesapları	2.322.787,41
920	Gider Taahhütleri Hesabı	2.322.787,41	920	Gider Taahhütleri Hesabı	(2.322.787,41)
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	(2.322.787,41)	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	2.322.787,41
99	Diğer Nazım Hesaplar	0,00	99	Diğer Nazım Hesaplar	0,00
999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0,00	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0,00
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	0,00	990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	0,00
	TOPLAM	38.199.284,50		TOPLAM	38.199.284,50
AKTİF GENEL TOPLAM		576.402.586,23	PASİF GENEL TOPLAM		576.402.586,23

GÜNGÖREN BELEDİYESİ 2017 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

	TUTAR
GİDERİN TÜRÜ	
Personel Giderleri	26.002.307,35
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.722.257,68
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	85.321.857,69
Faiz Giderleri	3.286.783,66
Cari Transferler	5.081.645,00
Sermaye Transferleri	9.789.402,20
Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00
Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	4.172.104,83
Amortisman Giderleri	3.395.450,01
İlk Madde ve Malzeme Giderleri	6.452.722,20
Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	0,00
Diğer Giderler	419.746,06
GİDERLER TOPLAMI	147.644.276,68
GELİRİN TÜRÜ	
Vergi Gelirleri	59.390.226,13
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.967.802,54
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.505.020,00
Diğer Gelirler	81.582.115,32
Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00
GELİRLER TOPLAMI	147.445.163,99

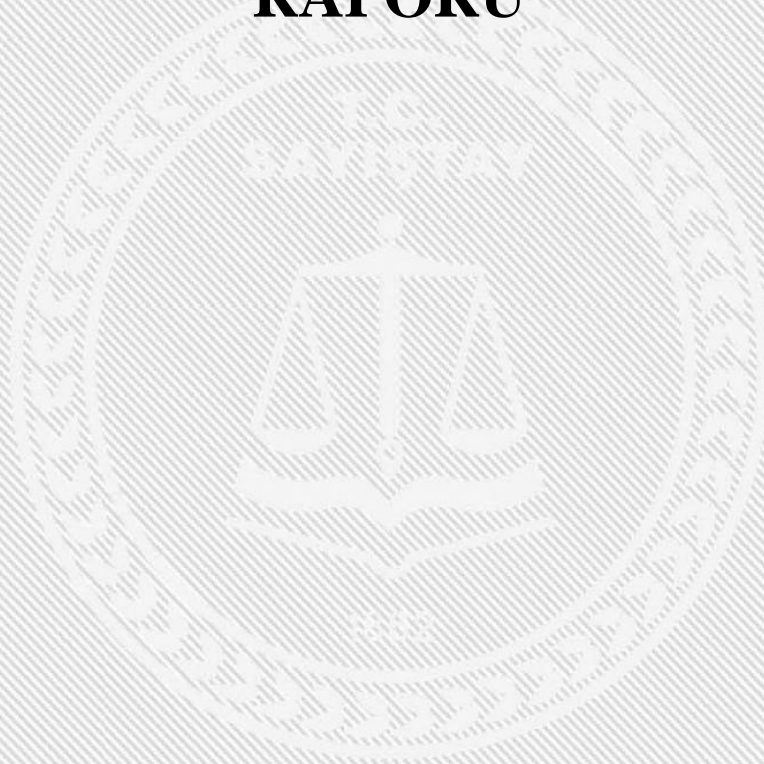
FAALİYET SONUÇLARI TOPLAMI	-199.112,69

İSTANBUL GÜNGÖREN BELEDİYESİ

2017 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	114
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	114
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	115
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	115
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	115
6. DENETİM BULGULARI.....	116

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Performans Hedeflerinin Faaliyet Şeklinde Belirlenmesi	121
-----------------------------------------------------------------------	-----

1. ÖZET

Bu rapor, İstanbul Güngören Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

İstanbul Güngören Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2017 - 2021 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2017 Yılı Performans Programı,
- 2017 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik, sunum ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

İstanbul Güngören Belediyesi veri kayıt sistemleri incelendiğinde, faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanmasını sağlayan veri kayıt sisteminin kurulduğu fakat riskleri tespit edecek ve gerekli hatalı veri girişini engelleyecek teknolojik altyapının kurulmadığı görülmüştür.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak

sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, İstanbul Güngören Belediyesinin yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 Yılı Performans Programı ve 2017 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında İstanbul Güngören Belediyesinin yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 Yılı Performans Programı ve 2017

Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

İstanbul Güngören Belediyesince hazırlanan 2017-2021 Yılı Stratejik Planı 13.10.2016 tarih ve 45 sayılı Belediye Meclisi kararıyla kabul edilmiştir. Kurum stratejik planını hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, hedeflerin ölçülebilir olması ve ölçülebilir olmayan hedefler için ölçülebilir göstergelerin belirlenmiş olmasından dolayı “ölçülebilirlik” kriterini, amaç ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı “ilgililik” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen yerine getirmiştir.

İstanbul Güngören Belediyesi; 2017 Yılı Performans Programı’nı hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı “ölçülebilirlik” kriterini, hedef ve göstergeler arasındaki mantıksal bağlantının bulunmasından dolayı “ilgililik” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, mevzuatta öngörülen usullere kısmen uygun hazırlayarak “sunum” kriterini kısmen yerine getirmiştir.

İstanbul Güngören Belediyesi; 2017 Yılı Faaliyet Raporu’nu hazırlayarak “mevcudiyet” kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak “zamanlılık” kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olmasından dolayı “doğrulanabilirlik” kriterini yerine getirmiştir. Ancak, İdarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlerinin inandırıcı ve ikna edici olmaması sebebiyle “geçerlilik/ ikna edicilik” kriterini yerine getirmemiştir.

İstanbul Güngören Belediyesinin veri kayıt sistemleri incelendiğinde, faaliyet dönemi içerisindeki verilerin analizine yönelik riskleri tespit edecek ve gerekli hatalı veri girişini engelleyecek teknolojik altyapının kurulmadığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Plan ile Bütçe İlişkisinin Kurulmaması

Kurumun stratejik planı ile bütçe ilişkisi incelendiğinde; Kurumun stratejik planında

belirtilen amaçları ile bu amaçları gerçekleştirmek için belirlediği hedeflerin maliyetinin 2017 yılı için 100.500.000,00 TL olduğu 2017 yılı tahmini bütçe giderinin 180.750.000,00 TL, gerçekleşen bütçe giderinin ise 171.593.640,00 TL olduğu görülmüştür.

5018 Sayılı Kanununun 9'uncu maddesinde;

“Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere bütçedeki harcamaların önceden belirlenen planlar doğrultusunda olması gerekmektedir.

Kurumun belirlediği amaçlarını gerçekleştirmek adına 2017 yılı için katlandığı maliyetin, tahmini ve gerçekleşen bütçe oranına bakıldığında bu oranın bir veya bire yakın olması gerekirken 0,55-0,59 arasında olduğu görülmüştür. Bu durum kurumun harcamalarının yüzde 41 ile 45'inin plan dışı alanlara yapıldığını göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizin 2017-2021 Stratejik Planında yer alan Tahmini Maliyet Tablosunda (Tablo 35) 2017-tüm amaç ve hedeflere ilişkin tahmini maliyetler sunulmuştur. Tablonun Genel Toplam satırındaki veriler aşağıdaki gibidir;

Amaç ve Hedeflere ilişkin Tahmini Maliyetler- Özkaynak (Bin TL)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Genel Toplam	127.500	137.610	145.435	154.710	161.975

Tabloda yer alan verilere göre stratejik planda belirtilen amaçlar ile bu amaçları gerçekleştirmek için belirlenen hedeflerin maliyetinin 2017 yılı için 127.500.000,00 TL olduğu görülmektedir. Diğer yandan 2017 yılı tahmini bütçe gideri 180.750.000,00 TL, gerçekleşen bütçe gideri ise 171.593.640 TL'dir. Buna göre belirlenmiş olan amaçların gerçekleştirilmesi adına 2017 yılı için katlanılan maliyetin, tahmini ve gerçekleşen bütçe oranlarının 0,71-0,74 oranında olduğu görülmektedir. Ancak stratejik planda yer alan tahmini maliyetler tablosunun (Tablo 35) alt bölümünde bu maliyetlerin nasıl oluşturulduğu ve hangi kalemlerin bu rakamlara dahil edildiği açıklamalar şeklinde sunulmuştur. Bu açıklamalarda aşağıdaki ifadeler yer

verilmiştir;

“Tablo 35’de yer alan tahmini maliyetler belirlenirken, öncelikle her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ortaya konulmuş, ardından bu faaliyet ve projelerin maliyetleri belirlenerek hedefe ilişkin toplam maliyet ortaya konulmuştur. Tabloda yer alan maliyet bilgileri, cari fiyatlar ve mevcut maliyetler üzerinden enflasyon, birim fiyatlardaki muhtemel artış oranları vb. dikkate alınarak tahmini olarak hazırlanmıştır. Bu artış oranlarına hedeflerdeki oransal artışlar ve yıllık değişimler de dahil edilerek nihai maliyetler bulunmaya çalışılmıştır. Bu maliyet verileri tahmini olup, stratejik planı gerçekleştirmek için gerekli olan toplam özkaynak ihtiyacına yönelik genel bir maliyet çerçevesi ortaya koymak amacı ile verilmiştir. Gerçek maliyet bilgileri stratejik plana bağlı olarak hazırlanacak olan yıllık performans programlarında ortaya konulacaktır. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda da stratejik plan ve bütçe arasındaki ilişkinin performans programları aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulacağı belirtilmiştir..... Maliyet bilgilerine ilgili hedef için personel giderleri, SGK prim giderleri, cari giderler gibi maliyetler dahil edilmeden, mal ve hizmet alımı ile yatırım gibi hedefleri doğrudan ilgilendiren maliyet unsurları dahil edilmiştir.”

Açıklamanın son kısımlarında belirtildiği üzere yukarıdaki maliyetlere hedefler bazında ayrıştırılması ve hesaplanmasının doğru ve sağlıklı biçimde yapılması oldukça zor/karmaşık olan personel ve SGK prim giderleri dahil edilmemiştir. Tablo 35’de yer alan 2017 tahmini maliyet verilerine bu rakamları (Personel Giderleri: 27.664.000,00 TL; SGK Prim Giderleri: 4.081.000,00 TL --- Toplam: 31.745.000,00 TL) eklediğimizde, amaçların gerçekleştirilmesi adına 2017 yılı için katlanılan maliyetin, tahmini ve gerçekleşen bütçe oranlarının 0,88-0,93 gibi oldukça yüksek bir oran olduğu görülmektedir. Bu oran dışındaki harcamalar ise Stratejik planda ve performans programında amaç ve hedeflerle ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderleridir (Faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen giderlerdir). Yukarıdaki veriler çerçevesinde, bundan sonraki stratejik plan çalışmalarında da plan-bütçe ilişkisi kurulacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından tahmini maliyetlere personel giderleri ile SGK prim giderlerinin dahil edilmediği, dahil edilmesi durumunda stratejik plan ile bütçe ilişkisinin %88 ile %93 arasında gerçekleşeceğini, 2017 tahmini maliyet tablosundaki veriler dikkate alınarak Stratejik plan ile bütçe ilişkisinin %71 ile %74 kurulduğu ve bundan sonraki stratejik plan çalışmalarında plan ve bütçe ilişkisinin kurulacağı ifade edilmiştir. Bulguda kurumun stratejik planındaki hedeflerinin gerçekleşen maliyetleri ile bütçe verileri kıyaslanmıştır.

Stratejik plandaki tahmini maliyetler ile tahmini bütçe gideri kıyaslandığında ilişkinin %70,5 oranında kurulmaya çalışıldığı, stratejik planda belirtilen ve gerçekleşen hedeflerin maliyetleri (100.500.000 TL) ile gerçekleşen bütçe gideri (171.593.640 TL) kıyaslandığında ilişkinin %58,5 oranında sağlandığı görülmüştür. Bütçe ile stratejik plan ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda “Kaynak Tablosu”nun Yer Almaması

Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “Kaynak Tablosu”nun Planda yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’na göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabilecektir. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabilecektir. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibarıyla hangi kaynaklardan elde edileceği ise Kaynak Tablosunda gösterilmelidir. Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır. Ancak söz konusu unsura Stratejik Planda yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizin 2017-2021 Stratejik Planında yer alan amaçlar ile bu amaçları gerçekleştirmek için belirlenen hedeflerin maliyeti Tahmini Maliyet Tablosunda sunulmuştur. Bu tabloda yer alan tüm maliyet kalemlerinin özkaynak yoluyla karşılanacağı belirtilmiştir. Bunlar dışında aynı tabloda yer alan bazı hedeflere ilişkin maliyetlerin hangi kaynaklardan karşılanacağı tablonun alt bölümünde açıklamalar şeklinde sunulmuştur. Ayrıca stratejik planın Kuruluş İçi Analiz bölümünde yer alan tablolarda belediyenin gelirleri ile ilgili olarak geçmiş analizlere yer verilmiştir. Tüm bu hususlar daha çok açıklamalar şeklinde (metinsel olarak) sunulmuş olup, bir sonraki stratejik plan döneminde kaynak tablosu şeklinde sunulacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Sunum kriteri açısından stratejik planda kaynak tablosunun yer alması gerekmektedir birlikte amaç ve hedeflerin özkaynaklar ile karşılanacağına yönelik genel bir ifade kullanılmıştır. Kaynaklar ile ilgili yapılan ilave açıklamalar yeterli değildir. Sonraki stratejik

plan döneminde stratejik planda, kaynak tablosunun yer alması uygun olacaktır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Sunum Kriteri Açısından Mevzuatın Öngördüğü Tabloların Kullanılmaması

Güngören Belediyesinin Performans Programı'nda "*Sunum Kriterine*" göre, mevzuatın öngördüğü tabloların kullanılmadığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "*Performans Programı Hazırlama Rehberi*" ekinde bulunan "*Tablo - 1, Tablo - 2 ve Tablo - 3*" kullanılmamış olduğu, söz konusu üç tablo birleştirilerek tek tablo haline getirildiği ve müdürlüklerden istenilen bilgilerin söz konusu tablo üzerinden alınmadığı anlaşılmaktadır.

Ancak, söz konusu "*Performans Programı Hazırlama Rehberi*" ekinde bulunan "*Tablo - 1, Tablo - 2 ve Tablo - 3*"ün ayrı ayrı kullanılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin performans programları, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "*Performans Programı Hazırlama Rehberi*" referans alınmaktadır. Rehberde yer alan tablolar (Tablo -1, Tablo -2, Tablo -3) içerik itibarıyla istenenleri (Amaç, hedef, performans hedefi, performans göstergeleri, faaliyetler, gerçekleşme verileri, kaynak ihtiyacı, sorumlu birim vb.) karşılamaktadır. Hedeflere ilişkin sorumlulukların net biçimde ortaya konulması, izleme ve değerlendirmenin daha etkin biçimde yapılabilmesi adına bu 3 tablo birleştirilmiştir. Bu 3 tablonun ayrı şekilde kullanılması için belediyemizde kullanılan ilgili yazılımda üzerinde gerekli yapısal değişiklikler/düzenlemelerin yapılması ve bundan sonraki program dönemlerinde üç tablonun ayrı şekilde kullanılması sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Sunum kriteri açısından 3 tablonun ayrı ayrı alması gerekmele birlikte Tablo -1, Tablo -2 ve Tablo -3'ün içeriğinde yer alması gereken bazı bilgiler performans programındaki tabloda yer almadığı görülmüştür. Performans programında 3 tablonun da Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak yer alması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Performans Hedeflerinin Bazılarının Faaliyet Şeklinde Belirlenmesi

Performans Programında belirlenen bazı hedeflerin faaliyet şeklinde belirlendiği görülmüştür. Performans hedefi, idarenin neleri başarabileceği, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde,

Bu kapsamda idare performans hedefleri;

- *belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,*
- *performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,*
- *idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,*
- *kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,*
- *belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,*
- *çıktı-sonuç odaklı olmalıdır,*
- *az sayıda belirlenmelidir.”*

Denilmektedir.

Örnek olarak aşağıdaki tablo hazırlanmıştır.

Tablo 1: Performans Hedeflerinin Faaliyet Şeklinde Belirlenmesi

Performans Hedefi 1.4.2	Hukuk alanındaki gelişmeler ve belediyenin devam eden davaları sürekli takip edilecek ve birimlerin işgal sahaları ile ilgili olarak yıl içerisinde 2 adet eğitim düzenlenecektir.
Performans Hedefi 2.8.1	İstihdama yönelik olarak çalışmalar gerçekleştirilerek yıl içerisinde, en az 1800 kişinin işe yönlendirilmesi yapılacaktır.
Performans Hedefi 3.15.1	İşyerlerinin ruhsatlandırılmasına yönelik tüm çalışmalar etkin bir şekilde sürdürülecek ve yıl içerisinde en az 7500 işyeri ruhsat uygunluğu açısından denetlenecektir.
Performans Hedefi 4.1.1	Yıl içerisinde 11 halk meclisi ve günü toplantısı düzenlenecek ve halkla ilişkilerin etkinliği artırılacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle; Performans Programı Hazırlama Rehberi”nde performans hedeflerinin hangi özelliklere sahip olması gerektiğine vurgu yapılırken, ifade edilerek ne şekilde bir dil kullanılacağına ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı ve örnekler sunulmadığı, hedeflerin ölçülebilirliğini sağlamak için rakamsal

ifadelere verildiği ve bulgu çerçevesinde bundan sonraki programlarda performans hedeflerinin belirtildiği şekilde belirlenmesine gayret edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek, performans hedeflerinin belirtildiği şekilde belirlenmesi konusunda gayret edileceği ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporu'nun Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Taşımaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe göre, performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerekmekte iken 2017 yılı Faaliyet Raporunda, hedef ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmaya ilişkin nedenler bütün hedefler için hazırlanarak sunulmadığından ikna edicilik/geçerlilik kriterini karşılamamaktadır. Faaliyet Raporunda yer alan hiç gerçekleştirilemeyen, gerçekleşmenin üstünde veya altında yer alan 269 faaliyetten 204'üne ilişkin sapmaların nedenlerine yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bundan sonra hazırlanan faaliyet raporlarının hedefler ile gerçekleştirmeler arasındaki farklara ilişkin bilgilere yer verilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bundan sonra hazırlanan faaliyet raporlarında, hedefler ile gerçekleştirmeler arasındaki farklara ilişkin bilgilere yer verileceği ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.