



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL MALTEPE BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	100

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesap Tablosu	19
Tablo 10: Yaklaşık Maliyete Kıyasla Yüksek ve Düşük Fiyatlı İş Kalemlerinin Gerçekleştirilen Miktarları	24
Tablo 11: Birim Fiyatlı İşin Yaklaşık Maliyetinin Gerçekçi Tespiti Durumunda Oluşan Tablo 26	
Tablo 12: Kendi Malı Olarak İstenen Araçlar ve Teknik Özelliklerini Gösterir Tablo	29
Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınır Aşımı	50
Tablo 14: Örnek Mahiyetinde Sigorta Poliçe Bilgileri	51
Tablo 15: Otopark İşletmeciliğinden Elde Edilen Gelir ve Aktarılan Paylar	64
Tablo 16: Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Muayene Edilen Ancak Vergi Bildirimlerinde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler.....	75
Tablo 17: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli ile İlgili Bölümü.....	78
Tablo 18: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dahil Edilmeyen Mükellef Sayıları.....	79
Tablo 19: İdarede Atıl Bulunan Müdürlükler	84
Tablo 20: 2018 Yılı ve Öncesine Ait Olup Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları.....	90

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
E	Esas
EK	Ekonomik Kod
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İKN	İhale Kayıt Numarası
K	Karar
KDV	Katma Değer Vergisi
LTD	Limited
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
NO	Numara
RG	Resmi Gazete
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ŞTİ	Şirketi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası
TÜM BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Binaların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
3. Kıdem Tazminatı Tutarlarının Gerçeği Yansıtmaması
4. Mali Tablolarda Şirketin Ortaklık Payının Gerçek Durumu Yansıtmaması
5. Park ve Bahçeler Müdürlüğü Tarafından Üretilen Demirbaşların Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Yüklenicinin Yaklaşık Maliyete Kıyasla Çok Yüksek Fiyat Teklif Ettiği İş Kaleminde Aşırı İş Artışı Yapılması ve Düşük Fiyatlı İşlerin Yapılmaması
2. İhalesinde Kendi Malı Olma Şartı Konulan Özellikli Aracın İş Sürecinde Çalıştırılmaması
3. Çevre Temizliği İşİ İçin Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
4. Birim Fiyatlı İş Kapsamında Anahtar Teslim Kreş Binası Yaptırılması
5. İdare Tarafından Gerçekleştirilen Bazı İhalelerin Yeterlilik Kriterlerinin Rekabeti Engelleyici Hususlar İçermesi
6. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
7. Yapım İşİ Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

8. Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması
9. Bazı Yapım İşlerinde "İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)" Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Uygulanması
10. Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması, Bu İşlerin Yapımının ve İşletilmesinin Projenin Diğer Tarafı Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi
11. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması
12. Otopark Alanlarının Ortak Hizmet Projesi ile Vakfa Devredilmesi, Devir Sonrası Düzenlenen Protokol ve Alt Yüklenici Sözleşmesinde Kamu Menfaatinin Gözetilmemesi
13. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi
14. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
15. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
16. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması
17. Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
18. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
19. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
20. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

21. Fiilen İcra Edilmeyen Hizmetlere İlişkin Birim Müdürlüklerinin Olması ve Kadro Unvanlarının Kullanılması
22. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi
23. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi
24. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
25. Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması
26. Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen ve İdarece Ödeme Planına Bağlanan Kamu Zararları İçin Faiz Hesaplanmaması
27. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
28. İdare Tarafından Nikâh Ücretlerinin Bazı Kişilere İndirimli Uygulanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Maltepe Belediyesinin karar organı olan Maltepe Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Maltepe Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü ve Basın Yayın Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 40 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	900	325
Sözleşmeli Personel	-	75
Kadrolu İşçi	245	155
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1145	555
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1396

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 5 şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Maltepe Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)*	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	104.296.000,0	0,00	12.504.130,36/ 7.703.796,17	109.096.334,19	98.187.243,86	10.909.090,33	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	18.062.000,00	0,00	2.143.893,75/ 1.469.037,85	18.736.855,90	16.935.162,26	1.801.693,64	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.422.182,16	303.872.000,0	0,00	49.181.049,61/ 25.697.963,96	331.777.267,81	304.098.753,59	26.555.280,76	1.123.233,46
04	Faiz Giderleri	0,00	3.250.000,00	0,00	1.250.000,00/ 0,00	4.500.000,00	2.981.488,56	1.518.511,44	0,00
05	Cari Transferler	513.338,05	8.570.000,00	0,00	1.147.844,19/ 873.943,74	9.357.238,50	6.509.426,67	2.523.811,83	324.000,00
06	Sermaye Giderleri	64.479,79	70.050.000,00	648.766,54	7.936.000,00/ 13.822.207,25	64.877.039,08	54.212.787,67	10.015.484,87	648.766,54
07	Sermaye Transferleri	0,00	9.650.000,00	0,00	6.536.449,47/ 5.236.000,00	10.950.449,47	5.950.449,47	5.000.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00/0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	27.250.000,00	0,00	0,00/ 25.896.418,41	1.353.581,59	0,00	1.353.581,59	0,00
Toplam		5.000.000,00	545.000.000,00	648.766,54	0,00	550.648.766,54	488.875.312,08	59.677.454,46	2.096.000,00

Maltepe Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 545.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 5.000.000,00 TL ve yıl içinde eklenecek 648.766,54 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 550.648.766,54 TL olmuştur. Yıl içinde 488.875.312,08 TL bütçe gideri yapılmış, 59.677.454,46 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 2.096.000,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Maltepe Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 545.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 545.000.000,00 TL gelir tahmini yapılmış ve bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	263.500.000,00	183.611.137,33	1.456.345,37	182.154.791,96	69,12
03- Teşebbüs ve Mülkiyet	59.335.000,00	38.650.392,30	111.277,79	38.539.114,51	64,95
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	6.907.000,00	650.703,91	0,00	650.703,91	9,42
05- Diğer Gelirler	194.865.000,00	260.476.884,30	206.859,67	260.270.024,63	133,56
06- Sermaye Gelirleri	20.393.000,00	48.482.789,48	0,00	48.482.789,48	237,74
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	545.000.000,00	531.871.907,32	1.774.482,83	530.097.424,49	97,26

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri (%97,26) seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye Gelirleri (%237,74) ve Diğer Gelirler (%133,56) beklenenin üstünde, Alınan Bağış ve Yardımlar ise (%9,42) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	104.296.000,00	98.187.243,86	94,14
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.062.000,00	16.935.162,26	93,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	303.872.000,00	304.098.753,59	100,07
04- Faiz Gideri	3.250.000,00	2.981.488,56	91,74
05- Cari Transferler	8.570.000,00	6.509.426,67	75,96
06- Sermaye Giderleri	70.050.000,00	54.212.787,67	77,39
07- Sermaye Transferleri	9.650.000,00	5.950.449,47	61,66
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	27.250.000,00	0,00	0,00
Toplam	545.000.000,00	488.875.312,08	89,70

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri, başlangıç ödeneğine göre (%89,70) seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%100,7) oranında, Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri (%94,14) oranında gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	130.530.356,32	139.227.350,44	183.611.137,33	6,66	31,88
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.376.949,73	28.671.974,29	38.650.392,30	-23,29	34,80
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	252.534,39	1.033.020,02	650.703,91	309,06	-37,01
Diğer Gelirler	149.676.649,32	181.402.356,85	260.476.884,30	21,20	43,59
Sermaye Gelirleri	13.486.114,84	21.668.066,56	48.482.789,48	60,67	123,75
Toplam	331.322.604,60	372.002.768,16	531.871.907,32	12,28	42,98
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.684.526,44	583.845,91	1.774.482,83	-78,25	203,93
Net Toplam	328.638.078,16	371.418.922,25	530.097.424,49	13,02	42,72

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 158.678.502,24 TL'lik (%42,72) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 382.316,11 TL (%37,01) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 44.383.786,89 TL (%31,88), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 9.978.418,01 (%34,80), Diğer gelirlerde 79.074.527,45 TL (%43,59) ve sermaye gelirlerinde 26.814.722,92 TL (%123,75) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda vergi gelirlerindeki artışla birlikte merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	80.060.370,35	90.940.613,75	98.187.243,86	13,59	7,97
SGK Devlet Prim Giderleri	13.857.102,19	15.032.870,29	16.935.162,26	8,48	12,65
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	249.132.235,92	253.996.152,67	304.098.753,59	1,95	19,73
Faiz Giderleri	6.075.373,60	6.114.896,86	2.981.488,56	0,65	-51,24
Cari Transferler	12.566.707,72	10.257.607,05	6.509.426,67	-18,37	-36,54
Sermaye Giderleri	21.859.487,94	22.077.059,02	54.212.787,67	1,00	145,56
Sermaye Transferleri	17.944.772,19	3.044.077,87	5.950.449,47	-83,04	95,48
Toplam	401.496.049,91	401.463.277,51	488.875.312,08	-0,01	21,77

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 87.412.034,57 TL (%21,77) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 7.246.630,11 TL (%7,97), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.902.291,97 TL (%12,65) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 50.102.600,92 TL'lik (%19,73), sermaye giderlerinde 32.135.728,65 TL'lik (%145,56) ve Sermaye Transferlerinde 2.906.371,6 TL'lik (%95,48) artış olmuş, buna karşın cari transferlerinde 3.748.180,38 TL'lik (%36,54) ve faiz giderlerinde 3.133.408,3 TL'lik (%51,24) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 505.773.292,70 TL, Faaliyet Geliri 637.377.369,51 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 131.604.076,81 TL olarak gerçekleşmiştir.

Maltepe Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki

tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	MATAŞ Maltepe Sağlık Turizm Eğitim Otopark Temizlik İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	15.000.000,00	15.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	MATAŞ Maltepe AŞ	Maltepe MATAŞ İnşaat Turizm Eğitim Sağlık Danışmanlık Hizmetleri Anonim Şirketi	200.000,00	200.000,00	100
2	MATAŞ Maltepe AŞ	MATİST Maltepe İstihdam Hizmetleri Anonim Şirketi	200.000,00	120.000,00	60
3	MATAŞ Maltepe AŞ	MABİSA Bilgisayar Sağlık Danışmanlık Hizmetleri Anonim Şirketi	400.000,00	200.000,00	50
4	MATAŞ Maltepe AŞ	MAPARK Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	50.000,00	20.000,00	40

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Maltepe Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap

planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

İdare organizasyon yapısı içerisinde müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiştir. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları yazılı hale getirilmiştir. Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yerine getirilmiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve idare personeline duyurulmuştur.

İdareye ait 2021-2022 yıllarını kapsayan İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. Ancak; İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmemiştir. Dolayısıyla, iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmemekte ve raporlar düzenlenmemektedir.

İdare personelinin tamamı Etik Davranış İlkeleri’nden haberdar olup İdaredeki tüm personel “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesini” imzalamıştır.

İdare organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi, yetki ve yetki devirlerinin yazılılığı esası konusunda gerekli özen gösterilmektedir.

Belediyenin 2020-2024 Stratejik Planı 2019 yılı içerisinde hazırlanmıştır. 2021 yılı Performans Programı hazırlanmıştır. Faaliyet Raporları düzenli olarak yayımlanmaktadır.

Ancak, risk yönetimi çalışmalarında kimi eksiklikler mevcuttur. İç ve dış risk analizleri ve alınacak önlemler konusunda çalışmalar henüz sonlandırılmamıştır.

İdarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları ve bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemalarına ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

05.10.2006 tarihli ve 26310 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İdareye 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Bu minvalde 01.01.2010 tarihinde İç Denetim Prosedürü hazırlanarak iç denetim birimi kurulmuş ve 3 iç denetçi ataması yapılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Maltepe Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, alınan bağış ve yardımların kamu geliri olduğu ifade edilmiş olup 40'ıncı maddesinde ise kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiş ve önceki yıllardan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırların miktar ve değer olarak kayıtlarda yer alması gerektiği; Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı, bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırların bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer üzerinden kayıtlara alınacağı;

Hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinde de; alınan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, alınan şartlı bağış ve yardımların, üst yöneticinin onayı ile gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir yazılacağı ve gider bütçesinde bu hizmetin ödeneği varsa bu ödeneğe ekleneceği, yoksa bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına uygun harcanacağı;

Yönetmelik'in 15-Stoklar hesap grubu ile ilgili 114'üncü maddesinde;

Bağış veya hibe olarak edinilen stokların varsa bilinen değeri, yoksa ilgili mevzuatına göre değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri üzerinden hesaplara alınacağı,

150- İlk Madde ve Malzemeler Hesabının niteliğine ilişkin 115'inci maddesinde; bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl

veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı,

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının işleyişine ilişkin 116'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a/2) alt bendinde; bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stokların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

İfade edilmiştir.

Yine söz konusu Yönetmelik'in 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde; bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 16.07.2020 tarih ve 519 sayılı, 28.06.2021 tarih ve 461 sayılı Meclis Kararları uyarınca yapılan ve İdarece 07.09.2020 tarih ve 58 sayılı, 06.09.2021 tarih ve 67 sayılı Maltepe Belediyesi Meclis Kararları ile kabul edilen 2.393.334,86 TL ve 2.476.195,24 TL bedelli asfalt hibelerinin hâlihazırda yürütülen asfalt kaplama işi kapsamında serildiği ancak söz konusu asfaltın muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır.

Hibe asfalt, İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmeli, daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmeli ve iş tamamlandığında ise 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; asfalt hibesi ile ilgili işlemler konusunda azami dikkat gösterileceği ve muhasebe kayıtlarının eksiksiz alınması için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebe işlemlerinin 2021 yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 4.869.530,10 TL, faaliyet sonuçları tablosunda da 600-Gelirler Hesabı 2.476.195,24 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, hibe alınan asfaltın mevzuatında belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 2: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Binaların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare binalarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırılması, dosyalanması, cins tashihi işlemleri ile emlak vergi değerine göre yapılan muhasebe kayıtlarının yenilenmesi işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine dayanılarak düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; bu düzenleme maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

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

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

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

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

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

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

Yapılan incelemede, mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemleri ve emlak vergisi değerine göre yapılan muhasebe kayıtlarının maliyet bedeli/rayiç değere göre yenilenme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenemediği, belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2019 yılı itibariyle İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında olan taşınmazlardan arsa cinsinde olanların envanter çalışmalarının tamamlandığı, binaların envanter çalışması için cins değişikliği işlemlerinin yapılması gerektiği, ancak; Tapu ve Kadastro Müdürlüğünün 2019/13 sayılı Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi'ne göre bir taşınmazın yapısızken yapılı hale getirilmesine ilişkin cins değişikliği işlemlerinde, taşınmaz malın güncel tapu senedi veya tapu kayıt örneği istendiğinden yapı ruhsatı düzenlenmesi gerektiği, yapı ruhsatının düzenlenmesi için de yapı projelerinin ilgili belediyece onaylanması

gerektiği, yapı ruhsatı alınmadan inşa edilen birçok yapı projesindeki görevlilere ulaşamadığından cins değişikliği işlemlerinin gerçekleştirilemeyip arsa olarak kayıt altına alındığı bildirilmiştir.

Ancak, İdarenin de bildirdiği gibi, 2019/13 sayılı Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi'nde talebe bağlı cins değişikliği işlemlerinin 5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun çerçevesinde Lisanslı Bürolarca yapılması öngörülmüş ve fakat İdarece bu yöntem kullanılmamıştır.

Bununla birlikte; İdarece, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16'ncı maddesinde belirtildiği gibi afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla 31 Aralık 2017 öncesinde yapılmış ve kat irtifakı, kat mülkiyeti olmayan, kaçak yapı statüsünde bulunan, idari para cezası ve yıkım kararı bulunan binaların mevcut halinin mimari rölövesinin çizilip, yapı kayıt belgesi ile belgelendirilerek kayıt altına alınmasını sağlamak üzere merkezi idarece sağlanan kolaylıktan da yararlanılmamıştır. Dolayısıyla, söz konusu taşınmaz kayıt işlemleri ile muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmaması nedeniyle İdarenin 2021 yılı bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu hatalı tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, taşınmaz cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Tutarlarının Gerçeği Yansıtmaması

İdare tarafından sürekli işçiler ile 696 sayılı KHK kapsamındaki Şirket işçilerine yönelik olarak hesaplanan toplam kıdem tazminatı tutarı ile mali tablolarda yer alan tutarların uyumsuz olduğu görülmüştür.

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

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere ilişkin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak, taşeron usulüyle istihdam edildikleri dönemler de dâhil olmak üzere, ilgili hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; sürekli işçiler ile 696 sayılı KHK kapsamında Şirkette istihdam edilen işçilerin 2021 yılına ait sadece bir yıllık kıdem tazminatı tutarının 12.662.364,57 TL, 2021 yılı sonu itibariyle toplam kıdem tazminatı tutarının 161.566.311,64 TL ve 2022 yılında emekli olması düşünülen personelin toplam kıdem tazminatının ise 29.050.032,63 TL olduğu tespit edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından 2021 yılı sonunda kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamakla birlikte 5.717 numaralı yevmiye ile 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından 9.896.889,94 TL, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından ise 58.808.765,75 TL çıkış yapılarak söz konusu tutarların toplamı olan 68.705.655,69 TL 600-Gelirler Hesabına kaydedilmiştir. Öncelikle söz konusu düzeltme kaydının esası hatalı olmakla birlikte, doğru olduğu kabul edildiği durumda dahi bu kayıt muhasebenin temel kavramlarından olan dönemsellik kavramına aykırı olacaktır. İdare tarafından ilgili mali yıldan sonraki faaliyet dönemlerinde bir düzeltme kaydı yapılması gerektiği durumda 600-Gelirler veya 630-Giderler Hesabı yerine 500-Net Değer Hesabı kullanılmalıdır. Aksi takdirde söz konusu düzeltme kaydı ilgili yılın faaliyet sonuçlarını etkileyecek ve bu durum da dönemsellik kavramı ile bağdaşmayacaktır.

İdarenin 2021 yılı bilançosu incelendiğinde ise, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 15.899.946,85 TL'lik, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 69.452.397,37 TL'lik bakiye olduğu görülmüştür.

Böylelikle İdarenin 2022 yılı bilançosunda 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 132.516.279,01 TL, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ise 29.050.032,63 TL olarak yer alması gerekirken, 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 69.452.397,37 TL, 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ise 15.899.946,85 TL olarak yer aldığı anlaşılmıştır.

Tablo 9: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesap Tablosu

Veriler	Tutar (TL)	Hesap	Tutar (TL)
2021 Yılı Sonu İtibariyle Toplam Kıdem Tazminatı Tutarı (2021 yılı ve önceki yıllar toplamı) (a)	161.566.311,64	472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hata Tutarı (e)-(a-d)	-63.063.881,64
2021 yılına ait sadece bir yıllık kıdem tazminatı tutarı (İdare Tarafından Yıl Sonunda Ayrılması Gereken Tutar) (b)	12.662.364,57	372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hata Tutarı (f)-(d)	-13.150.085,78
2021 Yılı Sonunda İdare Tarafından Ayrılan Kıdem Tazminatı Karşılığı Tutarı (c)	0,00	630-Giderler Hesabı Hata Tutarı Hata (b-c)	12.662.364,57
2022 yılında emekli olması düşünülen personelin toplam kıdem tazminatı (d)	29.050.032,63		
İdarenin Mali Tablolarında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı (e)	69.452.397,37		
İdarenin Mali Tablolarında 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı(f)	15.899.946,85		

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguda belirtilen hususların düzeltildiği ve bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak, düzeltici işlemler 2022 yılında gerçekleştirildiğinden İdarenin 2021 yılı bilançosunda, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 13.150.085,78 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 63.063.881,64 TL eksik; faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı 12.662.364,57 TL eksik, 600-Gelirler Hesabı ise 68.705.655,69 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, Belediye sürekli işçileri ile Belediye şirketinden temin edilen işçilerin kıdem tazminatı karşılıklarının dönemsellik ilkesine uygun olarak ayrılması ve bu karşılıkların mevzuatında belirtildiği şekilde muhasebe kayıtlarına alınıp mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Mali Tablolarda Şirketin Ortaklık Payının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin %100 hisse ile ortağı olduğu MATAŞ Maltepe Sağlık Turizm Eğitim Otopark Temizlik İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin sermaye tutarı ile İdarenin mali tablolarında söz konusu Şirketin ortaklık payına ilişkin tutarın birbiriyle örtüşmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "241-Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı" başlıklı 181'inci maddesine göre, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ile bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 182'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

"Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir. " denilmektedir.

241 no.lu hesabın işleyişine ilişkin olarak ise Yönetmelik'in 183'üncü maddesinde, ödeneğine dayanılarak nakden verilen sermayenin bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği; nakden iade olunan sermayelerin ise bir taraftan 102-Banka Hesabına borç, bu hesaba alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının niteliğine ilişkin 184'üncü maddesinde de; bu hesabın mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

247 no.lu hesabın işleyişine ilişkin 185'nci maddesinde ise, sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği; yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği; ayrıca sermaye taahhütlerinden vazgeçilen tutarların bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlar dolayısıyla bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare mali tablolarında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 30.000.000,00 TL'lik tutarla yer aldığı, 247- Sermaye Taahhütleri Hesabında herhangi bir bakiyenin yer almadığı ve İdarenin %100 hisse ile ortağı olduğu MATAŞ Maltepe Sağlık Turizm Eğitim Otopark Temizlik İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin sermaye tutarının 21.09.2018 tarih ve 9665 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi kayıtlarına göre 15.000.000,00 TL olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu uyumsuzluk üzerine yapılan incelemede, İdarece 04.09.2019 tarihli ve 71 sayılı Belediye Meclisi kararı ile Şirketin sermayesinin 15.000.000,00 TL daha yükseltilmesi yönünde karar alındığı, bunun üzerine sermaye taahhüt kaydının gerçekleştirildiği ve daha sonra 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının 320-Bütçe Emanetleri Hesabına aktararak kapatıldığı anlaşılmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının borç çalışması için taahhüdün yerine getirilmesi gerekmektedir.

Bahse konu kayıtlar sonucunda, Şirket sermayesi henüz 15.000.000,00 TL olmasına rağmen mali tablolarda 30.000.000,00 TL olarak yer almıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguya istinaden Belediye Şirketinin İdare mali tablolarındaki ortaklık payının ticaret sicil gazetesi kayıtları ile uyumlu hale getirilerek 15.000.000,00 TL olarak düzeltildiği ifade edilmiştir. Ancak, düzeltici işlem 2022 yılında yapıldığından İdarenin 2021 yılı bilançosunda 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 15.000.000,00 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak Belediye Şirketinin sermaye tutarına ilişkin İdare mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi vermesi gerekmektedir.

BULGU 5: Park ve Bahçeler Müdürlüğü Tarafından Üretilen Demirbaşların Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi

İdare tarafından park ve bahçelerde kullanılmak üzere üretilecek demirbaşlara ilişkin alınan mal ve malzemelerin kullanıldığında giderleştirildiği, ancak üretilen demirbaşların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde, edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmelik'in 255-Demirbaşlar Hesabına ilişkin "hesabın niteliği" başlıklı 198'inci maddesinde ise, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların bu hesapta izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 115'inci maddesinde ise kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı içinde Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından bank üretimi için 255.468,75 TL tutarında malzeme satın alınarak 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedildiği, söz konusu malzemelerin yıl içerisinde kullanılarak birim maliyeti 681,25 TL olan 375 adet bank üretildiği ve üretilen bu bankların 255-Demirbaşlar Hesabına aktarılmayıp tamamının 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum dolayısıyla İdare kaynakları kullanılarak üretilen ve halen Belediye bünyesinde mevcut bulunan demirbaşlar muhasebe kayıtlarına girmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; park ve bahçelerde kullanılmak üzere üretilecek demirbaşlara ilişkin alınan mal ve malzemelerin 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedildiği ve yıl içinde söz konusu malzemeler kullanılarak üretilen bankların 255-Demirbaşlar Hesabına aktarılması gerekirken sehven 630-Giderler Hesabına

alındığı, söz konusu hatanın ise 23.05.2022 tarih ve 6707 numaralı Muhasebe İşlem Fişi ile düzeltildiği bildirilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işleminin 2021 yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2021 yılı bilançosunda, 255-Demirbaşlar Hesabı 255.468,75 TL, 257-Birikmiş Amortismanlar (-) Hesabı ise 51.093,75 TL noksan tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı 204.375,00 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından park ve bahçelerde kullanılmak üzere üretilecek demirbaşlara ilişkin alınan mal ve malzemelerin kullanılarak üretilen demirbaşların maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yüklenicinin Yaklaşık Maliyete Kıyasla Çok Yüksek Fiyat Teklif Ettiği İş Kaleminde Aşırı İş Artışı Yapılması ve Düşük Fiyatlı İşlerin Yapılmaması

2020/531599 ihale kayıt numaralı Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşinde; yüklenicinin, bazı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat teklifi verdiği, buna mukabil işin önemli bir bölümünü oluşturan bazı iş kalemlerine ise aşırı düşük fiyat teklifi vererek toplam fiyat teklifini en düşük seviyeye çektiği ve ihaleyi kazandığı görülmüştür.

İmalat aşamasına gelindiğinde, aşırı yüksek teklif verilen birim fiyat kalemlerinde çok yüksek oranlarda iş artışı yapıldığı, düşük fiyat teklif edilen iş kalemlerinin birçoğunun hiç gerçekleştirilmediği veya çok az miktarda gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" 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." denilmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde özetle; Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için yapılması gereken çalışmalardan bahsedilmiştir. Bu çalışmalar; arazi ve

zemin etüdünün yapılması, projelerin hazırlanması, mahal listesinin hazırlanması, metraj listelerinin hazırlanması, birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması olarak ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17'nci maddesinin birinci fıkrasında, yüklenicinin, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, idarece verilen örneklere uyum bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edeceği, üçüncü fıkrasında ise; idarenin, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylayacağı ve onaylı bir nüshasını yükleniciye vereceği, iş programlarının idarenin onayıyla geçerli olacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu madde gereği, iş programları yükleniciler tarafından hazırlanır ve idarelerin onayıyla geçerlilik kazanabilirler. İş programlarının, imalatların dengeli olarak yapılmasını sağlayacak şekilde hazırlanması idarelerin görevidir.

İdarece ihalesi gerçekleştirilen, 2020/531599 ihale kayıt numaralı Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşinde, yaklaşık maliyeti 14,50 TL olarak tespit edilen ve ihale aşamasında 150 kilogram (kg.) olarak öngörülen "MPB.P.34" poz numaralı "NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini" iş kalemine, yüklenici tarafından 200,00 TL fiyat teklifi verildiği, söz konusu iş kaleminin henüz ilk hakedişte 4.709,720 kg. olarak gerçekleştirildiği ve 3'ncü hakediş itibariyle toplamda 17.183,170 kg.ye ulaştığı, buna mukabil bazı yüksek maliyetli iş kalemlerine 1,00 TL fiyat teklifi verildiği ve bu iş kalemlerinin henüz gerçekleştirmediği görülmüştür.

Söz konusu işin süresi, 08.01.2021 - 03.12.2022 tarihleri arasında olmak üzere 725 gündür. Denetimde bulunulan dönem itibariyle söz konusu işe ait en son 01.09.2021-31.12.2021 tarihleri arasında yapılan işleri kapsamak üzere 9 numaralı hakediş düzenlenmiştir.

Aşağıdaki tabloda örnek olarak söz konusu iş kalemlerinin bilgilerine yer verilmiştir:

Tablo 10: Yaklaşık Maliyete Kıyasla Yüksek ve Düşük Fiyatlı İş Kalemlerinin Gerçekleştirilen Miktarları

Poz Numarası	İşin Adı	Birimi	Sözleşme Miktarı	9'uncu Hakediş İtibariyle Gerçekleştirilen Miktar	Yaklaşık Maliyeti Bir Birim İçin (TL)	Yüklenicinin Teklifi Bir Birim İçin (TL)
MPB.P.34	NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini	kg	<u>150</u>	<u>17.183,170</u>	<u>14,50</u>	<u>200,00</u>
MPB.İ.19	15X30X6 cm Gri Tamburlanmış Granit Plakalarla Döşeme Kaplaması Yapılması	metrekare	250	1.230,080	238,51	500,00
35.115.1022	Kaçak Akım Koruma Şalteri 4*63 A.E Kadar(30Ma)	adet	15	7	113,00	1.000,00

15.540.1102	Demir Yüzeyle İki Kat Antipas, İki Kat Sentetik Boya Yapılması	metrekare	2.600	62,49	31,96	75,00
74.050.0011	Bordür Sökülmesi	metre	1800	73,40	4,23	40
SNBF.20/A	Herçeşit B.A. Düz ve Nervürlü ve Profil Nakli	ton	215,44	14,337	230,95	1,00
SNBF.23/A	Her Çeşit Saç Nakli (Ereğli) (Anadolu Yakası)	ton	9,472	0,321	172,76	1,00
MPB.P.99	Elektrikli Yol Süpürme Makinası ile Parkların Temizlenmesi	saat	3.900	-	153,51	1,00
SNBF.15	Kum Çakıl(Bedeli Hariç) Nakli	metreküp	904,206	-	53,91	1,00
SNBF.25	Çimento Nakli	ton	133,548	-	51,66	1,00
15.125.1001	Kum Temin Edilerek, El ile Serme, Sulama ve Sıkıştırma Yapılması	metreküp	650	-	42,48	1,00
SNBF.24	Hasır Çelik Nakliyesi	ton	84,05	6,44	30,20	1,00
SNBF.16/A	Ytong Nakli (Anadolu Yakasında)	metreküp	231,75	10,62	27,63	1,00
MPB.P.16	Çim Alanlardaki Yabani Ot Temizliği	ar	14.300	1.594	20,83	1,00
15.185.1001	Çelik Borudan Kalıp İskelesi Yapılması	metreküp	7.500	-	9,15	1,00
15.180.1004	Sac ile Eğri Yüzeyle Beton ve Betonarme Kalıbı Yapılması	metrekare	1.200	-	70,71	15,00
15.165.1003	Her Çeşit Profil, Çelik Çubuk ve Çelik Saçlarla Karkas İnşaat Yapılması ve Yerine Tespiti	ton	35	-	7.727,91	1.000,00

Tablodan da görüleceği üzere; yüklenicinin ihaleyi kazandığı fiyat tekliflerinde hayatın olağan akışına aykırı tutar ve gerçekleşme miktarları göze çarpmaktadır. Belirtildiği gibi; yüklenici, yukarıda belirtilen “NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini” için yaklaşık maliyete nazaran aşırı yüksek teklif vermiştir. Söz konusu iş için verilen birim fiyat teklifi, yaklaşık maliyet hesabındaki birim fiyatın 14 katıdır. Ayrıca işin uygulama sürecinde söz konusu iş kaleminde 114 kat artış meydana gelmiştir.

İdare tarafından söz konusu ihale kapsamındaki ihtiyaçlar tahmini olarak değil de mevzuata uygun olarak tespit edilseydi ihalenin yaklaşık maliyeti, isteklilerin teklif tutarları ve ihaleye verilen en düşük teklif tutarı buna bağlı olarak değişecekti.

Örneğin, söz konusu ihale kapsamında 114 kat artış meydana gelen “NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini” birim fiyatlı işin miktarı gerçekçi tespit edildiği durumda yaklaşık maliyet ve teklif tutarları aşağıdaki tabloda gibi olacaktır.

Tablo 11: Birim Fiyatlı İşin Yaklaşık Maliyetinin Gerçekçi Tespiti Durumunda Oluşan Tablo

NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini	1 Kg Fiyatı (TL)	İhale Miktarı 150 Kg (TL)	Yüklenici Tarafından Gerçekleştirilen Miktarla Tutarı (TL)	İsteklilerin İhale Teklifleri	Eğer Gübre Yüklenicinin Gerçekleştirdiği Miktarla İhale Edilseydi Teklifler (TL)
Yüklenici	200,00	30.000,00	3.436.634,00	42.797.500,22	46.204.134,22
İstekli 1	50,00	7.500,00	859.158,50	49.961.277,10	50.812.935,60
İstekli 2	200,00	30.000,00	3.436.634,00	41.912.784,37	45.319.418,37
İstekli 3	10,00	1.500,00	171.831,70	48.890.000,00	49.060.331,70
İstekli 4	100,00	15.000,00	1.718.317,00	43.248.541,12	44.951.858,12
İstekli 5	1,00	150,00	17.183,17	49.351.681,99	49.368.715,16
Yaklaşık Maliyet	14,50	50.383.066,78	50.630.047,75		

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere İdare tarafından ihtiyaçların ve buna bağlı olarak yaklaşık maliyetin doğru tespit edilmesinin kamu menfaati açısından önemi son derece büyüktür.

Şöyle ki yüklenicinin yüksek fiyat teklif verdiği iş kaleminde 114 kat artış meydana gelmesi sonucunda işin sözleşme bedelinde tamamlanabilmesi için yüklenicinin bazı iş kalemlerini gerçekleştirilmeme veya az bir miktarını gerçekleştirmesi yoluna gitmesi gerekecektir. Söz konusu iş kalemleri ise yüklenicinin gerçekçi fiyat teklifi vermediği kalemler olacaktır. Nitekim 9’uncu hakediş itibariyle yüklenici yaklaşık maliyete göre aşırı düşük fiyat teklifi verdiği iş kalemlerinin bazılarını hiç gerçekleştirilmemiş bazılarının ise çok azını gerçekleştirmiştir. İdarece 3.900 saatlik “Elektrikli Yol Süpürme Makinası ile Parkların Temizlenmesi” iş kalemi için yaklaşık maliyet saat başına 153,51 TL tespit edilmiş, yüklenici firma bu iş kalemine 1 TL fiyat teklifi vermiştir. İş programına göre 31.12.2021 tarihi itibariyle yaklaşık 1.926 saatlik kısmının tamamlanması gereken bu iş hiç gerçekleştirilmemiştir. Ayrıca bu araca kendi malı şartı konulmuş ancak hiç çalıştırılmamıştır.

Söz konusu işin birim fiyat teklif almak sureti ile ihale edildiği anlaşılmış olup birim fiyatlı sözleşmelerde kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin bu proje üzerinden hesaplanması gerekmektedir. Kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre, mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir.

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

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde Park ve Bahçelerin Onarımı ve Peyzaj İşleri Yapım İşine ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının tahmini olarak belirlendiği ve böylelikle ortaya çıkan yaklaşık maliyetin de sağlıklı tespit edilmediği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, pandemi döneminde uzun süreli sokağa çıkma yasakları nedeniyle sahada aktif olarak bakım sürecinin çalışanlar tarafından takip edilemediği, bu nedenle park ve yeşil alanlarda tahribat meydana geldiği, bu duruma çözüm olarak en acil müdahale ve iyileştirme aracı olarak "Npk 20-20-20 Kompoze Gübre" ile ilçe genelinde uygulama yapıldığı, söz konusu işin hazırlık sürecinde oluşturulan yaklaşık maliyet hesabında "MPB.P.34" NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini" pozunun miktarına sehven 150 kg yazıldığı,

Bundan sonraki süreçte ihale öncesi ve sonrası süreçlerin sağlıklı yürütülmesi açısından yaklaşık maliyet cetveli birim fiyatları belirlenirken iş kalemlerinin ve imalat miktarlarının doğru tespit edilerek uygulama sürecinde iş kalemlerinde çok fazla değişiklik meydana gelmesinin önüne geçilmesi konusunda azami dikkat ve hassasiyet gösterileceği,

İfade edilmiştir.

İdare tarafından yaklaşık maliyet hesabında "NPK.20.20.20 Kompoze Gübre Temini" miktarının sehven 150 kg olarak yazıldığı belirtilmiş olup İdarenin cevabı değerlendirildiğinde, söz konusu ihalenin yaklaşık maliyetinin hatalı hesaplandığı anlaşılmıştır. Yaklaşık maliyetin doğru tespit edilmesi ihale usulünü, ilan süresini, eşik değeri, yeterlik belgelerinin niteliğini, ekonomik ve mali yeterlik kriterlerini, sınır değerini doğru tespit edilmesini ve aşırı düşük sorgulamasını dahi etkilemektedir.

Kaldı ki söz konusu 150 kg gübre miktarı; sadece yaklaşık maliyet hesabında değil ihale dokümanının bir parçası oluşturan idari şartnamede de aynı tutarla yer almış ve isteklilerin teklif tutarını doğrudan etkilediği gibi, bulguda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere söz konusu iş kaleminin miktarının hatalı belirlenmesi teklif sırasını dahi etkilemiştir.

İlçe genelinde park ve bahçelerde meydana gelen tahribata acil çözüm olarak öngörülen bu iş kaleminde böyle bir hata yapılmasının hayatın olağan akışına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca bulguda diğer bir husus olarak belirtilen, yüklenici tarafından çok düşük tutarlı teklif verilen yüksek maliyetli iş kalemlerinin gerçekleştirilmemesi konusuna İdarece herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak; yapılacak ihalelerde ihale öncesi ve sonrası süreçlerin sağlıklı yürütülmesi, kamu ihale mevzuatının temel esas ve ilkelerine uygunluk açısından önemlidir. Bu kapsamda, İdare tarafından yaklaşık maliyet cetveli birim fiyatları belirlenirken iş kalemlerinin ve imalat miktarlarının doğru tespit edilerek uygulama sürecinde iş kalemlerinde çok fazla değişiklik meydana gelmesinin önüne geçilmeli ve rekabeti kısıtlayacak uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir.

BULGU 2: İhalesinde Kendi Malı Olma Şartı Konulan Özellikli Aracın İş Sürecinde Çalıştırılmaması

İdare tarafından 2020/531599 ihale kayıt numaralı “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşİ” kapsamında piyasadan temini güç olan “4 Fırçalı, En Fazla 1,3 m³ Çöp Hazneli Kapasiteli Elektrikli Yol Süpürge Aracı” için kendi malı şartı konularak istekli olabilecek firma sayısının kapsamının daraltıldığı, ancak söz konusu aracın iş sürecinde çalıştırılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı ihalelerinin ihale tarihi itibarıyla yürürlükte olan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddelerinde; işin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanında yer verileceği, makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 2'nci maddesi ve Hizmet İşleri İhaleleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 4'üncü maddesi ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Ortak nitelikli bu değişiklikte işin yapılması için gerekli olan tesis, makine ve cihazın yeterlilik kriteri olarak belirlenemeyeceği ve kendi malı olması gerekli görülen tesis, makine ve cihazın ise fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

İdare, ihale tarihi itibarıyla Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin değişiklikten önceki haline

tabiidir. Söz konusu maddede ise kendi malı şartının aranmamasının esas olduğu belirtilmektedir. Buna göre İdare işin niteliğinin gerektirdiği hallerde kendi malı makine, teçhizat talep edebilmektedir.

Yapılan incelemede, “*Elektrikli Yol Süpürme Makinası ile Parkların Temizlenmesi*” iş kalemi İdare tarafından 3.900 saat olarak öngörüldüğü ve iş programına göre 31.12.2021 tarihi itibarıyla yaklaşık 1.926 saatlik kısmının tamamlanması gereken bu iş kaleminin hiç gerçekleştirilmediği, İdareye 19 adet şikâyet başvurusunda bulunduğu, söz konusu şikâyetlerin tamamına yakınında kendi malı olarak istenen araçların piyasada sınırlı olarak bulunduğu ve söz konusu husus sebebiyle ihaleye teklif verilemediği tespit edilmiştir.

Söz konusu ihale kapsamında kendi malı olarak istenen araçlara ve teknik özelliklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 12: Kendi Malı Olarak İstenen Araçlar ve Teknik Özelliklerini Gösterir Tablo

Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İş			
Aracın Cinsi	Teknik Özellikleri	Miktarı	Kendi Malı Olması İstenen Araç Sayısı
Elektrikli Yol Süpürme Makinesi	4 Fırçalı En Fazla 1,3 m ³ Çöp Hazneli Kapasiteli Süpürge Aracı	1	1
Elektrikli Damperli Hidrolik Açık Kasa Kamyonet	% 100 Elektrikli, Trafik Ruhsatlı, Araç sağ-sol ve arkaya damperli, Motor Gücü En Az 13 kw, Araç N1 sınıfı, Yolcu Kapasitesi (Sürücü Dâhil 4 Kişi, Azami Yüklü Ağırlığı En Az 2000 kg.	1	1

Nitekim “elektrikli yol süpürme makinasının kendi malı olma şartı” dolayısıyla teklif veremediğini belirten “istekli olabileceklerin” şikâyet başvurularına İdare tarafından verilen cevapta; işin yapılabilmesi gerekli olan araçlar için kendi malı düzenlenmesi uygulamasının mevzuata aykırı olmadığı ifade edilmiştir.

Buna göre kendi malı şartı konulan “4 Fırçalı En Fazla 1,3 m³ Çöp Hazneli Kapasiteli Süpürge Aracı” ihale aşamasında İdare tarafından işin gerçekleştirilmesi için elzem olarak görülmektedir. Ancak;

-İşin yürütülmesi sırasında söz konusu aracın 31.12.2021 tarihi itibarıyla yaklaşık 1.926 saat çalışmış olması gerekirken hiç çalışmamış olması,

-Bahse konu iş kapsamında yüklenici firma ile imzalanan sözleşmenin 23.4.1. maddesinde, çift kabin kamyonet ile binek araçlar için iş başında bulunulmaması durumuna ceza tutarı belirlenirken kendi malı istenen söz konusu araca ilişkin olarak herhangi bir cezai yaptırım öngörülmemesi,

Durumları birlikte değerlendirildiğinde İdare tarafından işin gerçekleştirilebilmesi için ihale aşamasında elzem olarak görülen bu aracın sözleşme ve işin yürütülmesi aşamasında önemini yitirdiği değerlendirilmektedir.

İdarenin de söz konusu aracın iş programında göre hiç çalıştırılmamış olması durumuna herhangi bir itirazı bulunmadığı göz önüne alındığında, aslında İdare için elzem olmayan bir iş kalemi için çalıştırılacak aracın teknik özellikleri ayrıntılı olarak belirlenmiş ve bu araca kendi malı şartı konularak rekabet engellenmiştir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, işin çevreyi doğrudan ilgilendiren nitelikte olması, idarenin ihtiyacının zamanında karşılanması, isteklilerin ihale konusu hizmette etkin olarak faaliyette bulunması ve kullanılacak makine ve ekipman işinin gerçekleştirilmesindeki önem derecesi kriterleri göz önünde bulundurularak, belirli nitelikteki makine ve ekipman için kendi malı şartı getirildiği, ancak pandemi ve mevsimsel şartlar nedeni ile "Elektrikli Yol Süpürme Makinası"nın iş programına göre çalıştırılmadığı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu işin ihale tarihinin 10.11.2020 olduğu, pandemi ile ilgili olarak 2021 yılında sadece 14 Nisan-17 Mayıs tarihleri arasında tam kapanma uygulamasına geçildiği ve 1 Temmuzdan itibaren ise tüm kısıtlamaların kaldırıldığı ayrıca yine 2021 yılında olağanüstü mevsimsel koşulların oluşmadığı durumları göz önüne alındığında İdarenin cevabının makul olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre; 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.

Dolayısıyla, İdare tarafından, ihalelere serbest katılımın sağlanması; rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik gibi temel ihale ilkelerine aykırı işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Çevre Temizliği İşi İçin Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alım İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Konusu; vardiyalı çalışma sisteminde Belediye sınırları içerisindeki evsel katı atıkların toplanması ve nakli, cadde, sokak, meydan, semt pazarı vb. yerlerin araç ile süpürülmesi ve yıkanması, konteynerlerin yıkanıp dezenfekte edilmesi için toplam 50 adet araç ve iş makinesi kiralanması hizmet alım işi olan, 10.03.2021 tarihli, 2021/52381 ihale kayıt numaralı, 50.703.854,56 TL yaklaşık maliyetli, 49.900.098,00 TL sözleşme bedelli, ihalede, ihale mevzuatına aykırı uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

a) İşin Teknik Şartnamesine Rekabeti Engelleyici Hüküm Konulması

İşin teknik şartnamesinin 15-18'inci maddeleri arasında isteklilerden; TS 12652, TS 13506, TS 13111 Hizmet Yeterlilik Belgeleri ile ISO 9001 Kalite Yönetim Sistem Belgesi ve ISO 14001 Çevre Yönetim Sistem Belgelerinin teklifleriyle birlikte İdareye sunmaları istenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 74.5, 74.6 ve 74.7'nci maddelerinde konu ile ilgili olarak; hizmet alımı ihalelerinde kalite yönetim sistem belgesi ve/veya çevre yönetim sistem belgesinin istenip istenmeyeceğinin, 74.7. maddesindeki açıklama ve aşağıdaki esaslara uygun olarak idarelerce belirleneceği hükmü yer almaktadır.

Tebliğin 74.5.1 maddesinde; İdarelerin kendi hizmet binalarında veya diğer görev sahalarında gerçekleştirilen hizmet alımı ihaleleri (örneğin; temizlik, özel güvenlik, hasta ve ziyaretçi yönlendirme, veri işleme ve otomasyon sisteminin işletimi, yemek hazırlama ve dağıtım hizmetleri gibi) ile personel/ öğrenci taşıma hizmetleri ve araç kiralama hizmet alımı ihalelerinde kalite yönetim sistem belgesi istenmeyeceği belirtilmektedir.

74.5.2'nci maddesinde ise; idarelerin kendi hizmet binalarında veya diğer görev sahalarında gerçekleştirilen hizmetler (örneğin; temizlik, özel güvenlik, hasta ve ziyaretçi yönlendirme, veri işleme ve otomasyon sisteminin işletimi, yemek hazırlama ve dağıtım hizmetleri gibi) ile niteliği gereği çevre yönetim sistem belgesi istenmesi uygun olmayan hizmet alımı ihalelerinde (personel ve öğrenci taşıma hizmetleri, araç kiralama, mesleki eğitim, toplantı

ve organizasyon hizmetleri gibi) çevre yönetim sistem belgesinin istenmeyeceği hükmü yer almaktadır.

74.6'ncı maddede; hizmet yeterlilik belgesinin kuruluş yapısı, planlama faaliyetleri ve sorumluluklar göz önünde bulundurulduğunda; idarelerin kendi hizmet binalarında gerçekleştirilen hizmetler (idarelerin hizmet binalarında, servislerce gerçekleştirilecek montaj, bakım ve onarım hizmetleri hariç) ile niteliği gereği hizmet yeterlilik belgesi istenmesi uygun olmayan (personel ve öğrenci taşıma hizmetleri, araç kiralama, mesleki eğitim, toplantı ve organizasyon hizmetleri gibi) ihalelerinde bu belgenin istenmeyeceği ve İdarelerin hizmet yeterlilik belgesine yönelik düzenlemelerinde; hizmet yeterlilik belgesinin hizmet kapsamını ve standardını açık olarak yazmaları gerekliliği belirtilmiştir.

74.7'nci maddede ise; çöp toplama ve/veya kent temizliği hizmet alımı ihalelerinde; kalite yönetim sistem belgesi, çevre yönetim sistem belgesi ve İşyerleri-Kent Temizliği Hizmet Yeterlilik Belgesinin (TS 13111) istenebileceği hükmü yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin araç kiralama hizmet alımlarında, kalite yönetim sistem belgesi, çevre yönetim sistem belgesi ve hizmet yeterlilik belgelerinin istenmeyeceği, bu belgelerin ancak çöp toplama ve/veya kent temizliği hizmet alımı ihalelerinde istenebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, adı geçen ihalenin araç kiralama hizmet alımı ihalesi olmasına rağmen isteklilerden hizmet yeterlilik belgesi, kalite yönetim sistem belgesi ve çevre yönetim sistem belgelerinin istendiği tespit edilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi birinci fıkrasının e bendine 696 sayılı KHK'nin 83'üncü maddesi ile eklenen hüküm gereği, mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmekte ve bu işlerin ihale ile piyasaya yaptırılması yasaklanmaktadır. Bu minvalde, ihale konusu işin niteliği itibarıyla çöp toplama hizmet alımı değil, araç kiralama hizmet alım işi olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İşin teknik şartnamesinin 15'inci maddesinde istenen TS 12652 ve 16'ncı maddesinde istenen TS 13506 Hizmet Yeterlilik Belgelerinin sözleşme aşamasında, diğer TS 13111, ISO 9001 VE ISO 14001 Kalite ve Çevre

Yönetim Belgelerinin teklifleri ile beraber istendiği; ihale araç kiralama işi gibi gözükebilecek teknik şartnamede araçların bakım, onarım, temizlik ve dezenfektan işlerinin yüklenici tarafından yapılacağı ve kademe şantiyesi oluşturarak yüklenicinin personellerinin sürekli burada araçlara hizmet vereceği düşünüldüğünde, işin kapsamının sadece araç kiralama hizmet alımı işi olmadığı ve bir şantiye yönetim tecrübesi istediği göz önüne alındığında, daha önce KİK kararlarında bu hususlar belirtildiği üzere bu konuda şikâyet unsurlarının yersiz olduğu, İdarece değerlendirme bu şekilde yapıldığından bu belgelerin istendiği bildirilmiştir.

Ancak, bulguda belirtildiği gibi 696 sayılı KHK'nin 83'üncü maddesinde belirtilen işlerin piyasaya yaptırılması yasaklanmakta ve bahse konu işin araç kiralama hizmet alım işi olduğu değerlendirilmektedir.

Netice olarak söz konusu uygulamanın, ihale mevzuatıyla örtüşmediği ve rekabeti engelleyici nitelik taşıdığı düşünülmektedir.

b) İşin Teknik Şartnamesinde Yaklaşık Maliyeti Etkileyebilecek ve Fiyat Kalemi Olabilecek Bir Unsurun Muğlak Bırakılması

İşin Teknik Şartnamesinin Şantiye Alanı başlıklı 12'nci maddesinde aynen;

“Sözleşme sonrası oluşturulacaktır. Araçlar Maltepe İlçesi'nde, çöp toplama ve nakletme, konteyner yıkama, moloz toplama ve nakletme, cadde ve sokak yıkama, araç ile cadde ve sokak süpürme işlerinde kullanılacaktır. Araçlar 24 (yirmi dört) saat İdarede kalacak şekilde, gece veya gündüz, hafta sonu veya hafta içi, resmi tatil günleri de dâhil olmak üzere kullanılacaktır. Araçlar, gece ve gündüz kullanılmayan saatlerde şantiye alanında park ettirilecektir. Şantiye alanı, hizmetin daha kısa sürede hizmet alıcılara sunulması, kent trafiğini hafifletmek amacı ve tasarruf kriteri düşünülerek Maltepe İlçesi Sınırları İçerisinde bulunması öngörülmüştür. Şantiye alanı idarenin belirleyeceği (idare herhangi bir yer belirleyemediği durumda) veya yüklenici firmanın belirleyeceği (idarenin onayı olması şartıyla) Şantiye alanına ait kurulum masrafları yüklenici firma tarafından karşılanacaktır. Cins ve miktarları belirtilen hizmet araçlarının sevk idaresi, park edilmesi, yıkanması, bakım onarımının yapılması amacıyla kullanılacak olan şantiyenin, İdare çalışanları ve ziyaretçilerinin; barınma, çalışma, yeme içme ve benzeri günlük ihtiyaçlarını karşılayacak olan alanlarının her türlü vergi, resmi harç, sigorta, kasko, elektrik, su vb. giderleri idareye ait olmak üzere gerekli hizmet işlerinin yürütülmesinde kullanılacak araç park ve bakım onarım şantiyesinin özellikleri aşağıdaki gibi olacaktır.

1- Şantiye alanı idare yer belirleyemediği durumda yüklenici firma en az 10.000 m² alan yer belirleyecektir...” hükmü yer almaktadır.

Teknik Şartname düzenlemeden de anlaşıldığı gibi bu kadar büyük bir şantiye alanının ya idare tarafından ya da yüklenici tarafından karşılanacağına ilişkin düzenlemenin net olarak ortaya konulmaması, yaklaşık maliyetin uygun belirlenmesi ve fiyat tekliflerinin sağlıklı olarak hazırlanmasına engel olmaktadır.

Yapılan denetim neticesinde, yüklenicinin şantiye alanı olarak kullandığı alanın Gülsuyu Mahallesi 16237 Ada 34 Pafta 3 Adada bulunan 47.686 m²'lik bir arsa olduğu, arsa üstünde dört şahıs, bu şahıslardan birine ait şirket, Maltepe Belediyesi, bir Vakıf ve Hazine Hazinesinin hissesinin olduğu ve fakat belediyenin şantiye olarak kullandığı arsa için yalnızca Vakfa aylık 25.202,00 TL kira bedeli ödediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, şantiye alanının nasıl, nerede ve kim tarafından temin edileceğine ilişkin düzenlemenin uygun yaklaşık maliyet bulunması ve fiyat tekliflerinin sunulmasını sağlayacak şekilde net olmasının, rekabet ve eşit muamele ilkelerinin bir gereği olduğu düşünülmekte ve bahsi geçen durumun söz konusu ihale ilkeleriyle bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

İşin teknik şartnamesinde belirtilen şantiye alanının 16237 ada 3 parselde ait tapu kaydı gereği bahse konu parsel hem şantiye alanı hem de pazar yeri olarak kullanılmaktayken 22.10.2019 tarih 1119812 sayılı müdürlük yazısı ile bahse konu parselde ait işgal yetki nedeniyle idari işlemler başlatılmış olup 22.01.2020 tarih ve 1174710 sayılı Zabıta Müdürlüğünün yazısı ile işgal yetki ile ilgili tebliğler yapılarak bahse konu parselde bulunan şantiye alanıyla ilgili işlemlerin tamamlandığı bildirilmiştir.

İdare değerlendirmesinde ayrıca, Müdürlüğün görev ve yetkileri kapsamında bulunan evsel katı atıkların toplanması ve nakli ile cadde ve sokakların süpürülmesi için ihalesi yapılan işin idari şartnamesinin 25'inci maddesi ve Hizmet İşleri Genel Şartnamesi gereği araçların bakım, onarım, tamirat işlerinin yüklenici firmanın uhdesinde bulunduğu, şantiye alanına ait bahse konu şartnamede istenilen şartların sehven belirtilmiş olduğu, bir önceki yüklenici firmaya şantiye alanı için tebligat gönderilmesine rağmen boşaltılmadığından, olası bir şantiye alanı temini problemi yaşanabilir düşüncesi ile yeni şantiye sahası yapılması için prefabrik yapı yapılmasının iş bitiminde yüklenici tarafından kaldırılacağından bir sakınca olmadığı

kanaatıyla uygun görüldüğü, bulguda tespit edilen konulara bundan sonraki ihalelerde azami özen gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, şantiye alanının temine ilişkin hükümlerin muğlak bırakılması sonucunda yüklenicinin rekabet dışı avantaj sağladığı değerlendirilmekte ve bundan sonraki ihalelerde konuyla ilgili azami özen gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

c) İşin Sözleşme Tasarısında Fiyat Tekliflerini Etkileyecek Bazı Hükümlerin Muğlak Bırakılması

İşin sözleşme tasarısının 11.1.2 maddesinde kesin teminat mektubunun süresinin boş bırakıldığı görülmüştür.

Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin 18'inci dipnotunda, *“kesin teminat mektubunun süresi, ihale konusu işin kabul tarihi, garanti süresi öngörülen işlerde ise garanti süresi dikkate alınmak suretiyle idare tarafından belirlenecektir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu itibarla, kesin teminat mektubu süresinin ihale mevzuatına uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde işin sözleşme tasarısının “İş ve işyerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 21.1'inci maddesinde; *“iş ve işyerlerinin korunmasına ilişkin sorumluluk Genel Şartnamenin 19'uncu maddesinde düzenlenen esaslar dâhilinde yükleniciye aittir”* hükmü yer almasına rağmen sigorta türleri ile teminat kapsamı ve limitleri kısmı boş bırakılmıştır.

Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin 35'inci dipnotunda ise; *“21.1. maddesinde işin ve/veya işyerlerinin yüklenici tarafından sigortalattırılacağı belirtilmişse, işin nitelik ve özelliğine göre, sigorta türleri ile teminat kapsam ve limitleri tereddüde yer bırakmayacak şekilde burada belirtilecektir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu itibarla, işin nitelik ve özelliğine göre sigorta türleri ile kesin teminat kapsam ve limitlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından,

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 51'inci maddesine göre, kesin teminat süresinin; işin kabul tarihi itibarıyla (İdareye ve Sosyal Güvenlik Kurumuna borcu olmaması durumunda) sona ermesinden dolayı sözleşme tasarısı hazırlanırken sözleşme tarihinde alınmak üzere boş bırakıldığı; işin süresinin (518 Gün) ardından kesin kabul ile kesin teminatın iadesinin

yapılmasında bu hususun fiyat tekliflerini etkileyebileceği için düşünülmediği; ayrıca diğer sigorta giderleri ile ilgili teknik şartnamenin 5'inci maddesindeki "Genel Hükümler" başlıklı bölümün 2'nci ve 13'ncü fıkralarında sorumluluğun ve yükümlülüğün yükleniciye ait olduğu ve verilecek tekliflerin bu giderler konularak yapılması gerektiğinin açıkça belirtildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen her iki durumun isteklilerin fiyat tekliflerini oluşturmasında etkili olduğu ve saydamlık ve güvenilirlik ilkeleri bakımından ihale mevzuatına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Birim Fiyatlı İş Kapsamında Anahtar Teslim Kreş Binası Yapıtılması

İdare tarafından birim fiyat teklifi alma suretiyle ihaleye çıkarılan Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşinin birim fiyat kalemlerinden birine "prefabrik yapı imalatı" adı altında anahtar teslim olmak üzere 6 adet kreş binası yapım işinin dâhil edildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde;

Anahtar teslim götürü bedel sözleşme; yapım işlerinde, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden düzenlenen sözleşme,

Birim fiyatlı sözleşme ise; yapım işlerinde, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden düzenlen sözleşme,

Şeklinde tarif edilmiştir.

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

Kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje,

Uygulama projesi; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje,

Şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde bina yapım işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılması ve buna bağlı olarak anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede;

-2020/531599 ihale kayıt numaralı birim fiyatlı “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşi” kapsamına, anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile yapılması gereken 6 adet kreş binası yapım işinin birim fiyat kalemi olarak dâhil edildiği,

Söz konusu kreş binası yapım işine ilişkin olarak tip proje hazırlanarak ayrıntılarına “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri” işinin teknik şartnamesinin bir bölümünde ayrıca yer verilerek bina işinin tamamına birim fiyat teklif alındığı,

Tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesine göre; 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. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilememektedir.

Bahse konu Kanunun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde “Yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu olduğu, doğal afetler dışında bina işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kreş yapım işinin, birim fiyatlı iş olan park ve bahçe bakım onarım işi kapsamında birim fiyat kalemi olarak yaptırılmaması; ayrı bir ihale konusu olarak değerlendirilmesi hususunda dikkat ve hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından temel ihale ilkelerine uyularak, ayrı bir ihale konusu oluşturan kreş yapım işinin, birim fiyatlı iş olan park ve bahçe bakım onarım işinin kapsamına birim fiyat kalemi olarak dâhil edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Tarafından Gerçekleştirilen Bazı İhalelerin Yeterlilik Kriterlerinin Rekabeti Engelleyici Hususlar İçermesi

İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerin bazılarında; istenilen araçların özellikleri teknik şartnamede çok ayrıntılı şekilde tanımlanarak neredeyse aracın birebir özelliklerine yer verildiği, hizmetin gereği ile bağdaşmayan belgelerin yeterlik kriteri olarak talep 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 ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ise; ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı ifade edilmiş olup bununla birlikte teknik şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği, ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 01.08.2020-30.09.2022 tarihleri arasında olmak üzere 2020/278807 ihale kayıt numaralı ve 69.999.999,00 TL sözleşme bedelli "*Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesi için Hizmet Aracı Kiralanması ve Yardımcı Personel (Şoför, Operatör ve Tamirci) Destek Hizmet Alım İş*"nin teknik şartnamesinde; kendi malı şartı konulan (Misafir Ağrlamak İçin) Minibüsün özellikleri rekabet koşullarını olumsuz etkileyebilecek derecede ayrıntılı şekilde tarif edilmiş ve Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından verilen TURSAB (A) Grubu Seyahat Acente Belgesi ihaleye katılmada yeterlilik kriteri olarak

belirlenmiştir.

Şöyle ki; teknik şartnamenin 4.5.6'ncı maddesinde aynen “*Belediyemiz faaliyetleri ile ilgili olarak ziyarete gelen yerli ve yabancı konukların ağırlanması amacıyla kullanılacaktır. Touch panel (elektrikli ürünleri kontrol eden dokunmatik panel sistemdir), ortadan kol dayamalı, emniyet kemerli, yatarlı elektrikli ısıtılmalı masaj sistemli üçlü koltuk, iki adet kolçak ve başlıklı emniyet kemerli tekli koltuk, üçlü koltuk için masaj sistemi (makam bölümünde), tüm koltuklar orijinal otomobil derisi, yan direkler dahil tavan kumaş kaplama, makam bölümünde 2 adet tavandan açılır aydınlatmalı ayna, taban halı kaplaması üzerine seyyar paspas takımı, çelik konstrüksiyon özel tasarım elektrikli asansör sistemli ara bölme, ara bölme üzeri MDF kaplama, yan tirimler orijinal fiber ve mdf kalıptan imal edilmiş, tekli koltuk altları elektrikli çekmeceli(touch oanel kontrollü), gizli şifreli çelik kasa, araç içerisinde ön arka görüşme sağlayan telsiz telefon sistemi, 2 adet sağ ve sol touch panel kontrollü elektrikli maun masa, bagaj bölümünde kıyafet askılığı ve eşya filesi, araç içerisinde tv den izlenebilen kayıt yapabilme özellikli gece görüşlü sağ-sol-ön-arka ve şoför takip kamera sistemi, 2 takım hoparlör-anfi sistemi, 12 voltlu-220 volta 1000 wat çevirici ve priz çıkışları, akü şalter sistemi, 25 LT buzdolabı, tablet ve telefon uyumlu araç içi kontrol sistemi, siyah çizilmez cam filmi, 32 inç uydu alıcılı led tv, araç üstü kumandalı uydu sistemi, touch panelden kontrollü led aydınlatma sistemi olacaktır. Başkanlığımızın kardeş belediyeler ve sosyal kültürel projelerinde kesintisiz hizmet vermesi amacıyla 1 adet minibüs (misafir ağırlama) kendi öz malı olacaktır.” şeklindedir.*

Bilindiği üzere teknik şartnamelerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerekmektedir. Teknik şartnamede bu kadar ayrıntılı şekilde tarif edilen araca kendi malı şartı konulması rekabeti şartlarını olumsuz etkilemiştir. Henüz ihaleyi kazanıp kazanmayacağını bilmeyen “istekli olabilecekler” tarafından söz konusu aracın edinilerek bu donanımlara sahip hale getirmek için katlanılan maliyet, teklif sayısını olumsuz etkileyebilecektir.

Nitekim söz konusu İhale kapsamında 17 firma doküman indirmiş, 4 firma teklif vermiş, bu 4 firmadan 2'si kendi malı araç sunmadığı ve “L” tipi plaka belgeleri olmadığı, biri ise TURSAB (A) yetki belgesi, B2 yetki belgesi bulunmadığı sebebiyle ihaleden elenmiştir.

Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin “Yetki belgesi alma zorunluluğu” başlıklı 5'inci maddesinde; Yönetmelik kapsamına giren taşımacılık, acentalık, taşıma işleri komisyonculuğu, taşıma işleri organizatörlüğü, nakliyat ambarı işletmeciliği, kargo işletmeciliği, lojistik

işletmeciliği, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini/belgelerini Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından almalarının zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; B türü yetki belgesinin; otobüsle yurtiçi ve/veya uluslararası yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verileceği, bu belgelere 24'üncü maddenin ikinci fıkrasının (m) bendindeki şartları haiz otomobillerin de kaydedilebileceği ifade edilmiştir. Maddenin devamında ise taşımanın şekline göre yetki belgelerinin türlere ayrıldığı belirtilmiştir. Buna göre B2 yetki belgesinin ticari ve tarifersiz taşıma yapacaklara verileceği, K türü yetki belgesinin yurtiçi eşya taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verildiği, yine bu belgenin de taşımanın şekline türlere ayrıldığı, K1 yetki belgesinin ise ticari amaçla eşya taşımacılığı yapacaklara verileceği belirtilmiştir.

İdarece; gerçekleştirilen ihale kapsamında binek araç, kamyonet, panelvan, minibüs, otobüs ve kamyon gibi çeşitli türlerde ve büyüklüklerde araç temin edilmiştir. İdare, temin ettiği tüm araçları belediye hizmetlerinde kullanmakta, otobüs/minibüs gibi toplu ulaşım niteliğini haiz araçlar ise gerek belediye faaliyetlerinde gerekse vatandaşların talepleri doğrultusunda şehir içi veya şehirlerarası mahalli ve müşterek faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bu bakımdan İdarenin yürüttüğü faaliyetler göz önünde bulundurulduğunda, ihaleye katılacak olan isteklilerin K1, B2 belgelerine sahip olmalarının ön koşul olarak belirlenmesi makul kabul edilebilecek bir husustur.

Ancak, TURSAB seyahat acentası belgesine sahip olunmasının ihaleye katılımda şart koşulmasının makul bir açıklaması bulunmamaktadır. Zira TURSAB seyahat acentası belgesi; Seyahat Acentaları Yönetmeliği hükümleri uyarınca, kâr amacı ile turistlere, turizmle ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence sağlayan hizmetleri görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acentaları vasıtasıyla pazarlayabilen ticarî kuruluş niteliğindeki seyahat acentaları için gerekli olan bir belgedir.

İdarenin ihale kapsamında kiraladığı araçlarla icra ettiği hizmetler göz önünde bulundurulduğunda; acentalık faaliyetleri kapsamında bir hizmet gerçekleştirilmediği, ulaştırma ve gezi gibi Belediye tarafından sunulan seyahat hizmetlerinin B2 belgesi ile sunulmasında mevzuat açısından bir engel olmadığı, sadece bu hizmetleri sunmak adına TURSAB belgesine sahip olunmasının gerekli ve zorunlu olmadığı görülmektedir.

TURSAB seyahat acentası belgesi mevzuat gereği her araç kiralama şirketinin sahip olması gereken belgelerden olmadığından, idari şartnamelere bu belgeye sahip olmayan firmaların ihaleye katılımını engelleyici hükümler konulması, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ihale ilkelerine aykırı davranılması anlamına gelmektedir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

-Bulguda belirtilen bir adet minibüsün; belediye faaliyetleri ile ilgili olarak ziyarete gelen yerli ve yabancı konukların ağırlanması amacıyla kullanılacağı, bu hizmetlerde kullanılan taşıtların genel özelliklerinin piyasadan araştırılarak belirlendiği, bu amaca ilişkin bilinen temel standart bir belge ya da tanımlama olmadığı için ayrıntılı özelliklerin teknik şartnamede tanımlanmasına gerek duyulduğu, herhangi bir marka model belirtilmeden, yalnızca araç içerisinde olması gereken nesnelere ilişkin özelliklerinin yazıldığı, bu konudaki tespit ve görüşlerin dikkate alındığı ve yeni gerçekleştirilecek ihalelerde bu hususa azami özen gösterileceği,

-İdarenin, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belirtildiği üzere, mahallin ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılamak üzere bölge halkına yönelik olarak geziler, organizasyonlar ve etkinlikler yapabildiği ve bu nedenle zaman zaman turistik nitelikte olan alanlara gidildiği, bu alanlara girişte ise ilgili Kanun gereği TURSAB belgesi istenildiği, aksi durumda ya ceza kesildiğini ya da gezinin tamamen engellenebildiğini, TURSAB belgesi bulunmadığı için resmi plakalı İdare otobüsüne ceza kesildiği, bu nedenle şartname kapsamında yalnızca 1 adet otobüs için makul sebeplerle bu belgenin istenildiği bir sonraki ihale döneminde, bulguda belirtilen hususları içeren konularda daha özenli hareket edileceği,

İfade edilmiştir.

İdarece, Belediye faaliyetleri ile ilgili olarak ziyarete gelen konukların ağırlanması için kiralanan minibüse ait genel bir tanımlama bulunmaması sebebiyle minibüse ait özelliklerin ayrıntılı olarak teknik şartnamede belirtildiği beyan edilmiştir. Ancak, yapılan incelemede söz konusu aracın özelliklerine ait yüklenici firma tarafından sunulan belge ile teknik şartnamede

araca ait belirtilen özelliklerin sırasının ve parantez içinde belirtilen özelliklerin dahi aynı olduğu görülmüştür.

Örneğin, teknik şartnamede "*Touch panel (elektrikli ürünleri kontrol eden dokunmatik panel sistemdir), ortadan kol dayamalı, emniyet kemerli, yatarlı elektrikli ısıtılmalı masaj sistemli üçlü koltuk, iki adet kolçak ve başlıklı emniyet kemerli tekli koltuk, üçlü koltuk için masaj sistemi (makam bölümünde), tüm koltuklar orijinal otomobil derisi, yan direkler dahil tavan kumaş kaplama, ...*" olarak belirtilen araç özellikleri,

Yüklenici tarafından sunulan aracın özelliklerini gösteren belgede de "*touch panel (elektrikli ürünleri kontrol eden dokunmatik panel sistemidir), ortadan kol dayamalı, emniyet kemerli, yatarlı elektrikli ısıtılmalı masaj sistemli üçlü koltuk, iki adet kolçak ve başlıklı emniyet kemerli tekli koltuk, üçlü koltuk için masaj sistemi (makam bölümünde), tüm koltuklar orijinal otomobil derisi, yan direkler dâhil tavan kumaş kaplama, ...*" şeklinde yer almaktadır.

Ayrıca, söz konusu araca İdare tarafından "kendi malı olma" şartı da konulmuştur. Henüz ihaleyi kazanıp kazanmayacağı belli olmayan istekliler tarafından bu aracın temin edilip belirtilen özelliklere sahip hale getirilmesi önemli bir maliyet kalemi olacağından bu durumdan tekliflerin olumsuz etkileneceği açıktır.

Söz konusu araca kendi malı şartı konulması ve teknik şartname ile yüklenici tarafından sunulan belgede araç özelliklerinin sırasının dahi bu kadar benzer olması birlikte düşünüldüğünde, teknik şartnamenin söz konusu bu araca yönelik olarak düzenlendiği kanaatini güçlendirmektedir.

Yine İdarenin, TURSAB belgesi ile ilgili verdiği yanıtta, turizm bölgelerine söz konusu belge olmadan mahalli müşterek ihtiyaç kapsamındaki gezi ve organizasyonların düzenlenemediği, söz konusu belge olmaması nedeniyle resmi plakalı araca ceza kesildiği ve sadece bir adet otobüs için bu belgenin istenildiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Kocaeli Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü tarafından 20.02.2018 tarihinde Maltepe Belediyesine izinsiz seyahat acentalığı faaliyetinde bulunulması nedeniyle ceza kesildiği, ancak İdare tarafından 26.12.2018 tarihinde söz konusu faaliyetin tur organizasyonu olmadığı, kamunun ihtiyacının karşılanmasına yönelik bir işlem olduğu sebebiyle itiraz edilmiş ve cezanın iptal edildiği anlaşılmıştır.

Bununla birlikte ihale dokümanında söz konusu belgenin tek bir araç için istenildiğine dair herhangi bir hüküm bulunmamakla beraber, söz konusu belge ihaleye katılım şartı olarak genel nitelikli bir kıstas olarak belirlenmiştir.

Ayrıca Kamu İhale Kurulunun 10.03.2021 tarihli ve 2021/UH.II-582 sayılı Kararı'nda TURSAB (A) Grubu Seyahat Acente Belgesinin istenilmesinin ihaleye katılımı daraltıcı ve rekabeti engelleyici nitelikte olduğu belirtilmiştir. Buna göre belediyenin genel nitelikli faaliyetleri için söz konusu belgenin istenilmesinin İdarenin takdir yetkisinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından, ihalelere serbest katılımın sağlanması, rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik gibi temel ihale ilkelerine aykırı işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 6: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçiler için Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı bir şekilde ödendiği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

İdarenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptıkları ödemeler; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hatanın, genel bir kaynak yetersizliğinin İdarede ve hatta diğer belediyelerde de görülen geçmiş yılların birikimi ile kronikleşmiş mali imkânsızlıkların sonucu olduğu, 696 sayılı KHK kapsamında hizmet alımlarında üst yüklenicinin Belediye olduğu ve İş Kanunu, 6183 sayılı Kanun, Tahsilat Genel Tebliği ve diğer mevzuat hükümlerine göre işçi alacaklarının diğer takipli alacaklardan önce gelmesi sebebi ile hakediş ödemelerinde işçi alacakları kısmının ödenmeye çalışıldığı beyan edilmiştir.

İdarece, bu durumun genel nitelikteki mali kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıktığı ve herhangi bir gecikme zammı ve gecikme faizi ödenmesine sebebiyet verme kastıyla hareket edilmediği, bundan sonra da mali imkânlar dâhilinde bulguda belirtilen hususların ortaya çıkmaması amacıyla gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, bütçelerin stratejik plan ve performans programına dayanılarak hazırlanması, planlamanın daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ve kaynakların daha etkin yönetilmesine yardımcı olacaktır. 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğine İdare tarafından şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı-faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanabilecektir.

BULGU 7: Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

İdare tarafından “*Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşİ*” kapsamına; Maltepe Belediyesi sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi, ağaçların budanması, fidan-ağaç dikimi, parkların temizlenmesi gibi işlerin de dâhil edildiği, bu nedenle yapım işi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin de yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e) bendinde; madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

-78.1.3'üncü maddesinde ise;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

Belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarece 10.11.2020 tarihinde ihalesi yapılan 725 gün süreli ve yaklaşık maliyeti 42.797.500,22 TL olan “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşleri”nin niteliği, ihale ilanında “Yeni park yapımında ve mevcut parklarının onarımı ve revizyonunda 127 Kalem İnşaat, 54 Kalem Tesisat, 56 Kalem Elektrik ve 106 Kalem Peyzaj Yapım İşleri” şeklinde ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu işe ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer alan iş kalemlerinin incelenmesi neticesinde, işin yaklaşık 19.000.000,00 TL’lik kısmının “Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalıların Sökülmesi vb.” kapsamında olduğu anlaşılmıştır. Oysaki söz konusu işler Kamu İhale Genel Tebliği’nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından,

- Bulgu metninde örnekleme yoluyla gösterilen işlerin peyzaj işi olduğu,

- Söz konusu imalat kalemlerinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı birim fiyat analizlerinde 37 ile başlayan poz numaralarının birer yapım imalatı olması sebebi ile peyzaj işlerinin de yapım imalatı olduğu,

- 696 Sayılı KHK'ye göre, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımının yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamını idare için kullanılması durumunda oluşacağı,

- Söz konusu imalatların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı birim fiyat analizlerinde 37 ile başlayan poz numaralı yapım imalatı olmasıyla birlikte işin tam zamanlı olmaması, kısmi süreli iş kapsamında yapılması sebepleriyle personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı mahiyetinde düşünülmediği,

- Bulguda belirtilen işlerin durumunun gözden geçirilerek yıl boyunca devam edip etmediği ve süreklilik arz edip etmemesi hali dikkate alınarak yasal mevzuatta belirtilen hususların titizlikle uygulanacağı,

İfade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Hizmet alımı ihalelerine ilişkin özel hususlar" başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 64'üncü maddesinde aynen;

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

Denilmektedir.

Söz konusu mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere bir işin yapım işi olup olmadığının tespiti yapılırken öncelikte 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda sayma suretiyle sayılan işlerin kapsamına girip girmediğine bakılacak, söz konusu yapım işleri arasında ismen sayılmayan bir iş için ise bahse konu Tebliğ'de yer alan açıklamalar çerçevesinde hareket edilecektir.

Anılan Tebliğ’de bir işin yapım işi olarak değerlendirilebilmesinin şartları belirtilmiş ve ağaçlandırma ve fidan dikim işlerinin ise doğrudan hizmet alımı şeklinde ihale edilmesi gerektiği açıkça düzenlenmiştir.

İdare ise söz konusu işlerin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 37 ile başlayan pozlarda yer alması dolayısıyla yapım imalatı iddia etmiştir. Belirtmek gerekir ki, İdarenin bahsettiği 37 ile başlayan pozlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Birim Fiyat Tariflerinde değil, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün Birim Fiyat Cetvelinde 2019 yılı ve öncesi için yer almaktadır. Bununla birlikte bir işin yapım işi olup olmadığının tespiti pozlara göre değil yukarıda yer verilen hususlara göre tespit edilmektedir.

Pozlar, kısaca iş kalemi olup özellikle inşaat ihalelerindeki yaklaşık maliyetlerde, teklif cetvellerinde, hak edişlerde ve teknik şartnamelerde kullanılsa da mal ve hizmet alımı işlerinde de kullanılmaktadır.

Örneğin, “20 Cm. Çapında, 25 Cm. Derinliğindeki Çukurlara İbrelili Fidanların Topraklı Dikimi” imalatı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne 56.927.1000 numaralı poz ile (eski poz no: 37.037) tanımlanmış olup fidan dikim işleri ise Kamu İhale Genel Tebliği’nin "Hizmet Alımı İhalelerine İlişkin Özel Hususlar" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlemiştir.

Yine İdare tarafından işin tam zamanlı olmaması, kısmi süreli iş kapsamında olması nedeniyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak düşünülmediği ifade edilmiştir. Ancak, ihale konusu işe ilişkin olarak ihale dokümanı incelendiğinde, işin kısmi zamanlı olduğuna dair herhangi bir ifade yer almamakla birlikte, hak edişler üzerinde yapılan incelemelerde yıl boyunca düzenli olarak Belediye sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlara yüklenici vasıtasıyla düzenli olarak bakım yapıldığı anlaşılmıştır. Şöyle ki; yıl boyunca düzenli olarak muhtelif parklarda çiçek dikim işleri gerçekleştirilmiş, ağaçların budanma işlemi gerçekleştirilmiş, yeşil alanlar sulanmış, fidan dipleri çapalanmış yıl boyunca düzenli olarak park ve bahçelerin bakım onarımları yüklenici firma işçileri aracılığıyla yapılmıştır.

Kaldı ki, Kamu İhale Genel Tebliği’nin 78.1.3’üncü maddesinde de; park bahçe bakım ve onarım işi refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin Tebliğ’in 78.1.1 inci maddesinde yer alan diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edildiği açık bir şekilde belirtilmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen “Maltepe Genelinde Park

Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşine "Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalıların Sökülmesi" işleri de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle kamu ihale mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilgili alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilgili alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ"ın "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınır Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı
Mal Alımı	47.548.000,00	4.754.800,00	7.095.663,75	2.340.863,75	14,92

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguya istinaden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal, hizmet ve yapım işleri için bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu aşmaması amacıyla denetim mekanizmasının kurulduğu ve bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamalarda, bütçelere bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılmamalıdır.

BULGU 9: Bazı Yapım İşlerinde “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)” Poliçesinde Yüzde İkidenden Fazla Muafiyet Uygulanması

Yapım İşlerinin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerindeki bazı risk unsurlarına %2 (yüzde iki)'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak iş yerlerindeki her türlü araca-gerece, malzemeye ve oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması zorunludur.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2'dir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda bazı risk unsurlarına %2'den fazla muafiyet uygulanan yapım işleri inşaat sigortası poliçe bilgileri örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 14: Örnek Mahiyetinde Sigorta Poliçe Bilgileri

İş/İhale Adı	Yüklenici Firma Adı	Poliçe Numarası	İnşaat Sigorta Muafiyet Kalemleri ve Oranlar
2021 Yılı Muhtelif Sokaklarda Asfalt Yapım İşleri	-Dâhili Nakliye (M.RE 113) Hasarlarında: %10 -Hırsızlık: %30 -3.Sahıs M. M hasarları 10%

Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşi	-Diğer Doğal Afetler: %10 -Bakım-Yangın:%10 -Hırsızlık:%10 -3. Şahıs Mali Mesuliyet: %10 -Kazık İksa Hasarları: %20
2020 Yılı Muhtelif Sokaklarda Asfalt Yapım İşi	-Dâhili Nakliye Hasarlarında: %10 -3. Şahıs Mali Mesuliyet: %10 -Hırsızlık: %15 -Yangın:%10 -Diğer Doğal Afet: %10 -Kazık-İksa-Ankraj: %25

İnşaat Sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yüklenici, olağanüstü hallerin/doğal afetlerin iş yerlerinde ve yapılan işlerde meydana getireceği zararlar için idareden bir bedel isteyememektedir. Ancak bu zararlardan meydana gelecek gecikmeler için idarece yükleniciye gerekli ek süre verilmektedir. İnşaat Sigortasının (Bütün Riskler/All Risk) temel amacı yükleniciyi korumak ve işin zamanında yapılmasını temin ederek, kamu kaynağının kullanımında etkinliği sağlamaktır. Dolayısıyla bu amaç ve yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında hareket edilmesi hem kamu hizmetinin sürekliliğini sağlayacak hem de istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı-sigortalı-idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafları önleyecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bundan sonra yapılacak yapım işleri ihalelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinde belirtilen hususlara göre sigorta poliçelerinde tüm risklere uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olarak uygulanmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yapım işlerinin İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır.

BULGU 10: Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması, Bu İşlerin Yapımının ve İşletilmesinin Projenin Diğer Tarafı Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi

Kongre merkezi ve park gibi yapım işlerinin İdare ile yönetim kurulu üyeleri Belediye Encümeninden oluşan Vakıf arasında imzalanan ortak hizmet projesi/protokolü kapsamına alındığı, protokollerde yer alan hükümler doğrultusunda söz konusu işlerin yapımı ve

işletilmesinin, projenin diğer tarafı olan vakıf tarafından üçüncü kişilere devredildiği görülmüştür.

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

Söz konusu mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere; ortak hizmet projelerinin hayata geçirilebilmesinin ön koşulu, proje kapsamına alınacak faaliyetin; ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmasıdır. Dolayısıyla ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmayan bir konuyla ilgili meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokolün düzenlenmesi ve mahallin en büyük mülki idare amirinin onayının olması bazı yapım işlerinin S... Vakfı tarafından üçüncü kişilere devredilebilmesini mümkün kılmamaktadır.

Yapılan incelemede; İdare ile Vakıf arasında 08.04.2016 tarih ve 61 ile 71 sayılı meclis kararlarına istinaden çok amaçlı sosyal tesis projesinin hayata geçirilebilmesi amacıyla ortak hizmet protokolleri düzenlendiği anlaşılmıştır. Söz konusu protokoller ile Maltepe Belediyesi bünyesinde bulunan arsanın 25 yıl süreyle ilgili Vakıf tarafından projenin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılmasına izin verilmiştir. Ayrıca protokolün bütünlüğüne zarar vermeden ve ilgili protokoldeki süreyle sınırlı kalmak kaydıyla söz konusu Vakfa tasarruf yetkisini devretme, yani üçüncü kişilerle sözleşme imzalama yetkisi de tanınmıştır. Bununla birlikte Vakıf tarafından projedeki yapım işinin, üçüncü şahıslara tesisin işletim hakkı karşılığında (protokol süresini aşmamak kaydıyla) verilmesi durumunda elde edilecek bütün imtiyazların %75'inin Belediye Başkanlığına verilmek zorunda olduğu da bahse konu protokollerde hüküm altına alınmıştır.

Protokolde yer alan hükümler doğrultusunda adı geçen yatırım ve hizmetlerin yapımı ve işletilmesi, protokol süresi boyunca (25 yıl ve 29 yıl) Vakıf tarafından üçüncü kişilere devredilmiştir. Her ne kadar 5393 sayılı Kanun'da ortak hizmet protokollerinin

düzenlenebileceği öngörülmüş olsa da, protokolün taraflarından biri olan Vakıf tarafından yüklenicilerin belirlenmesinde hangi kriterlerin dikkate alındığı bilinmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdareyle Vakıf arasında ortak hizmet protokolü olarak düzenlenen çok amaçlı sosyal tesis projelerinin 61 ve 71 sayılı Belediye Meclis kararlarına istinaden hayata geçirildiği; söz konusu projelerin de Yap-İşlet-Devret niteliği kazandırılarak üçüncü kişilere devrinin sağlandığı bildirilmiştir.

İdare tarafından ayrıca, İdareyle Vakıf arasında yasal mevzuata uygun bir şekilde hazırlanan ve ortak hizmet projesi olarak nitelendirilen 08.04.2016 tarihli ve 61 ile 71 sayılı Meclis kararları incelendiğinde;

- 61 sayılı Meclis Kararında; “Altayçeşme Mahallesi 16267 ada, 330 parsel sayılı yerin mülkiyeti Maltepe Belediyesine ait, İmar durumu 1/1000 ölçekli uygulama imar planında Belediye Hizmet alanı ve taşınmaz” olarak görülmektedir. Bulguda belirtilen, “Çok Amaçlı Sosyal Kompleks Projesi” olarak Belediye Meclisi kararı alınarak 5393 Sayılı Belediye Kanununun 75’inci maddesine istinaden projelendirilmiş ve mülki amir olan Kaymakamlık makamınca onaylanmıştır. Bu kapsamda protokol ile Vakfa verilmiş olup; taşınmazın fiili durumu şuan için Yaşar Kemal Kültür Merkezi olarak hizmet vermektedir.

Vakıf tarafından protokolün 7’inci maddesine istinaden üçüncü kişilere verileceği belirtilmişse de, ilgili inşaat; intifa hakkı tanınmak suretiyle, sermayesinin tamamı (%100) Belediye ait olan MATAŞ AŞ’ye yaptırılmaktadır. Ancak, protokole atıfla üçüncü kişi olarak belirtilen söz konusu şirketin Belediye şirketi olması; kongre merkezi ve park gibi yapım işlerinin İdare ile özel bir vakıf arasında imzalanan ortak hizmet projesi/protokolü kapsamına alınmasını ve sonraki yapım süreçlerini tamamen İdare yararına bir uygulama haline getirmemektedir. Zira sonuçta MATAŞ AŞ’ye yaptırılacak bir yapım işi için maliyetli bir yol tercih edilmiştir.

-71 sayılı Meclis Kararı’nda ise, bulguda belirtilen alanın mülkiyetinin Hazineye geçmiş olduğu, Belediye tarafından açılan dava ile uyuşmazlık konusu yapıldığı, ortak hizmet projesinde belirtilen “Spor Kültür, Bilim Tesisleri ile Temapark ve Eğlenti Alanlarına Yönelik Proje”nin ortak hizmet projesine dönüştürülmemiş olduğu, fiili olarak ilgili taşınmazın üzerinde herhangi bir proje bulunmadığı belirtilmektedir.

Ancak, protokoller incelendiğinde Belediyenin, kendi şirketi aracılığı ile doğrudan yerine getirebileceği bir hizmeti ortak hizmet protokolü ile Vakfa devredip yine kendi şirketine

yaptırmasının nedeni anlaşılammaktadır. Vakıf tarafından projedeki yapım işinin, üçüncü şahıslara tesisin işletim hakkı karşılığında (protokol süresini aşmamak kaydıyla) verilmesi durumunda elde edilecek bütün imtiyazların %75'inin Belediyeye verilmek zorunda olduğu bulguda belirtilmiştir. Belediyenin ortak hizmet projesine konu edilmeden ve kendi şirketi aracılığı ile doğrudan yapabileceği bu hizmet ile bütün imtiyazları kendisinin alabilmesi mümkün iken, ortak hizmet projesi nedeniyle, Vakfın %25 oranında finanse edilmesinin amaçlandığı düşünülmektedir.

Netice olarak, 5393 sayılı Kanun ile belediyelere dernek ve vakıflarla işbirliği yapabilme imkânı getirilmiş de olsa, bir yatırım veya hizmetin yapılması, belli bir süre işletilmesi ve süre sonunda ilgisine devrini öngören ve uygulama noktasında; ortak hizmet projesi/protokolü kapsamına alınmış işlerin (yapım ve işletme işlerinin), projenin diğer tarafı olan Vakıf tarafından üçüncü kişilere devredilmesinin mümkün olmadığı; ayrıca, söz konusu yapım işlerinin ortak proje kapsamına almadan da ihale mevzuatına uygun olarak doğrudan Belediye şirketi aracılığıyla da yapılmasının mümkün olduğu düşünülmektedir.

BULGU 11: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması

İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmediği halde yol üzeri otoparkların işletilmesi ve değerlendirilmesinin ortak hizmet projesi kapsamına alınarak yönetim kurulu üyeleri Belediye Encümeninden oluşan S... Vakfına devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (f) bendinde; Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri

hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde;

“Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) ⁽⁵⁾ spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu (d) bendinde belirtildiği gibi, madde metninde gösterilen 5 no.lu dipnotta, 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanununun 29’uncu maddesiyle, bu bentte yer alan yer alan *“otopark,”* ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende *“ilişkin hizmetler yapmak”* ibaresinden sonra gelmek üzere *“; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek”* ibaresi eklenmiştir.

Anlaşılabacağı üzere, büyükşehir ilçe belediyelerinin yol üstü araç park yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisinin olmadığı kanun koyucu tarafından netleştirilerek kendilerine yalnızca bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkisi verilmiştir.

Bununla birlikte; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun *“Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası”* başlıklı 79’uncu maddesinde;

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

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

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun *“Diğer kuruluşlarla ilişkiler”* başlıklı 75’inci maddesinin (c) bendine göre; belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya

uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere; büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Aksi halde, ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark işletilmesi ve/veya işletirilmesi halinde uygulanacak cezai müeyyideler 2918 sayılı Kanun'da gösterilmiştir.

Ayrıca ortak hizmet projelerinin hayata geçirilebilmesinin ön koşulu, proje kapsamına alınacak faaliyetin; ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmasıdır. Dolayısıyla ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmayan bir konuyla ilgili meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokolün düzenlenmesi ve hatta mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı, bu durumu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Yapılan incelemede, 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı Meclis Kararı ile Belediye Başkanına ortak hizmet ve proje gerçekleştirebilmek için yetki verildiği, verilen bu yetkiye istinaden İdare ile ... Vakfı arasında Maltepe Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otopark ve otopark olarak kullanılmaya müsait (park ve yeşil alanlar ile yer üstü, yer altı açık ve kapalı otopark alanları dâhil) alanların park, yol kenarı park ve duraklama hizmetlerinin Vakıf tarafından işletilmesine ilişkin hüküm ve koşulların düzenlendiği 15 yıl süreli ortak işbirliği protokolü düzenlendiği ve 02.04.2015 tarihinde protokole ilişkin ilçe mülki idare amirinin onayının alındığı görülmüştür.

Ayrıca belirtmek gerekir ki; Belediyenin ortak hizmet protokollerinin hüküm ifade edebilmesinin ön koşulu; “görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda” olmasıdır. Bu durumda, aracını yukarıda belirtilen ilgili alanlara park etmek isteyen vatandaşın Vakfın isteyeceği ücret de hukuka aykırı olmaktadır. Hukuka aykırı olarak istenen ücretten dolayı herhangi bir olumsuz olayın vuku bulması durumunda Belediyenin maddi ve manevi sorumluluğu doğacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2015 yılında Maltepe ilçesi

sınırları içerisinde tespit edilen trafik yoğunluğundan kaynaklanan, gerek ilçe ekonomisine gerekse genel ekonomiye sıkıntı yaratan bu yoğunluk ve geçici süreli park konusunda yaşanan sorunların nedenlerine ilişkin yapılan çalışma neticesinde, Maltepe ilçesinde mevcut kapalı ya da açık otopark imkânı olmasına rağmen konut sahipleri, ilçe esnafı, ilçeyi ziyarete gelenler tarafından park sorumlularının yaşandığının tespit edildiği; bunun üzerine, Maltepe ilçesinde tespit edilen sorunların çözümüne yönelik bir proje çalışmasının başlatıldığı; bu proje kapsamında İdareyle Vakıf arasında ortak hizmet projesinin akdedildiği;

Projenin uygulama modeli ve çalışmalarının alt yapısının Karayolları Trafik Kanunu'nun 10'uncu maddesinin b/l bendinde yer alan "*yapım ve bakımından sorumlu olduğu yolları trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak*", 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/a maddesinde yer alan "*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak*", 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası (a) bendinde yer alan "*kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak*", aynı fıkranın (d) bendinde yer alan "*birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*" hükümlerine dayandırıldığı;

24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanunun 29'uncu maddesiyle, 5216 Sayılı Kanunun (d) bendinde yer alan "otopark," ibaresinin madde metninden çıkarıldığı; uygulama projesine esas teşkil eden proje protokolünün de, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürsüz demek ve vakıflar, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilir." hükmüne göre hazırlandığı ve yasal mevzuat gereği Kaymakamlık makamınca da imzalandığı;

Maltepe Belediyesince projenin tamamıyla, 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin

ikinci fıkrası hükümlerine istinaden, “Büyükşehir Belediyesince meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültür tesislerin, Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılıma ilişkin esaslar Büyükşehir Belediye Meclislerince belirlenir.” amir hükümleri doğrultusunda Maltepe Belediyesine bırakılan alanlarda yürütüldüğü;

Bu nedenle Büyükşehir Belediyesinin yetki alanında olmamakla birlikte, ortak projenin amacının otoparka dayalı olarak yapılmadığı; projenin hayata geçirilmesinden sonra trafik akışının rahatlamasında, ekonomik göstergelerde, legal olmayan otopark uygulamalarının sonlandırılmasında mesafe alındığı;

Proje kapsamının, Büyükşehir Belediyesi ana arter listesinde olmayan bazı sokak ve caddelerde 5393 sayılı Kanun’un 75/c maddesine istinaden mülki idare amiri tasdikli 15 yıl süreli ve otopark uygulaması olmadığı için UKOME kararına gerek olmayan ilçe belediyesi sorumluluğunda olan yerler olduğu;

5393 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’daki düzenlemelerin kendi uygulamalarını desteklediği; İstanbul ilinin birçok ilçesinde bu yöntemin uygulandığı;

Yukarıda sayılan sebepler ve yürürlükte olan mevzuat hükümleri göz önüne alındığında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir UKOME kararı alınmamış olan sokaklarda otopark işletmeciliğinin yerine getirilmesinde 5393 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık bulunmadığı ve Büyükşehir Belediyesi yol üstü otopark işletmeciliği yetkisini kendi görev ve sorumluluğundaki alanlarda kullandığından söz konusu yerlerin bu yetki alanının dışında kaldığı ifade edilmiştir.

Ancak; İdarenin çok boyutlu değerlendirmesinin kurgusal hata taşıdığı düşünülmektedir. 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendinde belirtildiği gibi, madde metninde gösterilen 5 no.lu dipnotta, 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesiyle, bu bentte yer alan yer alan “otopark,” ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende “ilişkin hizmetler yapmak” ibaresinden sonra gelmek üzere “; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek” ibaresi eklenerek ilçe belediyeleri bu yetkilerle donatılmıştır.

Bu minvalde aynı maddenin birinci fıkrasının (f) bendi herhangi bir değişikliğe uğramadığından “..... durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;” yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğunu göstermektedir.

Anlaşılacağı üzere, büyükşehir ilçe belediyelerinin yol üstü araç park yerlerini işletmek, işletirmek veya kiraya vermek yetkisinin olmadığı kanun koyucu tarafından netleştirilerek kendilerine yalnızca bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek yetkisi verilmiştir.

İdarece Maltepe ilçesinin trafik sorununun çözümü olarak, Vakıf ile imzalanan ortak hizmet projesi ile yol üstü otopark işletmeciliği yetkisinin Vakfa devredilmesi ve Vakfın da bu yetkiyi Belediye Şirketine kullandırması olarak sunması farklı sorunlara yol açmaktadır. İdare değerlendirmesinde yer aldığı gibi Maltepe ilçe sınırları içerisinde gayri legal otopark uygulamasının sonlandırıldığı değerlendirilse de, İdare bir anlamda Vakfı kullanarak, hukuka aykırı otopark uygulamasına neden olmaktadır. İdarenin veya Vakfın otopark bedelini ödemeyen vatandaşa ne gibi müeyyide uygulayacağı da belirsizlik taşımaktadır.

Sonuç olarak, gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işletirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Ayrıca İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otopark işletmeciliğinin ortak hizmet projesi kapsamına dâhil edilerek bir Vakfa devredilmesi de mevzuata uygun değildir.

BULGU 12: Otopark Alanlarının Ortak Hizmet Projesi ile Vakfa Devredilmesi, Devir Sonrası Düzenlenen Protokol ve Alt Yüklenici Sözleşmesinde Kamu Menfaatinin Gözetilmemesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ancak işletme yetkisi Büyükşehir Belediyesinde olan otopark alanlarının, ortak hizmet projesi (protokol) ile yönetim kurulu üyeleri Belediye Encümeninden oluşan S...Vakfına devredildiği, devir sonrası Vakıf ile 3. kişi (M... AŞ) arasında alt yüklenici sözleşmesi düzenlendiği, söz konusu protokol ve sözleşmenin bazı maddelerinde kamu menfaatine uygun olmayan düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

a) Otopark Alanlarında Gerçekleşen Faaliyetlere Yönelik, Kamu/İdare Denetiminin Etkisizleştirilmesi ve Herhangi Bir Denetim Faaliyetinin Yapılmaması

Maltepe Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otopark ve otopark olarak kullanılmaya müsait (park ve yeşil alanlar ile yer üstü, yer altı, açık ve kapalı otopark alanları

dâhil) alanların park, yol kenarı park ve duraklama hizmetlerinin Vakıf tarafından işletilmesine ilişkin hüküm ve koşulları içeren 15 yıl süreli ortak işbirliği protokolü düzenlendiği ve 02.04.2015 tarihinde protokole ilişkin kaymakam onayının alındığı görülmüştür.

Protokolün, “Denetleme Kurulu” başlıklı 3’üncü maddesinde aynen; *“Otoparkların amaçlanan düzeyde kaliteli bir hizmet sağlanmasının denetimi amacıyla Belediye Başkanı veya görevlendireceği Başkan Yardımcısının başkanlığında ve uygun göreceği 3 kişi olmak üzere denetleme kurulu oluşacaktır. Bu kurul her ayın ilk haftası toplanarak geçmiş ay içerisinde yapılan faaliyetleri, yapılması gereken işleri, hizmet iyileştirmeleri gibi konuları değerlendirecektir.”* denilmektedir.

Protokolün, 2.10. maddesi hükümleri doğrultusunda; Belediyenin tasarrufu altında bulunan park ve yeşil alanlarda yeraltı ve yerüstü otoparkların yapımı ve işletilmesi ile yine Belediyenin tasarrufunda bulunan yollardaki yol kenarı ücretli parklanma işletmeciliği S... Vakfı tarafından 01.09.2015 tarihinde imzalanan “İstanbul İli Maltepe İlçesi Belediyesi Sınırları Dâhilinde Bulunan Muhtelif Bulvar, Cadde, Sokak ve Sair Alanlarda Cadde Üstü ve/veya Kapalı Otopark İşletmeciliği Hizmeti Sunulması Sözleşmesi” ile 15 yıllığına M... Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine devredilmiştir.

Sözleşmenin, “Denetleme Kurulu” başlıklı 12’nci maddesinde aynen; *“Yüklenicinin amaçlanan düzeyde kaliteli bir hizmet sağlanmasının denetimi amacıyla sözleşmenin tarafı olan vakıf tarafından kurulacak bir denetleme kurulu oluşturulacaktır. Bu kurul her yıl en az 3 kere toplanarak yapılan faaliyetleri, yapılması gereken işleri, hizmet iyileştirmeleri gibi konuları değerlendirecektir.”* denilmektedir.

Bahsi geçen protokol ve sözleşme hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdare; Vakfın otopark faaliyetlerini belli dönemler ile denetleyerek genel değerlendirmeler yapabilmekte iken, 01.09.2015 tarihinde Vakıf ile M... AŞ arasından düzenlenen sözleşme ile otoparkların çeşitli konularda denetimi ... Vakfına bırakılmıştır. Yani İdare, doğrudan otopark faaliyetlerinin inceleme yetkisine sahipken alt yüklenici sözleşmesi ile bu yetkisi ortadan kalkmıştır. Bu husus, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ‘Kesin hükümsüzlük’ maddesi kapsamında değerlendirildiğinde ise, sözleşmenin ilgili maddesinin “yok hükmünde olma” durumu ayrıca oluşmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından yapılan ve/veya İdareye sunulan herhangi bir denetim raporunun olmadığı görülmüştür. Kamu kaynağı sağlayan otopark alanları denetiminin sözleşme ile Vakfa bırakılması yasal olarak mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususun hassasiyetle dikkate alınacağı, söz konusu Vakfın yönetim kurulunun, vakıf senedi gereği Belediye Encümen üyelerinden oluştuğu için denetim faaliyetinin Vakıf Başkanı olarak Encümen Başkanı ve Belediye Başkan Yardımcısı ile diğer Encümen üyelerince yapılacağı bildirilmiştir.

Kamu kaynağı sağlayan otopark alanlarının takip ve kontrolünde bu türden eksikliklerin oluşması kamu mali yönetiminde verimsizliklere ve yasal düzenleme dışı uygulamalara yol açabileceği için denetim faaliyetinin düzenli yürütülmesi İdare adına uygun olacaktır.

b) Otopark İşletmeciliği Hizmeti Sunulmasına İlişkin Alt Yüklenicilik Sözleşmesi ile 3. Kişiy Herhangi Bir İhaleye Katılmaksızın Kazanç Sağlanması, Belediye Gelirlerinin Etkili ve Verimli Olarak Elde Edilmesinde Gerekli Önlemlerin Alınmaması

Adı geçen protokolün,

2.4.maddesinde aynen; *“Otoparklardan elde edilecek net gelirin %60’ı vakfın, %40’ı da Belediyenin olacak ve otoparklardan gelir elde edilmeye başlandıktan sonra her ayın ilk haftasında Belediye hesabına yatırılacaktır.”*

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

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

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

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

Sözleşmenin “Kapsam ve İş Tanımı” başlıklı 4’üncü maddesinde;

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

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

“Sözleşmenin bedeli” başlıklı 7’nci maddesinde;

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde:

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştay’ın Yetkileri” başlıklı 6’ncı maddesi kapsamında 20.01.2020 tarihli ve 2019/4386/07 sayılı yazı ile M...AŞ’dan 01.01.2016 tarihinden başlamak üzere 31.12.2019 tarihine kadar geçen dönem içerisinde otopark işletmeciliğinden elde edilen gelirler ile Vakfa aktarılan tutarlar talep edilmiştir. Şirketin bu tarihler arasında toplam 16.584.344,26 TL gelir elde ettiği, 2016 yılından başlamak üzere Vakfa toplamda 1.585.000,00 TL gönderildiği anlaşılmıştır. Vakıf tarafından İdareye gönderilen payların toplamı 31.12.2019 tarihi itibarıyla 648.000,00 TL olduğu görülmüştür.

2020 yılın da ise Vakıf tarafından İdareye sadece 16.000,00 TL gönderilmiştir. İdare, 2020 yılı içerisinde Vakıf ile yaptığı yazışmalarda protokol gereği payların gönderilmesini talep etmiş ise de, Vakıf tarafından 16.000,00 TL dışında herhangi bir pay gönderilmemiştir. Payın gönderilmeme nedeni olarak; M... AŞ’dan herhangi bir payın aktırılmaması ve söz konusu Şirketin Kovid-19 salgını nedeniyle otopark gelirlerinde ciddi kayıplar yaşaması gösterilmiştir.

Yine M... AŞ’nin 01.01.2020-31.12.2021 döneminde 9.190.530,12 TL’lik gelir elde

ettiği, Vakfa 2020 yılında 180.000,00 TL, 2021 yılında ise 120.000,00 TL'lik ödemede bulunduğu ancak 2021 yılında Vakıf'tan İdareye sadece 19.000,00 TL'lik pay geldiği anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda tarihsel süreç içerisinde otopark işletmeciliğinden elde edilen gelir ve aktarılan paylar özet olarak gösterilmiştir.

Tablo 15: Otopark İşletmeciliğinden Elde Edilen Gelir ve Aktarılan Paylar

Dönem	M... AŞ'nin Geliri (TL)	Vakfa Aktarılan Pay (TL)	Vakıftan İdareye Aktarılan Pay (TL)
01.01.2016-31.12.2019	16.584.344,26 TL	1.585.000,00 TL	648.000,00 TL
01.01.2020-31.12.2021	9.190.530,12 TL	300.000,00 TL	35.000,00 TL
TOPLAM	25.774.874,38 TL	1.885.000,00 TL	683.000,00 TL

Yapılan açıklamalardan ve tablodan görüleceği üzere; Belediye gelirlerinin etkili ve verimli olarak elde edilmesinde gerekli özen yükümlülüğü gözetilmemiştir. Şöyle ki: Ortak hizmet protokolü ile Vakıf tarafından otopark gelirlerinden elde edilecek net gelirin %40'ı İdareye aktarılacakken, Vakıf ile M...AŞ arasında imzalanan alt yüklenici sözleşmesi ile otopark gelirlerinin tahsilat yetkisinin tamamı Şirkete devredilmiştir. Bu şekilde Vakfa ödenecek pay, 30.000 TL + KDV sabit aylık kullanım bedeli olarak belirlenmiştir. Görüleceği üzere, İdareye aktarılacak pay otopark işletmesinden Vakfın elde edeceği net gelirin %40'ı iken, sözleşme ile bu pay sabit bir gelire oranlanmıştır. Ayrıca otopark faaliyetlerinden elde edilen gelirin doğru bilgi içerip içermediğine yönelik denetim mekanizmaları da yukarıda ifade edildiği üzere çalışmamakta, yani aktarılan payların kaynak kontrolü yapılmamaktadır. İdarenin, bu noktada hem protokolden hem de sözleşmeden dolayı elde edeceği gelir, kademeli olarak azalmaktadır. Kaldı ki, aktarılması gereken paylarda sağlıklı olarak aktarılmamaktadır. Ayrıca alt yüklenici sözleşmesi ile de otopark ücretlerini tahsile yetkilendirilen Şirket herhangi bir ihaleye katılmaksızın maddi kazanç elde etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda alt yüklenici olarak belirtilen Belediye şirketi MAPARK AŞ'nin yapısı incelendiğinde, bu şirketin Maltepe Belediyesi şirketi MATİST AŞ'ye ait iktisadi iştirak olduğu, ilk kurulduğu günden itibaren de bu şekilde bir yapılanmasının olduğu, üçüncü kişilere devrinin söz konusu olmadığı, Belediye şirketi olması sebebiyle Sayıştay denetimine tabi olduğu, hisse oranları belirlenirken yatırım riskinin üstlenilmesi, proje başlangıcında, devamında ve nihayetinde olası bazı giderlerin, oluşabilecek sıkıntıların ve uygulama esnasında meydana gelecek zararların tamamının kamu

sermayesiyle karşılanmaması ve kamu sermayesinin tamamının risk edilmemesinin amaçlandığı bildirilmiştir.

İdare tarafından ayrıca, daha önce yapılan denetimlerde kamu menfaatinin gözetilmediğine ilişkin düzenlenen bulgular dikkate alınarak yapılan ek protokolle net karın %40'ının doğrudan doğruya Belediyeye aktarılacağına kararlaştırıldığı, bu nedenle başlangıçta yatırım sermayesine ve maliyetlerine herhangi bir katkı sağlanmamasına rağmen direkt olarak kar ortağı olunmasının gözden kaçırılmaması gereken önemli bir husus olduğu, Vakıf açısından ise vakıf senedi incelendiğinde elde edilen gelirlerin Maltepe'de ikamet eden ihtiyaç sahibi vatandaşların sağlık ve eğitim harcamalarına katkı sağlandığı ve İdarece Vakıf ve Belediye işbirliği yönünden kamu yararı gözetilerek iş ve işlemlerin yapıldığı bildirilmiştir. Ancak, söz konusu otopark işletmeciliğinin halihazırda 2886 sayılı Kanun'a uyarlı olmadığı tespit edildiğinde, ilgili Vakfa aktarılan kamu kaynağının Maltepe'de ikamet eden ihtiyaç sahibi vatandaşların sağlık ve eğitim harcamalarında hangi usul ve esaslar çerçevesinde kullanıldığının, ortak proje bağlamında denetlenip denetlenmediği de önemli olmaktadır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanuna göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Bu kapsamda İdarenin rızası (Protokol maddesi 2.10) dâhilinde Vakfın yol üzeri araç park yerlerini işletme yetkisini üçüncü bir şirkete devretmiş olması, bu devir işlemi ile hem İdarenin elde ettiği gelirlerin önemli ölçüde azalması hem de otoparklardan elde edilecek gelirlerin tahsil yetkisinin sözleşme süresi boyunca üçüncü kişilere bırakılması kamu menfaati açısından yasal düzenleme ile uyarlı değildir.

BULGU 13: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

İdarece tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek ve (l) bendinde ise; yolcu ve yük

terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkileri büyükşehir belediyesinin uhdesine bırakılmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde;

“Birinci fıkra da belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) ⁽⁵⁾ spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hükmü tesis edilmiştir.

Adı geçen (d) bendinde görülen 5 no.lu dipnotta, 24.12.2020 tarih ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle, bu bentte yer alan yer alan “otopark,” ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende “ilişkin hizmetler yapmak” ibaresinden sonra gelmek üzere “;bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek” ibaresi eklenmiştir.

Kanun hükmünden anlaşılacağı gibi, bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkisi, kanun koyucu tarafından 7261 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde de belirtildiği gibi Kanun'un yayımlandığı tarih olan 30.12.2020'de ilçe belediyelerine verilmiştir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrasında; “İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” hükmü yer almakta iken;

30.12.2020 tarihli 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve "İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz." halini almıştır.

Yukarıda yer alan 5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesinin son fıkrasındaki yapılan değişiklik ile büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

Buna göre 30.12.2020 tarihi itibariyle imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerininindir.

5216 sayılı Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olacağı, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanmak zorunda olacağı ve diğer teknik detaylara yer verilmiştir.

Ayrıca, Otopark Yönetmeliğinin "İşlemleri devam eden yapılar" başlıklı geçici 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "(2) Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce; noter onaylı kat karşılığı inşaat sözleşmesi yapılmış olan, mevzuata uygun şekilde yapı ruhsatı başvurusu yapılmış olmasına rağmen idaresince yapı ruhsatı düzenlenmemiş olan ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ihale tarihi veya kararı alınmış ya da yapım ihalesi yapılmış olan yapıların ruhsat işlemleri, talep edilmesi halinde 31/12/2021 tarihine kadar 14 üncü madde ile yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliğine göre sonuçlandırılır."

“Geçiş dönemi” başlıklı geçici 4’üncü maddesinde ise; *“Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce veya sonra yapılan yapı ruhsatı başvuruları; talep edilmesi halinde, (Değişik ibare: RG-19/12/2020-31339) 31/3/2021 tarihine kadar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki Yönetmeliğe göre sonuçlandırılır.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Ancak, geçici maddelerin otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi göstermesi gibi bir yönlendirme söz konusu olamaz. Kanun’un emrettiği hükümlerin Yönetmelikle yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu aşikârdır.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra tahsilatını İdarenin kendisinin yapması gereken 4.659.700,86 TL tutarındaki otopark bedelinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 3194 sayılı Kanun'un 37 ve 44’üncü maddelerine istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Otopark Yönetmeliği’nin “Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili” başlıklı 12’nci maddesinde; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olacağı, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanmak zorunda olacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından ayrıca, Büyükşehir Belediyesince belirlenmiş otopark bedeli tarifesine göre bedellerin, Büyükşehir Belediyesinin bankadaki otopark hesabına yapı ruhsatı talep eden ilgililerce yatırıldığı, Otopark Yönetmeliği’nin “İşlemleri devam eden yapılar” başlıklı geçici 3’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *“Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce; noter onaylı kat karşılığı inşaat sözleşmesi yapılmış olan, mevzuata uygun şekilde yapı ruhsatı başvurusu yapılmış olmasına rağmen idaresince yapı ruhsatı düzenlenmemiş olan ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ihale tarihi veya kararı alınmış ya da yapım ihalesi yapılmış olan yapıların ruhsat işlemleri, talep edilmesi halinde 31/12/2021 tarihine kadar 14 üncü madde ile*

yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliğine göre sonuçlandırılır.” hükmüne istinaden yapı ruhsatları taleplerinde 31.12.2021 tarihine kadar 14'üncü madde ile yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliği'ne göre sonuçlandırılmasının istendiği de ifade edilmiştir.

Yine İdare tarafından, geçici maddede otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi gösterdiğine dair bir yönlendirme bulunmadığı, Kanun'un emrettiği hükümlerin Yönetmelikle yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesinin de mümkün görülmediği, dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu değerlendirildiği ifadesinde bulunulmuştur.

İdarece, 30.12.2020 tarihinden önce otopark bedelleri yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliği'ne göre Büyükşehir Belediyesi otopark hesabına yatırıldığından, aynı Yönetmelik 30.12.2020 ile 31.12.2021 tarihlerinde arasında da uygulamada olduğundan Büyükşehir Belediyesi otopark hesabına yatırılmaya devam edildiği ve İstanbul'daki diğer ilçe belediyelerinin de aynı uygulamayı yaptıkları, yeni Otopark Yönetmeliği'nin yürürlüğe girdiği tarih olan 31.12.2021 tarihinden itibaren otopark Bedellerinin belediye otopark hesabına yatırıldığı beyan edilmiştir.

Ancak, bulguda belirtildiği üzere; Otopark Yönetmeliği'nde otopark bedellerinin tahsilat süreçlerine ilişkin herhangi bir hükmün bulunmadığı, 5216 sayı Kanun'un 30.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değişikliğe uğramış 27'nci maddesindeki *“İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.”* hükmü çerçevesinde, büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu düşünülmektedir.

Netice olarak, ilgili tutarların mevzuata uygun olarak Büyükşehir Belediyesinden tahsil edilmesi ilçe belediyesinin yararına olacaktır.

BULGU 14: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmelerin olduğu görülmüştür.

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

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı; 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 kaldırmayacağı; İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında, yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verileceği, bu cezaya da emri veren makam tarafından karar verileceği belirtilmiştir.

Mezkûr yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen Çevre ve Temizlik Vergisi mükellef listesi üzerinden Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile ortak çalışma yapılarak, konu bazında İBB tarafından ruhsat verilen iş yerleri ile ruhsata tabi olmayan iş yerlerinin sayısı tespit edilmiş, söz konusu yerlerin ayrıştırılması sonucunda da belediye sınırları dâhilinde toplam 19.594 adet iş yeri (aktif mükellef) bulunduğu, buna karşın belediye kayıtlarına göre ruhsatlı iş yeri sayısının 6.200 adet olduğu, böylelikle toplam 13.394 adet iş yerinin ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 26'ncı maddesine göre, bir gayri sıhhi müessesenin, öncelikle kendi türündeki işyerlerine mahsus sanayi bölgesinde kurulmasının esas olduğu; söz konusu mevzuat çerçevesinde bu tür faaliyetli iş yerlerinin sanayi bölgesi veya ticaret alanlarında yer alması gerektiği, çevre yönünden insan sağlığına zarar vermemesi durumunda işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilebileceği; faaliyeti nedeniyle sanayi bölgesinde bulunması gereken iş yerlerine, Belediye Ruhsat Yönetmeliği gereği meskenlerin bulunduğu alanlarda çalışma ruhsatı düzenlenemediği; gerekli şartları sağlayamayan iş yerlerine çalışma ruhsatı düzenlenememesi nedeniyle de faal iş yeri sayısı ile çalışma ruhsatı düzenlenen iş yeri sayısı arasında fark olduğu ifade edilmiştir.

İdare ayrıca, hizmet vermesi zorunlu olan iş yerlerinin kapatılmasının ilçe halkının mağduriyetine sebep olacağı ve istihdam alanlarının ortadan kaldırılmasının bireysel-toplumsal ekonomiye zarar vereceği gerçeğini de göz önünde bulundurmakla birlikte, pandemi sonrası rutin çalışma düzenine geçildikten sonra, Zabıta Müdürlüğü ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünce koordineli olarak iş yerlerinin denetiminin yoğunlaştırılacağı ve ruhsatlandırma işlemlerine ivme kazandırılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanarak süre tanınmadan kapatılması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmından emlak vergisinin, mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisini; binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği ifade edilmiş, Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde ise, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu; bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ise %100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde, Vergi değerini tadil eden sebeplerden birinin, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.) olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun hükümlerinden muaf tutulan avukatlık büroları, mimarlık-mali müşavirlik büroları, muayenehane ve benzeri yerlerden olmak üzere örnek olarak seçilen iş yerlerinden bazılarının emlak vergisinin mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu yerlerin İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmadığından İdare ile ilişkileri diğer iş yerlerine göre daha sınırlı olmaktadır. Bu nedenle İdarenin bu yerlerden elde etmesi gereken vergiler, olması gerekenden daha düşük tutarlı olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; emlak vergisi mükellefiyeti kurulmasının "işyeri ve çalışma ruhsatı alma zorunluluğu bulunma ve bulunmama" kriterine göre değil mükellefin beyan vermesi veya İdarece yoklama yapılmasına bağlı olduğu; mükellefin Belediyeye beyan vermek için geldiğinde veya yoklama sebebi ile İdarece tarh edildiği durumda, öncelikle emlak beyanın mesken veya iş yeri olup olmadığının kontrolünün yapıldığı; bundan sonra da gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulguda belirtilen tespitlere ilişkin olarak İdare tarafından gerekli çalışmaların yapılarak emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması, böylelikle İdarenin gelirlerinde meydana gelen kaybın giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinden bazılarında ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerine bu vergilere yönelik tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 16'ncı maddesinde ise, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

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

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

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, İdareye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve

işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti, bu iş yerlerince bizzat başvuru durumları haricinde oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki iş yerlerinden örnek olarak 150 adet seçilmiş olup söz konusu yerlerin 14'üne çevre ve temizlik vergisi, 20'sine ise ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı; bu nedenle belirtilen iş yerlerinden söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, tespit edilen kayıp ve kaçakların önlenmesi amacıyla rutin aralıklarla Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı ile yazışmalar yapılarak ilçe sınırlarında açılmış olan yeni iş yerlerinin bilgilerine ulaşıldığı ve buna göre işlem yapıldığı, bundan sonraki süreçte de gerekli hassasiyetin gösterilmeye devam edeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

İdare sınırları içinde yer alan bazı asansörlü binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken asansör farkının hesaplamaya dâhil edilmeyerek emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

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

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;

"...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış

bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedeldir... ” şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 59'uncu maddesiyle Kanun'a işlenmiş olup eski hali “Tüzük” şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20'nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise asansör tesisatı için ayrıca %6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde asansör muayene kuruluşu olarak faaliyet gösteren firmadan 2021 yılı içerisinde muayene ettiği asansörlerin mahal listeleri temin edilerek söz mahal listesinden örnek olarak seçilen yerler ile İdareden temin edilen emlak vergisi mükellef listesi karşılaştırılmıştır. Buna göre asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edilen binaların emlak vergisi beyanları incelenmiş olup söz konusu yerlerin bazılarının emlak vergisi bildirimlerin asansörsüz olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edildiği halde emlak vergisi bildirim beyanlarında asansörsüz olduğu görülen binalar örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 16: Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Muayene Edilen Ancak Vergi Bildirimlerinde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler

Sıra No	Mahalle	Cadde- Sokak	Dış Kapı No	Son Asansör Muayene Tarihi
1	Z.... Mah.	Z...H... Sokak	...	23.10.2021
2	Z.... Mah.	Z... Sokak	...	09.07.2021
3	Z.... Mah.	T... Sokak	...	27.05.2021
4	Z.... Mah.	Ş... Sokak	...	05.06.2021
5	K... Mah.	M... Caddesi	...	04.08.2021
6	K... Mah.	K... Sokak	...	12.02.2021
7	K... Mah.	Kö... Sokak	...	26.04.2021
8	G... Mah.	E.. Ü.. Caddesi	...	25.12.2021
9	F... Mah.	Ş... Sokak	...	31.10.2021
10	F... Mah.	P... Sokak	...	17.05.2021

Yukarıda belirtilen şekilde, asansörlü olduğu halde binanın inşaat maliyet bedeline %6 oranında asansör farkı dâhil edilmemiş ve binanın vergi değeri olması gerekenden daha düşük hesaplanarak emlak vergisi eksik tahakkuk ve tahsil edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edilen ancak vergi bildirimlerinde asansörsüz olduğu görülen binalara ilişkin olarak bulguda belirtilen örneklerin incelendiği, gerekli düzeltmelerin yapıldığı, bundan sonraki süreçte de yetkili olan asansör denetim firmasının kayıtları üzerinden günlük kontrol yapılarak varsa eksikliklerin giderileceği ifade edilmiştir.

İdarece her ne kadar bulguda belirtilen örneklere ilişkin olarak düzeltme işlemi yapıldığı belirtilse de, söz konusu düzeltici işleme ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Ayrıca bulguda belirtilen örnekler bu konudaki riski ortaya koymak adına verilmiş olup İdarece daha kapsamlı bir çalışmanın yapılması elzemdir.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmaların yapılarak bulguda belirtilen durumda olan binaların ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken kalorifer veya klima tesisatı farklarının hesaplamaya dâhil edilmediği ve bu nedenle emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, Türkiye sınırları içerisinde yer alan binalar bu Kanun hükümlerine göre bina vergisine tabidir. Bina ise Kanun'da, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatlar olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;

“ ...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskân bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedeldir...” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun’un 29’uncu maddesinde bahsedilen ve 31’inci madde uyarınca hazırlanan Yönetmelik’te; binaların vergi değerlerinin takdirinde şehir ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak piyasa bedeli, maliyet bedeli, kira veya yıllık istihsal değeri gibi normlar ile uyulacak usul ve esaslar belirtilmektedir.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 59’uncu maddesiyle Kanun’a işlenmiş olup eski hali “tüzük” şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük’ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20’nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise, kalorifer veya klima tesisatı için %8 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Ek olarak 49 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nin “Binalarda vergi değerinin hesabı” başlıklı 3.1.2. bölümünde; binaya ilişkin vergi değerinin hesabında Emlak Vergisi Kanununun 31’inci maddesi uyarınca hazırlanmış bulunan Tüzük (Yönetmelik) hükümlerinden de yararlanılacağı ifade edilmiş olup bina vergi değeri hesabında binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakamın çarpılması sonucunda çıkan rakama varsa kalorifer veya klima tesisatı için %8 oranında fark ilave edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan söz konusu Tüzük’ün “Takdire esas” başlıklı 7’nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı ifade edilmiş olup, “Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı” başlıklı 10’uncu maddesinde ise, bina sınıfları;

“Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1 - Lüks inşaat,

2 - Birinci sınıf inşaat,

3 - İkinci sınıf inşaat,

4 - Üçüncü sınıf inşaat,

5 - Basit inşaat,

Bu sınıflama, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılır. İnşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunur.” şeklinde tanımlanmıştır.

Bahse konu 10’uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17889 sayılı Resmi Gazete’de “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır.

Cetvelde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük’e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için de on adet kıstas belirlenmiştir.

Söz konusu cetvele göre lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfı kapsamına alınacak binaların değerlendirilmesinde ısıtma durumları “klimalı veya kaloriferli” olarak belirtilmiştir. Cetvelin ısıtma ile ilgili bölümüne aşağıda yer verilmiştir

Tablo 17: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli ile İlgili Bölümü

Sınıf	Lüks	Birinci Sınıf	İkinci Sınıf	Üçüncü Sınıf	Basit İnşaat
Isıtma	Klima Tesisatlı, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sobalı	Ocaklı veya Sobalı

Bir başka deyişle bu cetvele göre kaloriferli binaların lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıflarından uygun olanına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfında yer alan 16.175 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda sınıf bazında klima ve kalorifer farkı dâhil edilmeyen binaların sayıları gösterilmiştir.

Tablo 18: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dahil Edilmeyen Mükellef Sayıları

Bina İnşaat Sınıfı	Toplam Mükellef Sayısı	Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayısı
Lüks	6.253	11
Birinci Sınıf	20.678	215
İkinci Sınıf	181.443	15.949
TOPLAM	208.374	16.175

İdarenin emlak vergisi mükellef listesine göre İdare sınırları içerisinde bina inşaat sınıfı lüks ve birinci sınıf olduğu halde kaloriferli veya klimalı olmayan binalar bulunmaktadır. Günümüzde lüks ve birinci sınıf binaların ısıtma durumunun sobalı olmayacağı değerlendirilmektedir. Yine ikinci sınıf binaların da ısıtma durumu Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvele göre kaloriferlidir. Ancak İdare kayıtlarına göre İdare sınırları içerisinde ikinci sınıf olduğu halde kaloriferli olmayan 15.949 adet bina bulunmaktadır.

Bu durum bazı binaların kaloriferli olduğu halde vergi değerine kalorifer farkının eklenmeyerek, emlak vergisinin olması gerekenden daha düşük tutarda tahakkuk ve tahsil edilmesi riskini ortaya koymaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsedilen bina inşaat sınıfı; lüks, birinci sınıf ve ikinci sınıf olduğu halde vergi değerine kalorifer ve klima farkı dâhil edilmeyen 16.175 mükellefin emlak vergisi bildirimlerinin sistemde otomatik olarak düzeltildiği ifade edilmiştir.

İdarece, emlak vergisi bildirimlerinin düzeltildiği beyan edilmiş ancak söz konusu düzeltici işlemlere ilişkin olarak herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmaların yapılarak söz konusu durumda olan binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının hesaplanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk 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.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki ve sorumluluk 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 tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin İdareye yatırılmasını sağlamak için telekomünikasyon firmaları ile görüşmelerin yapıldığı ancak uygulamada tamamı

üzerinden tahsilatın tamamlanamadığı ve bu konuda geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsili çalışmalarının devam edeceği beyanında bulunulmuştur.

Yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 20: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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 izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi

halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu düzenlemelere göre, işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 156 işçiden 38'inin 50 ile 100 gün arasında, 28'inin 100 ile 200 gün arasında, 8'inin 200 ile 300 gün arasında, 3'ünün 300 ile 400 gün arasında, 1'inin 500 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili birimler ile yazışmaların yapıldığı ve 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde kadrolu işçilerin izin planlamalarının düzenlenerek uygulamaya başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 21: Fiilen İcra Edilmeyen Hizmetlere İlişkin Birim Müdürlüklerinin Olması ve Kadro Unvanlarının Kullanılması

İdarede fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin birim müdürlükleri ve kadro unvanlarının kullanıldığı ve bunların herhangi bir hizmet icra etmeyerek atıl durumda bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye teşkilatı” başlıklı 48'inci maddesinde Belediye teşkilatının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı; beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabileceği, bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı belirtilmiştir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in; “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu,

“Kadroların tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanlarının hizmet gereklerine uygun olarak belirleneceği ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediyede fiilen icra edilecek hizmetlere ilişkin birim müdürlüklerinin meclis kararıyla kurulması ve fiilen icra edilecek bu hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idarede 41 birim müdürlüğü bulunduğu, bu birim müdürlüklerinden 36 tanesinin fiilen görev icra ettiği, 5 tanesinin ise fiilen herhangi bir görev icra etmediği tespit edilmiştir. Ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen 5 birim Müdürlüğünün fiilen bulunmadığı, müdürlük bünyesinde çalışan birim müdürü haricinde personel olmadığı, müdürlüklere ödenek ve bütçe tahsis edilmediği, yıl içerisinde müdürlükte herhangi bir iş ve işlem yapılmadığı ve belge imzalanmadığı, herhangi bir faaliyeti bulunmayan bu müdürlüklerin atıl durumda olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 19: İdarede Atıl Bulunan Müdürlükler

Sıra No	Birim Müdürlüğü	2021 yılı Bütçesi ile Verilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (TL)	Personel Sayısı	Faaliyet Sayısı	Birim Müdürü	Birim Müdürü Durumu
1	Arşiv Müdürlüğü	0,00	0,00	0	0	1	Asalet
2	Sağlık İşleri Müdürlüğü	0,00	0,00	0	0	1	Asalet
3	Kentsel Tasarım Müdürlüğü	0,00	0,00	0	0	1	Asalet
4	Huzurevi, Konukevi Müdürlüğü	0,00	0,00	0	0	1	Vekâlet
5	Araştırma ve Geliştirme Müdürlüğü	0,00	0,00	0	0	1	Vekâlet

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; faal olmayan, bütçesi ve personeli bulunmayan müdürlüklerle ilgili Strateji ve Geliştirme Müdürlüğü tarafından gerekli çalışmaların başlatıldığı, mevzuata uygun şekilde düzeltmelerin yapılacağı ve kadro güncellemelerinin, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde yapılması hususunda gerekli özenin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak ihtiyaç duyulmayan birim müdürlüklerinin atıl olarak bulundurulmaması ve bu birim müdürlüklerinde personel istihdam edilmemesi kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 22: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi

Belediye tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin, vekâleten veya tedviren müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar

dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel: (1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vızelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ...” hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu; “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde ise, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’ın 6’ncı maddesinde; “sözleşmeli personelin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılara yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele tedviren gördürüleceği belirtilmiştir.

Müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Müdür, o müdürlükte çalışan personelin disiplin amiridir. Hiyerarşik olarak üst konumdadır ve müdürlük görevi memur kadrosuna ilişkin bir görevdir. Sözleşmeli personelin, memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst

yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin, vekâleten veya tedviren de olsa süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede, İdarede ve ilgili müdürlükte memur statüsünde personel bulunmasına rağmen, sözleşmeli personelin bazı müdür kadrolarına vekâleten veya tedviren görevlendirildiği tespit edilmiştir. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bırakacağı, kurumsallaşmayı engelleyeceği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğaltacağı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sözleşmeli personel eliyle yürütülen müdürlüklerle ilgili gerekli çalışmaların başlatıldığı ve gereken hassasiyetin gösterileceği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna vekâleten veya tedviren de olsa görevlendirilmemesi ve müdürlüklere yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin yürürlükte bulunan mevzuatın izin verdiği şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği ve bu suretle sigorta primi işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'un "Prime esas kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanç tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir kanun veya kanun hükmünde kararname (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemelerin prime esas kazanç dâhil edilmesi gerekmektedir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazanç dâhil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dâhil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Hem bu maddede hem de de bu maddeye atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde; bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcut değildir. Dolayısıyla sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin, prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanç dâhil edilmediği, bu nedenle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 80'inci maddesinde hangi ödemelerden sigorta primi kesintisi yapılacağı ve 657 sayılı Kanun'a tabi personelin prime esas kazançlarının hesabında hangi unsurların esas alınacağına sayıldığı, sosyal denge tazminatı sayılanlar arasında bulunmadığından memurlara yapılan sosyal denge tazminatından prim kesintisi yapılmadığı;

sözleşmeli personellerin ise memur kadroları karşılığı atandığı ve bu nedenle de, aldıkları sosyal denge tazminatından sigorta primi kesilmemesi gerektiğinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Ancak, İdare değerlendirmesinin hatalı ve eksik olduğu düşünülmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 2013 yılında 6495 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi esasında Merkezi Yönetimin; sözleşmeli personelin, memur kadrolarına atamasına dair bir istisna düzenlemesi yapması sonraki yıllarda sözleşmeli personel olarak atanan personelin de statüsünün memur olduğu anlamına gelmemektedir.

Bir diğer önemli husus ise, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı belirtilmesidir. Dolayısıyla, bulguda da belirtildiği üzere, yasal düzenlemeler ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemelerin prime esas kazanca dâhil edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesinde Belediyenin herhangi bir malî külfete maruz kalmaması için, bahsi geçen personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazanca dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

Asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu geçici 68'inci maddesinde;

“(1) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde

veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(10) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun’un geçici 68’inci maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Kurum (Sosyal Güvenlik Kurumu) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge’nin “İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“ ...

Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.”

denilmektedir. Genelge’de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dahildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun’a eklenen Geçici 71’inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75’inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun’un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primleri emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemede; mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 900.934,83 TL, 2017 yılında 1.829.073,94 TL, 2018 yılında 2.007.142,21 TL’ye ulaştığı ve bu tutarın genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda asgari ücret destek primi kesintilerinin izlendiği emanet hesabın bakiyelerine yıllar itibarıyla yer verilmiştir:

Tablo 20: 2018 Yılı ve Öncesine Ait Olup Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları

333.99.99.13 no.lu Hesap	
Yıl	Bakiye (TL)
2016	900.934,83
2017	1.829.073,94
2018	2.007.142,21

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge’nin dağıtım kısmında mahalli idarelerin olmadığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ile yapılan görüşmelerde asgari ücret destek primi tutarlarının sadece merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı bildirildiği için ilgili destek tutarı emanet hesaplarında tutulduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar söz konusu Genelge'nin dağıtım kısmında mahalli idarelerin olmadığı ve asgari ücret destek tutarının sadece merkezi yönetimi kapsadığı beyan edilse de, bahse konu Genelge'nin 8'inci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idarelerin Hazine tarafından karşılanacak bu tutarları işverenlerden keseceği belirtilmiş ve yine Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6'ncı bölümünde ise asgari ücret destek primlerinin emanet hesaplarına alınacağı ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacağı düzenlenmiştir.

Sonuç olarak; mevzuat hükümleri uyarınca, Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının İdarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikleri bünyesinde barındıran hizmet alımları kapsamında, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenen asgari ücret destek tutarlarının, yüklenici hakedişlerinden kesildiği, ancak ilgili genelgelerde belirtilen şekilde söz konusu asgari ücret primlerinin ne yapılması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Aralık ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede

kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkraya uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan genelgelere hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiğinin açıklandığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 78'inci madde ile 2019 yılında, Geçici 80'inci madde ile 2020 yılında ve Geçici 85'inci madde ile de 2021 yılında da devam etmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunca, 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78, Geçici 80 ve Geçici 85 maddelerine dayanarak sırasıyla 2019 yılında 2019/8 sayılı Genelge, 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge ve 2021 yılında 2021/21 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı Genelgelere idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamasıyla birlikte üç Genelgenin, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarının 2019 yılında 775.241,14 TL, 2020 yılında 149.286,43 TL ve 2021 yılında 16.547,50 TL olduğu; ancak, bu tutarların içinde Belediye şirketi MATAŞ'dan doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilen

personellere ilişkin hakedişlerden kesilenlerin de olduğu; asgari ücret desteğinin sadece 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak hizmet alımları hakedişinden kesilmesi gerektiğinden MATAŞ'dan 2019 yılında kesilen tutarın 703.220,00 TL ve 2020 yılında kesilen tutarı ise 28.922,50 TL olduğu; bu durumda, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne sorulması gereken tutarların aşağıda yer alan tablodaki gibi olduğu anlaşılmıştır:

Hesap Numarası: 333.99.99.13	
Yıl	Bakiye (TL)
2019	72.021,14
2020	120.363,93
2021	16.547,50

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; asgari ücret desteğinin sadece 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak hizmet alımları hakedişinden kesilmesi gerektiği, Belediye Şirketi MATAŞ'dan 2019 yılında kesilen 703.220,00 TL ve 2020 yılında kesilen 28.922,50 TL'nin 23.05.2022 tarihli ve 6721 sayılı muhasebe işlem fişi ile Şirkete iade edildiği; kalan asgari ücret destek primi tutarlarının, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı hususunda 23.05.2022 tarihli 1607547 sayılı yazı ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edildiği de belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, 2019 yılı ve sonrasında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi ve sürecin takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen ve İdarece Ödeme Planına Bağlanan Kamu Zararları İçin Faiz Hesaplanmaması

İdare tarafından, kesinleşen Sayıştay ilamlarındaki tutarlar için düzenlenen ödeme planında kamu zararına ilişkin faiz hesaplamasına yer verilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde; Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı hükümleri yer almaktadır.

19.10.2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kamu zararından doğan alacaklarda taksitlendirme” başlıklı 16’ncı maddesinde ise; kamu zararından doğan alacakların, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebileceği, taksitlendirme süresinin azami beş yıl olduğu bu süre içerisinde asıl alacağın faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacaklarda faiz” başlıklı 18’inci maddesinde ise aynen;

“(1) Kamu zararından doğan alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihi, kural olarak zararın oluştuğu tarihtir.

(2) Sayıştay, ve mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihidir.

(3) Sorumlular ve/veya ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilir.

(4) Borç aslına faiz dahil edilerek, tekrar faiz yürütülemez.

(5) Taksitlendirilen alacaklara, anlaşma tarihindeki faiz oranı uygulanır. Kamu zararının oluştuğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan faiz ayrıca hesaplanır. Ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı ayrı gösterilir. Taksitlerin ödenmesinde sadece anaparaya anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanır.

(6) Kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz konusunda aksine bir hüküm bulunmayan hallerde 4/12/1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri uygulanır.”

Denilmektedir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 111’inci maddesinin birinci fıkrasının (f/8) bendinde; Sayıştay ve mahkeme ilamları ile tazmin hükmolunan alacakların, ilamda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarihten, aksi takdirde karar tarihinden itibaren faize tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, kamu zararından doğan alacakların faizi ile birlikte tahsil edilmesi, taksitlendirme yapılması halinde ise ödeme planında anapara ve faizin ayrı ayrı gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2015 yılı hesabına ilişkin olarak Sayıştay İlamı ile tazminine hükmedilen kamu zararı tutarlarının tahsiline yönelik olarak, 2020 yılında İdare tarafından ilgililere 5 yıllık ödeme planı yapıldığı, ancak herhangi bir faiz hesabı yapılmadığı, sadece anaparanın taksitlendirilerek tahsil edilmeye başlanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince faiz hesaplanmasının yapılacağı ve bu kapsamda yapılan ödeme planında faizin ayrıca gösterileceği, bu konudaki çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece kamu zararından kaynaklanan ve taksitlendirilen alacaklara Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin beşinci fıkrası hükümlerine uygun bir şekilde faiz hesaplanması, bu kapsamda yapılan ödeme planında faize ilişkin tutarların ayrıca gösterilmesi ve söz konusu alacakların faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan sosyal tesislerden ücretsiz veya indirimli yararlanma, konut edindirme yardımı, izin, kreş, ulaşım vb. konuların da yer aldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler Toplu Sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen bir hususta, ancak Kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da "Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunur." denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olduğu, sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Yapılan incelemede; İdare ile TÛM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, “Belli Tarihlerde Personelin İzinli Sayılması”, “Konut edindirme”, “Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma”, “Belediyenin Otoparklarından Personelin Ücretsiz Yararlanması” gibi sosyal denge sözleşmesinin konusuna girmeyen hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; uluslararası sözleşmelere göre kamu çalışanları da dâhil olmak üzere bütün çalışanların toplu sözleşme yapma hakkı olduğu, Anayasa’nın 90’ıncı maddesine göre milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme ya da toplu iş sözleşmesi statüsünde olmayıp münferit bir ödeme kaleminin ödenme usulüne ilişkin olarak şekil şartını karşılamak üzere imzalanan bir sözleşmedir. Bu nedenle sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge ödemesi dışında yer alan diğer düzenlemelerin bulunmaması gerekmektedir. Kaldı ki, söz konusu sosyal yardım ve haklar, sosyal denge sözleşmelerinin değil Toplu Sözleşmelerin kapsamında olabilecek hususlardır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir ödeme, sosyal yardım ve hakkın düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 28: İdare Tarafından Nikâh Ücretlerinin Bazı Kişilere İndirimli Uygulanması

İdarenin ücret tarife cetvelinde Belediye personeli, Belediye şirket işçisi, Belediye meclis üyesi ve çocukları için nikâh ücretlerinin indirimli olarak belirlendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen

hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür.

Örneğin şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Çünkü söz konusu kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede, 2021 yılı ücret tarifesinde İdarenin uhdesinde bulunan Manolya, Serince, Kubbealtı, Adalar ve Teras Salonlarında kıyılacak nikâhların salon ücretlerinin Maltepe Belediyesi personeline, Belediye meclis üyeleri ve birinci derece yakınlarına %50 indirimli olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bir sonraki yılda belirlenecek olan ücret tarifesinde bu konuya dikkat edileceği ve gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan Belediye personeli ve yakınlarına indirimli tarife belirlenmesi mevzuata aykırıdır. İdare tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde muafiyet kapsamı dışında kalan herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife belirlenmemelidir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen ve İdarece Ödeme Planına Bağlanan Kamu Zararları İçin Faiz Hesaplanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Sayıştay İlamları ile Tazminine Hükmedilen ve İdarece Ödeme Planına Bağlanan Kamu Zararları İçin Faiz Hesaplanmaması” başlığı ile 26’ncı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında

			Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi” başlığı ile 6’ncı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmadığı Halde Yapım, Hizmet ve Mal Alımı İşlerinin Bir Arada İhale Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Birim Fiyatlı İş Kapsamında Anahtar Teslim Kreş Binası Yapıtırılması ” başlığı ile 4’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İtirazen Şikâyet Başvuru Sürecinin Takibinde Gerekli Özenin Gösterilmemesi ve Kamu İhale Kanunu’nun 21/B Maddesine Göre İhale Yapılmasına İlişkin Gereçede Eksiklikler Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İdare Tarafından Gerçekleştirilen Bazı İhalelerin Yeterlilik Kriterlerinin Rekabeti

			Engelleyici Hususlar İçermesi” başlığı ile 5’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin İdare Tarafından Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması” başlığı ile 11’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Bazı

			İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması” başlığı ile 14’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması” başlığı ile 15’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi İle Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu

			Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması” başlığı ile 16’ncı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde Alım Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması” başlığı ile 7’nci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşyeri Açma ve Çalışma

			Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması” başlığı ile 16’ncı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde 23’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Belediye Başkanına Meclis Kararı ile Ortak Hizmet Projesi İmzalanması Konusunda Genel Yetki Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare

			Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması” başlığı ile 11’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Otopark Alanlarının Ortak Hizmet Projesi ile Vakfa Devredilmesi, Devir Sonrası Düzenlenen Protokol ve Alt Yüklenici Sözleşmesinde Kamu Menfaatinin Gözetilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde 12’nci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması, Bu İşlerin Yapımının ve İşletilmesinin Projenin Diğer Tarafı Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde 10’uncu bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların (Binalarının) Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması

			sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Binaların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığı ile 2’nci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Kıdem Tazminatı Tutarlarının Gerçeği Yansıtılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde 3’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.