



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA BÜYÜKŞEHİR 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.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	13
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	94

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 9: Yüklenici Kooperatif ve İlgili Üretici Şirket Hakkında Tablo	36

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirketi
ABB	Ankara Büyükşehir Belediyesi
ANFA	ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Limited Şirketi
ANKET A.Ş.	Anket Ankara Kültür Etkinlikleri Tekstil Temizlik Organizasyon Hizmetleri Restorasyon ve İnşaat Ticaret Anonim Şirketi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BELPA A.Ş.	Bel-Pa Ankara Eğitim Sağlık Hizmetleri İnşaat Enerji Gıda Temizlik İthalat İhracat Ticaret Anonim Şirketi
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BSK	Bitümlü Sıcak Karışım
EGO	Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü
HİGŞ	Hizmet İşleri Genel Şartnamesi
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİGT	Kamu İhale Genel Tebliği
KİK	Kamu İhale Kurulu
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
T.A.O	Türk Anonim Ortaklığı
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
YİGŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması
2. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
3. İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
4. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
5. Kamulaştırma Yoluyla Edinilen Taşınmazlar İçin Ödenen Mahkeme Harç ve Giderlerinin İlgili Taşınmaz Hesaplarına Kaydedilmesi
6. Kurum Tarafından Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi
7. Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması
2. Yapım İşlerinden Bir Kısımında İşin Kontrol Amacını Açacak Şekilde Binek Araç Temin Şartı Getirilmesi
3. Kurum Tarafından Alınan Teminatlar ile Emanetlerin Takibinin Yapılmaması
4. Tarımsal Hibelere İlişkin Alımlarda Uygulama Hataları Bulunması
5. Temel ve Bitümlü Sathi Kaplama Yapım İşinin Pazarlık Usulü ile Gerçekleştirilmesi, İşin Tümüyle Alt Yüklenicilere Yaptırılması
6. Şehrin Muhtelif Yerlerinde Yapılan Yapım, Tamir, Tadilat ve Onarım İşinin Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü ile İhale Edilmesi
7. Gıda Malzemesi Alım İşinde Gerekli Şartlar Oluşmadan Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Uygulanması

8. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
9. İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması
10. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması
11. İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması
12. Bütçe İçi İşletme ile İlgili Mevzuata Uygun Hareket Edilmemesi
13. Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi, Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirim Yapılması
14. Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Belediyede İstihdam Edilmesi
15. Doğrudan Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi
16. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
17. Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Tahsis Yöntemi ile Esnaf Odasına Kiralanması
18. Kamu Konutlarının Tahsisinde Uygulama Hatalarının Bulunması
19. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması
20. Belediye Şirketine Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması
21. Taşınmaz Kiralamalarından Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi
22. Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullanılması
23. Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullanılması

24. Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

25. Banka Hesabındaki Kısıtlamaların Kaldırılmaması Nedeni ile Paranın Değer Kaybına Uğraması

26. Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

27. Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması

28. Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi

29. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

30. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımına Hazır Yemek Alımının Dâhil Edilmesi, Zorunlu Personel Oranının Korunmaması ve Bazı Uygulama Hatalarının Bulunması

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.

Ankara Büyükşehir 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 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 paylaşımı şeklindedir. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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 yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 147 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediye personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı dört Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 31 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına 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	7.540	3.417
Sözleşmeli Personel	-	284
Kadrolu İşçi	3.790	307
Geçici İşçi	-	-
Toplam	11.330	4.008
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		7.019

Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının EGO Genel Müdürlüğü ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 2 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

EGO Genel Müdürlüğü 16.12.1942 tarih ve 4325 sayılı Kanun ile bu Kanun'daki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 18 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir 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-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	600.934.392,00	-59.074.000,00	541.860.392,00	537.129.450,83	4.730.941,17
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	81.913.722,00	-12.640.500,00	69.273.222,00	67.618.598,61	1.654.623,39
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.536.280.986,00	366.232.108,00	2.902.513.094,00	2.895.190.909,08	7.322.184,92
04	Faiz Giderleri	150.000.000,00	-25.902.000,00	124.098.000,00	124.096.846,19	1.153,81
05	Cari Transferler	1.160.163.750,00	519.187.900,00	1.679.351.650,00	1.678.130.898,52	1.220.751,48
06	Sermaye Giderleri	2.416.707.150,00	-451.659.310,00	1.965.047.840,00	1.960.697.489,04	4.350.350,96
07	Sermaye Transferleri	33.000.000,00	-5.130.000,00	27.870.000,00	27.837.741,84	32.258,16
08	Borç Verme	30.000.000,00	359.980.000,00	389.980.000,00	389.360.792,64	619.207,36
09	Yedek Ödenek	691.000.000,00	-690.994.198,00	5.802,00	0,00	5.802,00
TOPLAM		7.700.000.000,00	0,00	7.700.000.000,00	7.680.062.726,75	19.937.273,25

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 7.700.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup gider türlerinin hiçbirinde önceki yıldan devreden ödenek

bulunmamaktadır. 2021 yılı içinde eklenen ve düşülen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 7.700.000.000,00 TL olarak kalmıştır. Yıl içinde 7.680.062.726,75 TL bütçe gideri yapılmış, 19.937.273,25 TL ödenek iptal edilmiş, gider türlerinin hiçbirisi için ertesi yıla ödenek devri olmamıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 7.700.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 6.970.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 730.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	124.120.000,00	94.615.653,34	42.089,71	94.573.563,63	76,20
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	233.688.000,00	303.605.514,41	564.486,12	303.041.028,29	129,68
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.000,00	424.267,98	3.600.473,79	-3.176.205,81	0,00
05- Diğer Gelirler	6.088.824.000,00	8.666.599.828,34	102.861.953,92	8.563.737.874,42	140,65
06- Sermaye Gelirleri	479.840.000,00	326.181.182,90	2.476.785,17	323.704.397,73	67,46
08- Alacaklardan Tahsilat	56.800.000,00	57.704.649,92	0,00	57.704.649,92	101,59
09- Red ve İadeler (-)	-13.275.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	6.970.000.000,00	9.449.131.096,89	109.545.788,71	9.339.585.308,18	%134

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %134 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%129,68) ve diğer gelirler (%140,65) beklenenin çok üstünde, vergi gelirleri (%76,20) ve sermaye gelirleri (%67,46) ise beklenenin 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	600.934.392,00	537.129.450,83	89,38
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	81.913.722,00	67.618.598,61	82,55
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.536.280.986,00	2.895.190.909,08	114,15
04- Faiz Giderleri	150.000.000,00	124.096.846,19	82,73
05- Cari Transferler	1.160.163.750,00	1.678.130.898,52	144,65
06- Sermaye Giderleri	2.416.707.150,00	1.960.697.489,04	81,13
07- Sermaye Transferleri	33.000.000,00	27.837.741,84	84,36
08- Borç Verme	30.000.000,00	389.360.792,64	1297,87
09- Yedek Ödenekler	691.000.000,00	0,00	0,00
TOPLAM	7.700.000.000,00	7.680.062.726,75	99,74

Buna göre, 2021 yılında bütçe giderleri %99,74 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %114,15 oranında aşılmıştır. Borç verme ve cari transferler sırasıyla %1.297,87 ve %144,65 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir. Burada yaşanan sapmaların temel nedeni de, devam eden pandemi süreci ve ekonomide yaşanan sorunlardan dolayı yatırım harcamalarından ziyade transfer harcamalarına ağırlık verilmesiyken; borç verme giderlerindeki artışın nedeni ise Kurumun bağlı ortaklığı olan EGO Genel Müdürlüğüne yapılan ödemelerdir.

Belediyenin bütçe gelir 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)	2020 Yılı (TL)	2021 Yılı (TL)	2020-2019 Değişim Oranı (%)	2021-2020 Değişim Oranı (%)
	(A)	(B)	(C)	[D=((B-A)/A)*100]	[E=((C-B)/B)*100]
Vergi Gelirleri	85.053.873,51	103.641.385,87	94.615.653,34	22	-9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	210.972.560,70	224.240.704,66	303.605.514,41	6	35
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.470.700,28	6.424.740,71	424.267,98	160	-93
Diğer Gelirler	5.257.043.012,82	6.203.574.367,77	8.666.599.828,34	18	40

Sermaye Gelirleri	144.590.118,24	193.180.621,99	326.181.182,90	34	69
Alacaklardan Tahsilat	45.720.209,51	64.845.724,09	57.704.649,92	42	-11
Toplam	5.745.850.475,06	6.795.907.545,09	9.449.131.096,89	18	39
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	13.440.064,60	16.872.350,48	109.545.788,71	26	549
Net Toplam	5.732.410.410,46	6.779.035.194,61	9.339.585.308,18	18	38

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 2.560.550.113,57 TL’lik (%38) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 6.000.472,73 TL (%93) ve vergi gelirlerinde 9.025.732,53 TL (%9) azalış olmasına rağmen; diğer gelirlerde 2.463.025.460,57 TL (%40) ve sermaye gelirlerinde 133.000.560,41 TL (%69) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının artması sonucu olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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)*100]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=((C-B)/B)*100]
Personel Giderleri	396.246.994,18	453.809.181,14	537.129.450,83	15	18
SGK Devlet Prim Giderleri	51.439.195,56	55.984.400,45	67.618.598,61	9	21
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.599.182.713,49	1.877.520.889,52	2.895.190.909,08	17	54
Faiz Giderleri	173.629.867,08	195.802.225,81	124.096.846,19	13	-37
Cari Transferler	437.640.514,32	577.500.813,07	1.678.130.898,52	32	191
Sermaye Giderleri	1.264.090.709,42	1.539.190.549,80	1.960.697.489,04	22	27
Sermaye Transferleri	96.269.378,74	154.970.545,86	27.837.741,84	61	-82
Borç Verme	1.009.698.630,96	824.870.579,27	389.360.792,64	-18	-53
Toplam	5.028.198.003,75	5.679.649.184,92	7.680.062.726,75	13	35

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 2.000.413.541,83 TL (%35) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 83.320.269,69 TL (%18), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 11.634.198,07 TL (%21) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 1.017.670.019,56 TL’lik (%54) ve sermaye giderlerinde 421.506.939,24 TL’lik (%27) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 71.705.379,62 TL’lik (%37) ve borç vermede 435.509.786,63 TL’lik (%53) bir

azalış olmuştur. Faiz azalışı borç faizlerindeki ödemelerin gerçekleşmesinden kaynaklı olup özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye transferleri azaltılmış ve bütçe denklığı sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 7.680.062.726,75 TL, Faaliyet Geliri 9.339.585.308,18 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.659.522.581,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ankara Büyükşehir 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)	Sermaye Payı (%)
1	Anket A.Ş.	120.000.000,00	115.261.200,00	96,051
2	Belko Ltd. Şti.	241.000.000,00	240.204.700,00	99,67
3	Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	29.907.000,00	99,69
4	Halk ekmek A.Ş.	40.000.000,00	38.800.000,00	97
5	Metropol A.Ş.	40.000.000,00	39.745.360,00	99,3634
6	Portaş A.Ş.	130.000.000,00	129.997.799,80	99,998
7	Tobaş A.Ş.	31.000.000,00	15.493.800,00	49,98
8	TCDD Teknik Mühendislik ve Müşavirlik A.Ş.	29.500.000,00	2.950.000,00	10
9	Çubuk Tarıma Dayalı İhtisas Sanayi Böl.	4.705.400,00	470.540,00	10
10	Ankara Fuarcılık A.Ş.	75.250.000,00	16.254.000,00	21,60

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 Sermaye Payı (%)
1	Anket A.Ş.	Anfa güvenlik Ltd. Şti.	21.000.000,00	210.000,00	1
		Başkent Elektronik A.Ş.	5.000.000,00	5.000.000,00	100
2	Belko Ltd. Şti.	Anfa Ltd. Şti.	95.000.000,00	88.350.000,00	93
		Anket A.Ş.	120.000.000,00	60.000,00	0,05
		Belka A.Ş.	470.500.000,00	16.467,50	0,0035
		Belpa A.Ş.	20.000.000,00	19.950.000,00	99,75
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	29.923.050,00	99,7435
		Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	84.195,00	0,2807
		Beltema Ltd. Şti.	10.000.000,00	10.000,00	0,10
		Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	720.000,00	0,80
		Halk Ekmek A.Ş.	40.000.000,00	4.081,00	0,01
		Portaş A.Ş.	130.000.000,00	2.405,00	0,00185
3	Halk Ekmek A.Ş.	Seğmen Su A.Ş.	90.000.000,00	90.000.000,00	100
		Anfa Ltd. Şti.	95.000.000,00	6.650.000,00	7
		Anket A.Ş.	120.000.000,00	30.000,00	0,025
		Belko Ltd. Şti.	241.000.000,00	795.300,00	0,33
		Belpa A.Ş.	20.000.000,00	20.000,00	0,1
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	25.650,00	0,0855
		Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	2.935,00	0,0098
		Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	36.000,00	0,04
4	Metropol A.Ş.	Portaş A.Ş.	130.000.000,00	65,00	0,00005
		Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	360.000,00	0,4
5	Portaş A.Ş.	Anket A.Ş.	120.000.000,00	4.648.208,61	3,8735
		Halk Ekmek A.Ş.	40.000.000,00	42.969,00	0,107

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ankara Büyükşehir 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 itibarıyla 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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, İdarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere İdare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol sistemi Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu Usul ve Esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar İdarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir. İdare iç kontrol kurmak amacıyla ilgili “Usul ve Esaslar” ve “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi” doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun bir eylem planı oluşturmuştur.

İç kontrol sistemine ilişkin standartlar ve şartları, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu şartlar dışında kuruma özel farklı standart ya da şartla belirlenmesine gerek görülmemiştir.

Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Müdürlükler bazında iş akış süreçleri belirlenmiş ve yayımlanmıştır. Başkanlık makamı tarafından yetkiler ve yetki devrinin sınırları yazılı olarak belirlenmiş ve görev tanımlarına dokümanlarında tablo halinde yer verilmiştir.

Kurum yönetimi, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Kurumdaki tüm personel etik sözleşmesini imzalamış ve bu belgeler İnsan kaynakları birimi tarafından personellerin özlük dosyasında muhafaza edilmektedir.

Hassas Görev Prosedürleri hazırlanmakta ve tamamlanma aşamasına gelmektedir. Her yıl ihtiyaç analizine dayalı bir hizmet içi eğitim planı hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

İdarenin stratejik planları, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin mali yıl bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş ve çalışmaktadır.

İdare faaliyet raporlarını faaliyet sonuçlarını içerecek şekilde bu veri kaynaklarından faydalanarak düzenli olarak hazırlamakta ve Kurumun web sayfasında yayımlamaktadır. Kurum bilgi güvenliği yönetim sistemini bilgi güvenliği yönetimi standartları gerekliliklerine uygun şekilde kurmuş ve çalıştırmaktadır.

Kontroller iç kontrol amaçlarına etkin hizmet edip etmemesine göre güvence sağlayacaklardır. İzleme standardı, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliğe ilişkin koşullar içerir. Bu itibarla İdare, yönetici görüşlerini, iç ve dış denetim raporlarındaki bulguları, talep ve şikâyetler gibi bilgi kaynaklarını kullanarak eylemleri ve kontrol faaliyetlerini gözden geçirmeli ve sistemini güncellemelidir.

Sonuç olarak, İdarenin kurduğu iç kontrol sisteminin büyük ölçüde uygun ve gelişmiş olduğu, izleme değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesi ile sistem bileşenlerinin öncelikle çalışması ve takiben etkinliğinin sağlanması ile güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacağı değerlendirilmiştir. İdarenin iç kontrol sistemini düzenli olarak değerlendirmeye tabi tutması ve gerekli önlemleri alması gerektiği gözlemlenmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir 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: Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum tarafından yürütülen kentsel dönüşüm projelerinin incelenmesi sonucunda; ilgili bölgelerde yer alan hak sahipleri ile anlaşmalar imzalandığı; bu anlaşmalar uyarınca bölgede yer alan taşınmaz mülkiyet haklarının Kuruma geçtiği, söz konusu mülkiyet hakları karşılığında Kurum tarafından ilgili hak sahiplerine değişik boyutlarda (80 m²,100 m²,120 m²) konut teslim yükümlülüğüne girildiği görülmüştür. Ne var ki, yapılan araştırmalarda Kurum mülkiyetine geçen taşınmazların da bahsi geçen yükümlülüklerin de muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu nedenle söz konusu taşınmazların ve yükümlülüklerin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde; büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolunun esas olduğu belirtilmiş, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamının belediyeler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifade edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından da yukarıda yer alan hükümler uyarınca çeşitli tarihlerde ve çeşitli bölgelerde kentsel dönüşüm projeleri başlatılmış, 10.000'in üzerinde hak sahibi ile sözleşme imzalanarak birer adet daire karşılığı bu kişilere ait taşınmaz mülkiyet hakları kamulaştırılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesinde 250-Arazi ve Arsalar Hesabının kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsalarının izlenmesi için kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde,

uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması temel amaç olarak öngörülmüştür.

Yönetmelik'in "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; muhtemel risk ve olaylar için karşılık ayrılması "İhtiyatlılık" kavramı içerisinde tanımlanmış, aynı maddede önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde bilanço tarihinde var olan ve sonucu belirsiz bir ya da birkaç olayın gelecekte ortaya çıkıp çıkmamasına bağlı durumları ifade eden, muhtemel olaylar ve yükümlülüklerden kaynaklanan, gerçeğe yakın olarak tahmin ve hesap edilebilen giderlerin tahakkuk ettirilerek faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı belirtilmiş, 8'inci maddesinde ise belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması bilanço ilkelerinin amaçlarından biri olarak ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmış; "Yöneticilerin Sorumluluğu" başlıklı 349'uncu maddesinde ise muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin borçlar ve diğer mali yükümlülükler ile ileride yükümlülük doğurabilecek taahhüt ve garantilerin kaydı, izlenmesi ve kamuoyuna açıklanması konularında gerekli tedbirleri alacakları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere; muhasebedeki en temel ilkelerden bir tanesi muhtemel yükümlülüklerden kaynaklanan ve gerçeğe yakın olarak tahmin edilebilen giderlerin de tahakkuk ettirilerek mali tablolarda gösterilmesidir. Bedelleri tahmin edilebilen muhtemel yükümlülüklerin bile mali tablolarda gösterilmesi zorunlu tutulmuş iken kesinleşmiş yükümlülüklerin mali tablolarda yer almaması muhasebenin temel ilkelerine ve uluslararası standartlara uygun değildir.

Kurum tarafından kentsel dönüşüm kapsamında hak sahipleriyle sözleşme yapmak suretiyle edinilen taşınmazlar 250-Arazi ve Arsalar Hesabına kaydedilmediği gibi mezkûr sözleşmeler dolayısıyla girilen yükümlülüklerle ilişkin muhasebe kayıtları da yapılmamış, mali tabloların hem duran varlıklar yönünden hem de yükümlülükler yönünden hatalı gösterilmesine sebebiyet verilmiştir.

Yapılan incelemede, Yeni Mamak, Dikmen ve Hıdırlıktepe Kentsel Dönüşüm Projeleri kapsamında yapılacak konutlardan daire vermek üzere, proje alanı içerisindeki tapuların Kurum

adına devralındığı görülmüştür. Bahsi geçen 3 adet kentsel dönüşüm projesinde toplamda 11.138 adet konutun hak sahiplerine henüz teslim edilmediği ve Kurum yükümlülüklerinin henüz sonlandırılmadığı tespit edilmiştir.

Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında bir kısım hak sahipleri için 2021 yılında ihale ve protokol düzenlenmiş ve 4.479 adet konut yapımına başlanmıştır. Bahsi geçen konutların ihale ve protokol sonucunda oluşan yaklaşık maliyet bedellerinin daire başına 385.000,00 TL olduğu nazara alınır, teslim edilmeyen 11.138 adet konuta ilişkin Kurum yükümlülüğünün yaklaşık 4 milyar TL'nin üzerinde olduğu rahatlıkla anlaşılacaktır. Bir başka ifadeyle, Kurumun kesin olarak yükümlülük altına girdiği yaklaşık 4 milyar TL bulunmakta ve bu yükümlülük kapsamında edinilen taşınmazlar mali tablolarda gözükmemektedir.

Kamu İdaresi cevabında kentsel dönüşüm kapsamında arsa devirlerinin sürekli devam ettiği, yeniden planlama, plan iptalleri nedeniyle parselasyon çalışmalarının yapıldığı, mülkiyet değişikliklerinin sıkça olduğu, yapımların sadece bedeliyle yaptırma şeklinde değil kat karşılığı yaptırmak şeklinde de olabildiği bildirilmiş ise de her ne sebeple olursa olsun Kamu İdaresinin mülkiyetine geçen ve tapuda Kurum adına tescil edilen taşınmazlar ile bu taşınmazlar karşılığında hak sahiplerine karşı girişilen yükümlülüklerin mali tablolarda yer almaması düşünülemez.

Sonuç olarak, bahsi geçen kentsel dönüşüm projelerindeki arsaların tapusunun Kuruma ait olmasına ve karşılığında hak sahiplerine borçlanıyor olunmasına rağmen bu taşınmazlara ilişkin gerekli kayıtların yapılmaması Kurum mali tablolarında 250-Arsalar Hesabı ve ilgili yükümlülük hesaplarının eksik ve hatalı gösterilmesine sebebiyet vermektedir.

BULGU 2: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı ve bu durumun geçmiş dönemlerde de denetim raporuna konu edilmesine rağmen gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "Mükellefiyet" başlıklı bölümünde yer alan "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlığı altında "3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; (...) belediyelerin (...) ticari, sınai,

zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.” denilmektedir. Bu hükümden dolayı belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde;

“Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.” hükmü bulunmaktadır.

Mezkûr Yönetmelik'in 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde ise;

“1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç (...) kaydedilir.” denilmektedir.

Dolayısıyla, belediyeler katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri Katma Değer Vergilerini, tahsil ettikleri hesaplanan Katma Değer Vergisinden indirebilecek, bunun haricindeki KDV'leri ya giderleştirmek ya da aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün, Ankara Büyükşehir Belediyesine verdiği 18.02.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-1650 sayılı görüş yazısında da *“KDV tahsilatını gerektiren”* faaliyetlere ilişkin olarak alınan taşınırlara ödenen KDV'lerin indirim konusu yapılabileceğinden bahsedilmekte ve bu görüş de yukarıdaki açıklamaları desteklemektedir.

Yine Yönetmelik'e göre, belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamında ay içerisinde mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin, mal ve hizmet satışı dolayısıyla tahsil edilen

KDV'den fazla olması durumunda aradaki farkın 190-Devreden KDV hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kurumun tüm alımlarında Katma Değer Vergisini 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip ettiği görülmüştür. Bunun neticesinde,

- Ay sonlarında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucunda ortaya çıkan 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda, dönen varlıklar hesap grubunun yaklaşık %54'ü oranında olan 4.573.541.842,62TL gibi yüksek tutarda yer almasına,
- Faaliyet sonuçları tablosunda, 630-Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük yer almasına,
- Söz konusu KDV aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın (150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı vs.) mali tablolarda eksik görülmesine sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca bu uygulama ile KDV'nin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Büyükşehir Belediyesinde, ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi tutarının, devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkânının kalmadığı ve böylece bazı ay sonlarında vergi dairesine ödenmesi gerekebilecek tahsil edilmiş KDV tutarlarının da Büyükşehir Belediyesi kaynakları arasında yer aldığı görülmüştür.

BULGU 3: İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Kurum taşınmazlarının incelenmesi sonucunda, İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edilenlerin ilgili duran varlıkların Tahsis Edilen Taşınmazlar alt kodunda ve 500-Net Değer Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'inci maddesinde “*Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir*” denilmektedir. Detaylı Hesap Planında da başka kurumlara tahsis edilen taşınmazların ilgili duran varlık hesabının 02 alt kodunda, tahsisli olarak kullanılan taşınmazların da 03 alt kodunda izleneceği gösterilmektedir. Ayrıca Detaylı Hesap Planına göre tahsis işleminin muhasebeleştirilmesinde

bu hesapların karşısında başka kurumlara tahsis edilen taşınmazlar için 500.11-Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı, tahsisli kullanılan taşınmazlar için de 500.12-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı kullanılmalıdır. Yine Yönetmelik'e göre tahsis edilen taşınmazlara ait amortismanların çıkışının yapılması, tahsisli kullanılanların amortisman kayıtlarının da yapılması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabı veya 252-Binalar Hesabında alt kodlar itibariyle takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yönetmelik'te belirtilen bu hükümlere göre; Belediye tarafından tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre kayıtlı değerleri üzerinden 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabı veya 252.02-Binalar Hesabına alacak; 500.11 Net Değer Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

2020 yılında da bulgu konusu edilen bu hususa ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, Kurum tarafından tahsis edilen taşınmazların gerek 500-Net Değer Hesabı gerekse de ilgili maddi duran varlık hesaplarına yönelik muhasebe kayıtlarının yapılmaması, 500-Net Değer Hesabının yaklaşık 500 milyon TL eksik, ilgili maddi duran varlık hesaplarının ise aynı toplam tutar kadar fazla görünmesine neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında, Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için ilgili işlemlerin başlatıldığı ve Belediyenin tahsisli kullandığı taşınmazlar için ise muhasebe işlemlerinin yapıldığı ifade edilse de 2021 yılı Bilançosunda hata devam etmektedir.

Kurum tarafından tahsis edilen taşınmazların söz konusu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak ilgili varlık ve özkaynak hesaplarına alınmaması mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

BULGU 4: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Kurumun mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi bir kısım taşınmazın belirlenen sürelerle geçerli olmak üzere meclis kararı ile

belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hizmet imtiyazına konu edilen sosyal tesisler ve otopark gibi taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, Kurum tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, rekreasyon alanı ve sosyal tesis gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılması gerekmektedir. Kurumda bu minvalde birçok işletme hakkı devri bulunmasına rağmen, yılsonu bilançosunda 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının bulunmayışı mali tablolar açısından eksiklik oluşturmaktadır.

Kamu idaresi tarafından, meclis kararı ile işletme hakkı belediye şirketlerine devredilen bazı taşınmazların 2022 yılı itibari 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmeye başlandığı bildirilmiş olup yapılan bu işlemin 2021 yılı bilançosu üzerinde hata giderici bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 5: Kamulaştırma Yoluyla Edinilen Taşınmazlar İçin Ödenen Mahkeme Harç ve Giderlerinin İlgili Taşınmaz Hesaplarına Kaydedilmesi

Kurum hesaplarının incelenmesi sonucunda, kamulaştırma davaları sonuçlandıktan sonra ödenen mahkeme harç ve giderlerinin kamulaştırılan ilgili taşınmaz hesabına

kaydedildiği görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 29'uncu maddesinde; mahkeme heyetinin harcırahlarının, bilirkişilerin ve keşifte dinlenen muhtarın mahkemece takdir edilecek ücretlerinin, tapu harçlarının ve Kanun'un gerektirdiği diğer giderlerin kamulaştırmayı yapan idarece ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 630-Giderler Hesabının niteliğini ve işleyişini anlatan 372 ve 373'üncü maddelerinde; bu hesabın bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı ve nakden veya mahsuben ödenen giderlerin bu hesaba borç, ilgili hesaplara ise alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescili mahkemenin nihai kararından sonra gerçekleşmektedir. Diğer bir ifadeyle, mahkeme ilamı, kamulaştırmaya konu taşınmazın mülkiyet veya irtifak hakkına sahip olmanın dayanağını oluşturmaktadır. Kesinleşen mahkeme kararından ve tapu işlemlerinden sonra kamulaştırılan taşınmaz ilgili maddi duran varlık hesabına alınmaktadır. Bu kapsamda taşınmazın kamulaştırma bedeli ile ilgili olmayan ve idarece ödenecek olan bedellerinin giderleştirilmesi ve taşınmazın değerine eklenmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde mahkeme harç ve giderleri kapsamına giren faiz ve vekâlet ücretlerinin kamulaştırılan taşınmazın değerine eklendiği başka bir ifadeyle 250-Arsalar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında kamulaştırma dava ödemelerinin, 2022 yılı itibariyle arsanın alış bedeli, vekalet ücreti ile yasal faizi ayrı harcama kalemleri olarak ayrılmaya; geriye kalan yargılama gideri, harç giderleri, masraflar ile bunların yasal faizlerinin ise mahkeme ve harç kapsamında giderleştirilmeye başlandığı ifade edilse de 2021 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

Sonuç olarak, yapılan bu tip hatalı muhasebe kayıtları sonucunda, mali tablolarda ilgili taşınmaz hesapları ödenen mahkeme harç ve giderleri kadar fazla, giderler hesabı ise aynı tutarda eksik görünmektedir.

BULGU 6: Kurum Tarafından Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi

Kurum mali tablolarında yer alan taahhüt hesaplarının incelenmesi sonucunda;

- 2021 yılının son aylarında sözleşmesi imzalanan bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmediği,
- 2021 yılında sözleşmesi imzalanan veya daha önceki yıllarda sözleşmesi imzalanıp da 2021 yılında ödemesi gerçekleşen ve “Cari Transfer” ekonomik kodu üzerinden giderleştirilen işlerin 920-Gider Taahhütleri Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “92 Taahhüt hesapları” başlıklı 448'inci maddesinde, bu hesap grubunun yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerinin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Söz konusu hesap grubunun incelenmesi sonucunda aşağıda detayları ile belirtilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

a) Yılın Son Aylarında Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi

Taahhüt hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, 2021 yılının son aylarında yapılan ve 2021 yılında herhangi bir ödemesi gerçekleşmeyen sözleşmelerden bir kısmının 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Yukarıda adı geçen Yönetmelik'in 449'uncu maddesinde; sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlere ilişkin detaylı bilgilerin yer aldığı taahhüt kartının sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili tahakkuk dairesi tarafından muhasebe birimine gönderileceği belirtilmiştir. Aynı maddede ayrıca, bu kartlardan yararlanılarak gider taahhütlerine ilişkin gerekli kayıtların yapılacağı ve gider taahhütleri kayıtlarının yapıldığı muhasebe işlem fişine taahhüt kartının onaylı bir örneğinin ekleneceği de ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in ilerleyen maddelerinde mezkûr hesap grubunda yer alan 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının niteliği ve işleyişi anlatılmış, söz konusu hesaplara yapılacak borç ve alacak kayıtları detaylı bir şekilde belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; taahhüt kartının hazırlanması, bu kartta yer alan bilgilere göre gider taahhüt kayıtlarının yapılması herhangi bir şart ve ödeme işlemine bağlanmamış, sözleşmenin imzalanmasını müteakip en geç üç iş günü

içerisinde ilgili tahakkuk dairesi tarafından muhasebe biriminin bilgilendirilmesi ve gerekli kayıtların yapılması öngörülmüştür.

Yukarıda yer alan hükümlere rağmen, 2021 yılının Kasım ve Aralık aylarında sözleşmesi imzalanan ve toplam sözleşme bedeli 117.096.085,44 TL olan 29 adet iş için Kurum tarafından taahhüt kaydı girişleri yapılmamıştır. Hatalı bu husus, mali tablolarda 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının belirtilen tutar kadar eksik gösterilmesine sebebiyet vermiştir.

Her ne kadar Kurum tarafından verilen cevapta, 2021 yılının son aylarında gerçekleştirilen sözleşmelere ilişkin taahhüt dosyalarının yıl sonuna kadar Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına gönderilmediği, 2022 yılında gönderilen dosyalarla ilgili taahhüt kayıtlarının yapıldığı bildirilmişse de yapılan düzeltmeler 2021 mali yılı sona erdikten sonra gerçekleştiği için 2021 yılına ilişkin mali tabloların hatalı gösterilmesine engel olunamamıştır.

b) Cari Transfer Kapsamında Gider Kayıtları Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Gider Taahhüt Kayıtlarının Yapılmaması

Kurum tarafından bazı mal ve hizmetler ile yapım işleri sözleşmeye bağlı olarak üçüncü şahıslardan satın alınmakta, söz konusu hizmetler “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler” veya “Hane Halkına Yapılan Transferler” kapsamında değerlendirilerek “cari transfer” ekonomik kodu üzerinden giderleştirilmekte ve buna karşın söz konusu gider taahhütlerine ilişkin herhangi bir muhasebe kaydı yapılmamaktadır.

Her ne kadar, bahsi geçen hizmetler sonuç itibariyle hane halkına veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlara menfaat sağlasa da, bu husus söz konusu mal ve hizmet alımı ile yapım işinin bir sözleşmeye dayanılarak ve bir taahhüde girilerek üçüncü şahıslardan temin edildiği gerçeğini değiştirmemektedir.

Yapılan incelemelerde; mobil internet hizmet alım işlerinin (ortak alanlarda sunulan), ortak hizmet alanlarına ilişkin (cami, okul, köy konağı vs.) yapım, bakım ve onarım işlerinin, spor kulüpleri için yapılan çeşitli yapım işlerinin, tarımsal hibe amacıyla satın alınan tohum ve damızlık hayvan işlerinin, sokak sağlıklaştırmasına ilişkin çeşitli işlerin, sosyal yardım amacıyla yapılan işlerin (ekmek, kömür, süt ve gıda alımı gibi) bir sözleşmeye bağlı olarak yüklenicilerden temin edildiği görülmüştür. Bir başka deyişle söz konusu hizmetler için bir taahhüde girilmiş ve bu taahhüde göre ödemeler gerçekleştirilmiştir.

Ne var ki, bahsi geçen sözleşmeler Kurum tarafından gider taahhütleri kapsamında değerlendirilmemiş, ilgili bedeller 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 448 ile 457'nci maddeleri arasında taahhüt hesaplarının nitelik ve işleyişleri detaylı bir şekilde anlatılmış, sözleşmeye bağlı olarak üçüncü şahıslardan satın alınan ancak "cari transfer" olarak değerlendirilen işlerin gider taahhütleri hesabına kaydedilmeyeceğine ilişkin herhangi bir istisnaya yer verilmemiştir.

Yukarıda yer alan işlerden; "Buğday Tohumu Alım İşi" sözleşme bedelinin 45 milyon TL, "Arpa Tohumu Alım İşi" sözleşme bedelinin yaklaşık 15 milyon TL, "Ekmek ve Glutensiz Ekmek Alımı İşi" sözleşme bedelinin yaklaşık 40 milyon TL, okul, köy konağı vs. yerlerin bakım onarım işi sözleşme bedelinin yaklaşık 40 milyon TL olduğu düşünüldüğünde cari transfer harcamalarının kapsamı ve bu harcamaların gider taahhüt hesaplarına kaydedilmemesinin mali tablolarda oluşturacağı hatanın büyüklüğü anlaşılmaktadır.

Kurum tarafından hatalı uygulama konusunda çalışma yapılacağı belirtilmişse de 2021 yılına ilişkin mali tablolardaki hatanın giderilmesine ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

Buna göre; hangi ekonomik kod üzerinden giderleştirildiğine bakılmaksızın sözleşmesi yapılan ve üçüncü şahıslara karşı taahhüt altına girilen işlerin gider taahhütleri kapsamında değerlendirilmesi ve ilgili bedellerin 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Bu husus, mali tabloların gerçek durumu yansıtması, Kuruma ait taahhütlerin Kurumun muhatapları açısından tam ve doğru olarak değerlendirilebilmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi

Kurum taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin taşınmaz formlarının usulüne uygun olarak oluşturulmadığı, taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı, taşınmazlara ilişkin bedel belirleme çalışmalarının yapılmadığı ve muhasebede yer alan taşınmaz kayıtlarının fiili duruma göre düzeltilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda taşınmazların kamu kaynağı olduğu belirtilmiş, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili

olanların bu kaynakların muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 60'ıncı maddesinde, idarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek görevi mali hizmetler birimine tevdi edilmiştir.

Aynı Kanun'un 44'üncü maddesinde, taşınmazların kaydına ilişkin usûl ve esaslar konusunda Cumhurbaşkanına (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetki verilmiş, bu kapsamda hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'te belediyelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydının ve icmal cetvellerinin bu Yönetmelik uyarınca yapılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in ekinde taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş kayıt planına yer verilmiş, "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar", "Orta Malları", "Genel Hizmet Alanları" ve "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsisler" için Yönetmelik'in ekinde ayrı ayrı formlar bulunduğu, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince söz konusu formların hazırlanacağı, mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise taşınmaz bedelinin her bir taşınmaz için nasıl tespit edileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, bu kapsamda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bunun belirlenememesi durumunda ise sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Diğer taşınmazlar için ise maliyet bedeli ve rayiç bedel konusunda bir düzenleme yapılmamış, bu taşınmazların kaydında doğrudan doğruya iz bedelinin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Maliyet bedeli ve rayiç bedelin belirlenmesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde 2014 yılında değişikliğe gidilerek söz konusu değerler belirleninceye kadar emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerin ve icmal cetvellerinin hazırlanması öngörülmüş, bu işlemin en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanması zorunlu

tutulmuştur. Aynı maddede muhasebe birimine de çeşitli yükümlülükler getirilmiş, icmal cetvellerinin hazırlanması üzerine muhasebe birimi tarafından muhasebede kayıtlı taşınmazların 01.10.2014 tarihine kadar ilgili hesaplardan çıkarılıp aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden yeni muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise maliyet bedeli ve rayiç değer konusunda yapılacak çalışmanın en geç 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde yapılan düzenleme ile kamu idarelerine daha önceden muhasebe kayıtlarına giren hatalı taşınmaz kayıtlarını fiili duruma göre tamamen düzeltme imkânı getirilmiş, 2014 yılının ekim ayına kadar bu işlemin emlak vergi değerleri üzerinden yapılma kolaylığı da sağlanmıştır. Maliyet bedeli ve rayiç değer belirlenmesi için 2017 yılının sonuna kadar 3 yıllık ilave bir süre daha tanınmış, tüm işlemlerin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik'e uygun hale getirilmesi için kurumlara önemli bir fırsat verilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından 2014 yılı ekim ayı ve 2017 yılının sonuna kadar yerine getirilmesi gereken zorunluluklara uyulmadığı, Kurum taşınmazlarına ilişkin formların, icmal cetvellerinin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik'in amir hükümlerine uygun hale getirilmediği görülmüştür. 2014 yılının üzerinden yaklaşık 7 yıl, 2017 yılının üzerinden ise yaklaşık 4 yıl geçmesine rağmen bahsi geçen işlemler hakkında Kurum tarafından 2021 yılı sonu itibariyle de gerekli çalışmaların başlatılmadığı, Kurum taşınmaz icmal cetvelinin olmadığı, muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında bağlantının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Kurum taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu Daire Başkanlığı tarafından Kurumun mülkiyetinde ve tasarrufunda olan taşınmazlara ilişkin çalışmalar yapılmış ve taşınmaz bilgi sistemi oluşturulmuştur. Ancak, taşınmaz bilgi sisteminde yer alan taşınmaz bedelinin hangi esasa göre belirlendiği; maliyet bedelinin mi, rayiç bedelin mi yoksa emlak vergi değerinin mi hesaplamaya esas alındığı anlaşılamamıştır.

Bununla birlikte, Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz formları da usulüne uygun olarak hazırlanmamış, tapu detay bilgileri, mevcut kullanım şekli, edinme şekli ve tarihi, taşınmaz bedeli gibi çok önemli sütunlar boş bırakılmıştır. Taşınmaz icmal cetvellerini hazırlamakla görevli Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yukarıda bahsi geçen icmal cetvelleri hazırlanmamış, muhasebe kayıtlarında fiili duruma göre bir düzeltme yapılmamıştır. Bir başka deyişle, Yönetmelik uyarınca yapılması gereken işlemler yerine getirilmediği için "Taşınmaz Bilgi Sistemi" ile "Muhasebe Bilgi Sistemi" arasında sistematik bir bağlantı kurulamamıştır.

Bu nedenle, mali tablolarda yer alan ve taşınmaz kayıtlarını gösteren 250-Arazi ve Arsalar Hesabının, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının, 252-Binalar Hesabının Kurumun mülkiyetindeki tüm taşınmazları kapsayıp kapsamadığının, söz konusu hesaplara dâhil olan taşınmazların olması gereken değerleri ile kaydedilip kaydedilmediğinin anlaşılması mümkün olamamaktadır.

Kurum tarafından 2020 yılı Ocak ayı itibariyle taşınmaz tespit çalışmalarına başlanıldığı, cins tashihi ile ilgili işlem yapılmak üzere ilgili birimlerin haberdar edildiği, taşınmaz bilgi sistemine ilişkin 2020 yılının Eylül ayında çalışmaların başlatıldığı ve tapu bilgileriyle uyumun sağlanmaya çalışıldığı belirtilmiş, çalışmaların en kısa sürede bitirilerek taşınmazların fiili durumu ile muhasebe kayıtları arasında uyumun sağlanmasının amaçlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim tarafından vakit kaybetmeksizin fiili envanter çalışmaları tamamlanmalı, tapuda kayıtlı taşınmazlar için maliyet bedelleri (bunun mümkün olmaması durumunda sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli), diğer taşınmazlar için ise iz bedelleri esas alınarak taşınmaz formları eksiksiz bir biçimde oluşturulmalıdır. Hazırlanacak bu formlar esas alınarak mali hizmetler birimi tarafından icmal cetvellerinin hazırlanması, mali tablolarda yer alan taşınmaz kayıtları - Yönetmelik'te belirtilen işlem zamanında yapılmadığı için bir defaya mahsus olacak şekilde- bu yeni bilgilere göre güncellenerek fiilî durumla kaydî durumun eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Malzemelerin Kayıt ve Kontrol Sürecinde Eksikliklerin Bulunması

Taşınır işlemlerine ilişkin kayıtlar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, ayrıntıları aşağıda belirtildiği üzere Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı bazı hususların bulunduğu görülmüştür.

- Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonu itibari ile Yönetmelik

ekinde yer alan “Sayım tutanağı” düzenlenmek suretiyle fiili sayımlarının yapılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenlemeye rağmen harcama birimleri tarafından 2021 yıl sonu sayım işlemlerinin yapılmadığı ve “Sayım tutanağı” düzenlenmediği görülmüştür.

- Mezkûr Yönetmelik’in “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde, Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli’nin “Gelecek Yıla Devir” sütununda gösterilen miktarın, yıl sonlarında hazırlanması gereken Sayım Tutanağı’nın “Sayımda Bulunan Miktar” sütununda gösterilen miktara eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Harcama birimlerine ait 2021 yıl sonu Sayım Tutanağı’nın bulunmaması nedeni ile söz konusu eşitliğin sağlanıp sağlanmadığına ilişkin tespit yapmak mümkün olamamıştır.

- Yönetmelik’in “Defterler” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasına göre taşınır işlemlerinde tutulması gereken defterler arasında sayılan ve taşınır malzemelerin takip ve kontrolünün sağlanabilmesi açısından son derece önemli verilerin işlenmesi amacıyla düzenlenen Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanaklı Taşınırlar Defteri’nin harcama birimleri tarafından tutulmadığı tespit edilmiştir.

- Mezkûr Yönetmelik’in “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, demirbaşlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için Dayanaklı Taşınırlar Listesi’nin düzenlenmesi öngörülmüştür. Benzer düzenleme Yönetmelik’in “Dayanaklı taşınırların kullanıma verilmesi” başlıklı 23’üncü maddesinin beşinci fıkrasında da mevcuttur. Bununla birlikte Yönetmelik’in “Devir işlemleri” başlıklı 33’üncü maddesinin dördüncü fıkrasından, söz konusu listelerin bahsi geçen ortak kullanım alanlarında asılı bulunması gerektiği de anlaşılmaktadır. Kurumda, ortak kullanım alanlarına tahsis edilen yazıcı, mobilya ve halı gibi demirbaşlar için Dayanaklı Taşınırlar Listesi düzenlenmediği görülmüştür.

- Yönetmelik’in “Dayanaklı taşınırların numaralanması” başlıklı 36’ncı maddesinin birinci fıkrasında, giriş kaydı yapılan dayanaklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği hüküm altına alınmış olmasına rağmen, Kuruma ait dayanaklı taşınırlar için verilen sicil numaralarının taşınırların üzerinde belirtilmediği tespit edilmiştir.

- Mezkûr Yönetmelik’in “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6’ncı maddesinin dördüncü fıkrasının (f) bendinde ifade edildiği üzere, harcama

yetkilileri tarafından asgari stok seviyesi belirlenmesi gerekirken incelenen Kurum ambarlarına yönelik olarak herhangi bir asgari stok seviyesinin belirlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca harcama yetkililerinin, taşınır kayıtlarının ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de aynı maddede belirtilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, bulguda bahsi geçen eksikliklerin nedeni olarak eski yazılım programları gösterilmiş ve gelecek dönemlerde söz konusu problemlerin giderilmesi amacıyla çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda maddeler halinde sayılan eksiklikler dolayısı ile harcama yetkililerinin, taşınır kayıt ve kontrol süreçlerine ilişkin sorumluluklarının tam anlamı ile yerine getirilmediği tespit edilmiş olup söz konusu eksikliklerin giderilerek taşınır işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi önem arz etmektedir.

BULGU 2: Yapım İşlerinden Bir Kısımında İşin Kontrol Amacını Aşacak Şekilde Binek Araç Temin Şartı Getirilmesi

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen ve 2021 yılı içerisinde ödemeleri devam eden bazı yapım işi ihalelerinde, işin kontrolü amacını aşacak sayıda yakıt dâhil binek araç temininin zorunlu tutulduğu ve bu araçların ihale konusu işin yürütülmesi ile ilgisi olmayan bazı durumlarda da kullanıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, kamu idarelerinin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ve aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde, ihale konusu işin yürütülmesi için işyerinde

bulundurulması öngörülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin bilgilere sözleşme tasarısında yer verileceği belirtilerek ihale konusu işin yürütülmesi amacını aşan taleplerin mevzuata uygun olmadığı vurgulanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı 49'uncu maddesinde ise, ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesinin yükleniciden istenilemeyeceği, ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın eki olarak yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in temel amacı, kamudaki taşıtların giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olarak açıklanmıştır. Bu doğrultuda, kamu idareleri tarafından edinilecek taşıtlara ilişkin birçok kısıt getirilmiştir. Örneğin, taşıtların kiralamalarında aylık kiralama bedeli ilgili taşıtların kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacak, hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek araç kiralanamayacak veya yakıt dâhil araç kiralama yapılamayacaktır. Mezkûr mevzuatta, hizmet alımı suretiyle taşıtların edinilmesinin gerektirdiği giderlerin kurum bütçesinde öngörülen ödenekler çerçevesinde karşılanacağı da vurgulanmıştır.

Kamu İhale Kurulunun, en düşük teklif bedeli yaklaşık 75.000.000,00-TL olan bir bina ikmal inşaatı ihalesine ilişkin olarak aldığı 2021/UY.I-2281 numaralı Kararı'nda, mevzuat hükümleri doğrultusunda idarelerin yüklenicilerden araç talep edebileceği, ancak araç maliyetlerinin isteklilerce teklif fiyatına yansıtılacağı ve bu doğrultuda kamuya olan maliyetin artacağı açık olduğundan söz konusu düzenlemelerin işin niteliği ve büyüklüğü ile uyumlu olması gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda mezkûr iş kapsamında 4 adet binek araç ve 1 adet 4*4 kasa tipi suv aracının işin niteliği ve büyüklüğü ile uyumlu olmadığına, ilgili araçların toplam maliyete yüklediği ek maliyetin söz konusu araçların ayrı bir ihale ile temin edilmesini gerektirebilecek ölçüde büyük olduğuna karar verilerek ihalenin iptaline hükmedilmiştir. Böylece, çalışma mahali belli ve tek bir bölgeyi içeren yaklaşık 75.000.000,00 TL bedelli bina yapım ihalesinde 4 binek araç talebi fazla görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idareleri ihalelerde temel ilkeleri zedeleyecek hükümlere yer vermekten kaçınmalı, isteklilere işin

yürütülmesi ile doğrudan ilgisi olmayan ek külfetler yüklememeli ve işin kapsamını aşan binek araç ihtiyaçlarını bahsi geçen BKK'ya uygun olarak ayrı bir ihale ile gidermelidirler.

Yapılan incelemelerde, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil eden durumlar tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Söz konusu ihalelere ait sözleşmelerde, kontrol araçlarına ilişkin olarak,

“...yüklenici tarafından en geç yer teslimine kadar 1400-1600 cc aralığında motor hacmine sahip, otomatik vites, C segmenti, üzerlerine yakıt için taşıt tanıma sistemi takılmış ve en az 2018 (bazı ihalelerde en az 2020) model 5 adet (sayı ihaleden ihaleye değişmektedir) binek oto idareye teslim edilecektir. İdare, resmi tatil ve idari izin günleri de dâhil olmak üzere işin geçici kabulünün onaylandığı tarihe kadar teslim edilen araçların kullanım, sevk ve idaresine ilişkin her türlü hakka sahiptir. Bu araçların tüm bakım, onarım, tamir, yakıt, genişletilmiş kasko yaptırılması vb. diğer tüm masrafları yükleniciye aittir.” ifadeleri yer almaktadır.

Bahsi geçen sözleşme hükmünde, binek araçların aylık azami kaç kilometre kullanılacağına ilişkin bilgilere yer verilmemesi ve idarenin bu araçlar üzerinde her türlü hakka sahip olduğunun belirtilmesi gibi nedenlerle saydamlık ilkesinin; bazı ihalelerde işin boyutu ve niteliğine göre çok sayıda binek araç istenmesi, araçların kullanım yetkisinin sınırsız olması ve akaryakıtın yüklenici tarafından karşılanması nedenleri ile 2021/UY.I-2281 sayılı KİK Kararı da referans alınarak ihaleye katılımın azalabileceği değerlendirildiğinden rekabet ilkesinin; söz konusu araçların masrafları için yüklenicilerin tekliflerini ne derece artırdıklarının tespit edilememesi nedeni ile kaynakların verimli kullanılması ilkesinin tam olarak sağlanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmiştir.

Netice itibari ile bazı ihalelerde;

- 2021/UY.I-2281 numaralı KİK kararı çerçevesinde ihalenin iptaline sebep olabilecek sayıda binek araç istendiği,
- Kontrol teşkilatları tamamen aynı kişilerden oluşmasına rağmen, işin yürütülmesi amacını aşacağı değerlendirilen sayıda binek araç istendiği,
- KİGT hükümlerine aykırı olacak şekilde, ihale konusu iş kapsamında yer almayan “araçların şehir dışında kullanımı” gibi durumların masraflarının yüklenici tarafından karşılandığı,

- Araçlarda takip sistemi kurulu olmadığından, araçların kullanımına verildiği kamu görevlileri tarafından ihale konusu iş kapsamında kullanılıp kullanılmadığının denetlenemediği,
- Şehir dışında ve ihale konusu haricinde araç kullanımı olması münasebetiyle, ayrı bir araç kiralama ihalesi ile yapılması gereken ve mezkûr BKK çerçevesinde; kasko bedelinin yüzde ikisinden fazla bedelle ve yakıt dâhil bir şekilde kiralanamayacak araçların, yüklenici tarafından araç maliyetlerinin teklif fiyatlarına ne kadar yansıtıldığı hesaplanamaz bir halde ve yakıt dâhil kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, bulgunun temel amacı olan söz konusu araçların denetlenebilirliğinin sağlanması noktasında bazı çalışmaların yapılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, ihale konusu işin yürütülmesi amacını aşacak sayı ve nitelikte kontrol aracı talep edilmemesi, bu araçların kullanımının denetlenebilir olmasının sağlanması ve Kurumun genel kullanımı için ihtiyaç duyulan araçların mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilecek araç kiralama ihaleleri yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kurum Tarafından Alınan Teminatlar ile Emanetlerin Takibinin Yapılmaması

Kurum tarafından yapılan ihaleler kapsamında alınan teminatlar ile emanete alınan tutarların zamanaşımı ve iade sürelerinin takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258'inci maddesinde; ihalelere katılan isteklilerden mevzuatları gereği nakden alınan geçici teminatlar ile üzerinde ihale kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedileceği belirtilmekle birlikte 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 13'üncü maddesine göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; teminat mektubu dışındaki teminatların sürenin bitiminde, bütçeye gelir kaydedilmek üzere gelir hesaplarına aktarılacağı, bu işlemlere ilişkin düzenlenecek yazının aynı süre içerisinde ilgili muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede ayrıca; isteklilerden alınan geçici ve kesin teminatların 10 yıllık zamanaşımına tabi olduğu ifade edilmiş, çeşitli durum ve muhataplara göre zamanaşımı süresinin başlama tarihi hakkında detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

Yönetmelik'in 260'inci maddesinde emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 333-Emanetler Hesabında izleneceği belirtilmiş, 262'nci maddede ise; aylık, ücret veya diğer istihkaklardan mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesap veya hesaplara borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 45'inci maddesinde; kesin teminat ve varsa ek kesin teminatın hangi şartlar sağlandığında iade edileceği detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra gerekli diğer şartlar da sağlanmışsa teminatların yarısının; kesin kabul tutanağının onaylanmasından ve Sosyal Güvenlik Kurumundan ilişiksizlik belgesi alınması durumunda ise kalan yarısının yükleniciye iade edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden; geçici ve kesin teminatlar ile emanet olarak alınan ve ihaleler süresince hakedişlerden kesilen kesin hesap kesintilerinin gerekli süreç ve şartlar gerçekleştiğinde mevzuat hükümleri doğrultusunda iade edilmesi gerektiği, alınan geçici ve kesin teminatlar ile ek kesin teminatların 10 yıllık zamanaşımı süresine tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kurum hesaplarında 10 yıllık zamanaşımı süresi biten ve gelir kaydedilmesi gereken teminatların olduğu, fakat ilgili birimlerin toplam tutarla ilgili net bilgi sağlayamadığı, hakedişlerden kesilen emanet niteliğindeki tutarlar için ise ilgili birimler ile yazışarak bu tutarların takibinin yapılmadığı ve bu hesaplarda yer alan tutarlardan iade edilmeyenlerin olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, alınan nakdi teminatlar ilgili olarak ilgili birimlerle yapılan yazışmalar sonucunda ihale ve diğer ilgili mevzuata uygun olarak yürütüldüğü ve emanet hesabına kaydedilen tutarların zamanaşımı açısından yıl sonlarında kontroller yapılarak gerekli işlemlerin yürütülmesi konusunda özen gösterileceği ifade edilse de alınan teminatlar ve emanetler için mevzuatta belirtilen şekilde zamanaşımı sürelerinin takibinin yapılmaması sebebiyle 2021 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

Kurum tarafından teminat olarak alınan tutarlar ile emanet hesabına kaydedilen kesintilerin düzenli aralıklarla sürelerinin bitip bitmediğinin kontrol edilmesi ve iade edilmesi gerekenler ile gelir kaydedilmesi gerekenler için gerekli işlemlerin yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 4: Tarımsal Hibelere İlişkin Alımlarda Uygulama Hataları Bulunması

Kurum tarafından yapılan tarımsal hibelere ilişkin alımların incelenmesi sonucunda;

- Tarımsal alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendine göre istisna kapsamında doğrudan üretici veya ortaklarından değil üçüncü kişilerden mal satın alan bir kısım kooperatiflerden yapıldığı,
- Buğday alımlarında buğdayın teknik özellikleri yerine çeşit ismi (Rumeli, Maden) yazıldığı, söz konusu çeşitlerin 5042 sayılı Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun kapsamında koruma altında olan ve hak sahibi dışında hiçbir firmanın üretim lisans hakkı bulunmayan çeşitlerden olduğu, bir başka deyişle Türkiye'de tek bir firma tarafından söz konusu tohumların üretilebildiği,
- Buğday ve arpa alımlarına ilişkin piyasa araştırmasında sertifikalı tohumun gerçek üreticilerinden veya ülke çapında büyük ölçekli sertifikalı tohum satışı yapan kuruluşlardan fiyat teklifi alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarının ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç 4734 sayılı Kanun'a tâbi olmayacağı düzenlenmiştir.

Kurum tarafından bu kapsamda yapılan işlemlerin incelenmesi sonucunda; 2021 yılının çeşitli tarihlerinde buğday (yaklaşık 47 milyon TL), arpa (yaklaşık 15 milyon TL), mercimek (yaklaşık 1,7 milyon TL), nohut (yaklaşık 9,5 milyon TL), sebze fidesi (yaklaşık 5,3 milyon TL) ve yem bitkisi (yaklaşık 7,5 milyon TL) alımları yapıldığı görülmüştür.

Tohum, fide ve yem bitkisi gibi tarımsal ürün alımlarının birçoğu 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki istisna kapsamında gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, Kanun'da belirtilen "*doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alma*" şartına dikkat edilmemiştir. Alımlar genellikle çeşitli kooperatiflerin ortağı olmayan şirketlerden yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde; buğday alımının Akyurt'ta yerleşik bir tarım kredi kooperatifinden yapıldığı, ancak Kuruma ibraz edilen sertifikalardan anlaşıldığı üzere söz konusu kooperatifin buğday tohumlarının üreticisi olmadığı gibi ortaklarından da bu tohumları temin etmediği, bunun yerine Tekirdağ ilinde faaliyet gösteren bir Şirketten satın alındığı

görülmüştür. Diğer ürünlerde de benzer durumlar bulunmaktadır. Bahsedilen hususa ilişkin ayrıntılı tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 9: Yüklenici Kooperatif ve İlgili Üretici Şirket Hakkında Tablo

	Ürün	Kuruma Temin Eden Kooperatifin Bulunduğu Yer	Kooperatifin Tarımsal Ürünü Aldığı Şirketin Bulunduğu Yer
1	Buğday	Ankara/Akyurt	Tekirdağ
2	Arpa	Ankara/Bala	Tekirdağ
3	Mercimek	Ankara/Şereflikoçhisar	Diyarbakır
4	Nohut	Ankara/Çubuk	Yozgat Çorum Ankara/Maltepe
5	Sebze Fidesi	Ankara/Ayaş	Ankara/Beypazarı
6	Yem Bitkisi	Ankara/Kazan	Ankara/Çankaya

Görüldüğü üzere Kurum tarafından alım yapılan kooperatifler tamamen “ara satıcı” konumunda bulunmuş, üretici şirketlerden ilgili tarımsal ürünü alarak Kuruma satmışlardır. Bu hususun Kanun’da açıkça belirtilen “doğrudan üreticilerden veya ortaklarından” yapılacak alımlar kapsamına girmeyeceği, bu usulle yapılan alımların Kanun’un istisna hükümlerinden faydalanamayacağı açıktır. Zira Kanun’da yer verilen istisna hükmü aynı zamanda doğrudan üretici ve ortaklarını destekleme amacı da taşımaktadır. Başka bir üreticiden temin edilip, herhangi bir tüketiciye satmak ise tamamen ticari bir amacı göstermektedir ki Kanun’un istisna hükmünün bu amaçla kullanılması mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde, yukarıda bahsedilenlere ek olarak, buğday alımında buğdayın teknik özellikleri yerine doğrudan “çeşit ismi” yazılarak talepte bulunulduğu görülmüştür. Yaklaşık 47 milyon TL gibi yüksek tutarlı buğday alımına ilişkin Teknik Şartnamede “Rumeli” ve “Maden” çeşitleri zorunlu tutulmuş, benzer özellikteki diğer çeşitlerin kabul edileceğine ilişkin herhangi bir kayda yer verilmemiştir. Normal şartlarda “anonim” veya birçok firma tarafından üretilebilen çeşitlerde söz konusu husus büyük bir sıkıntı teşkil etmeyecektir. Ancak yapılan araştırmalarda “Rumeli” çeşidi için hak sahibi Şirket tarafından 5042 sayılı Kanun uyarınca 14.08.2012 tarihinde koruma tescil kararı alındığı, aynı şekilde aynı Şirket tarafından “Maden” çeşidi için ise 22.08.2016 tarihinde koruma tescili yaptırıldığı görülmüştür. Ayrıca Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yayımlanan listede her iki çeşit için de hak sahibi Şirket dışında başka bir şirkete üretim için lisans verilmediği de anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle talep edilen buğday tohumu çeşitlerini sertifikalı olarak Türkiye’de sadece tek bir firma üretebilmektedir. Bu da yapılan alımın, araya alıcı kooperatifler de konulsa, tek bir firmadan alınabileceği gerçeğini değiştirmemektedir.

Kurum tarafından yapılan fiyat analizi ve piyasa araştırması da kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak nitelikte yapılmamaktadır. Aracı konumunda olan kooperatiflerden fiyat teklifi alınmasına rağmen, sertifikalı tohumların doğrudan üretici veya ortaklarından fiyat teklifi alınmamıştır. Kurum tarafından satın alınmak istenilen sertifikalı tohumların çeşit isimleri belirtilmesine rağmen söz konusu çeşitlerin hak sahiplerinden veya üretme lisansı bulunan üreticilerinden fiyat teklifi alınmamasının sebebi anlaşılamamıştır. Hâlbuki işi alan kooperatifler de tohumları bizzat üretmemişler, bahsi geçen tohumların hak sahibi gerçek üreticilerinden fiyat teklifi alarak söz konusu işleri bütünüyle daha ucuz fiyatlara mezkûr şirketlere havale etmişlerdir. Bununla birlikte, ülke çapında bu tip satışları yapan ve bir iktisadi devlet teşekkülü olan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) tarafından her yıl sertifikalı buğday ve arpa tohumu fiyatları internet üzerinden yayımlanmasına, söz konusu listede İç Anadolu bölgesine uygun tohum çeşitleri de bulunmasına rağmen Kurum tarafından bu listede belirtilen fiyatlar da dikkate alınmamıştır.

Kurum tarafından buğdayın toplam 9.000 ton, arpanın ise 3.000 ton alındığı düşünüldüğünde fiyat analizlerinde ortaya çıkacak ufak farkların bile toplamda ne kadar büyük tutarlara tekabül edeceği anlaşılacaktır. Bu nedenle alımı yapılacak ürünlerde aracı kooperatifler yerine doğrudan üreticilerden ve Türkiye çapında üretim ve satış yapan kamu kuruluşlarından fiyat araştırması yapılması kamu kaynaklarının doğru kullanımı açısından önemlidir.

Kamu İdaresi cevabında, tarım kredi kooperatiflerinin öneminden ve gösterdikleri faaliyetlerden bahsedilmişse de söz konusu cevabın bulguda bahsedilen durumla bir alakası bulunmamaktadır. Zira bulguda tarım kredi kooperatiflerinden alım yapılamayacağı, ürün alınamayacağı değil tarım kredi kooperatiflerinin veya ortaklarının bizzat üretmediği bir ürünün kooperatifler aracı kullanılarak istisna kapsamında alınmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında ayrıca Kamu İhale Kurulunun Tarım ve Orman Bakanlığına verdiği bir görüşüne yer verilmiştir. Ne var ki, söz konusu görüşte istisna alımları hakkında “müstahsil, ilk işleme niteliğindeki işletme ve tesisleri işleten üreticiler ve bunların bağlı buldukları tarımsal amaçlı kooperatifler ile üretici birliklerinden” ifadesine yer verilerek üretimi doğrudan yapan kişi ve kurumlara atıf yapılmıştır. Bu ise bulguda bahsedilen hususu destekler nitelikte bir ifadedir. Tarım kredi kooperatiflerinin veya ortaklarının ürettiği ürünlerin istisna kapsamında alınması mümkündür. Ancak mevcut olayda kooperatiflerin veya ortaklarının ürettiği herhangi bir ürün bulunmamaktadır. Kooperatifler sadece aracı konumunda bulunmakta, başka bir Şirketten ürün alarak Kuruma istisna kapsamında ürün satmaktadırlar. Bununla

birlikte, Kamu İdaresi cevabında diğer belediyelerin veya Kurumun eski uygulamalarının da benzer nitelikte olduğu belirtilmişse de Kanun'a aykırı bir uygulamanın eskiden de yapıyor olması veya başka idareler tarafından uygulanıyor olması söz konusu hususu mevzuata uygun hale getirmez. Yine, ürünü üreten Şirketin de bu ürünü sözleşmeli üretim kapsamında başka üreticilere ürettirebildiği, o üretici olan kişilerin de aslında başka tarım kredi kooperatiflerinin ortakları olabilme ihtimalinin bulunması da kabul edilebilir bir gerekçe değildir. Zira Kanun'da doğrudan üretici ve ortaklarından yapılan alımlara istisna hükmü tanımlanmış, sürecin nihayetinde üreticiye ulaşan aracılı bir alım istisna kapsamına alınmamıştır.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kanun'un 3/a maddesinde yer alan şartlar oluşmadan ihalesiz bir şekilde mal alımı yapılmaması, yine bu şartlar oluşmadan doğrudan tek bir çeşit ismi verilerek koruma hakkı bulunan tek bir üreticiye yönlendirme yapılmaması, piyasa araştırmalarında gerçekçi ve en düşük fiyata ulaşmaya çalışılarak Kurum menfaatlerinin azami derecede korunmaya çalışılması önem arz etmektedir.

BULGU 5: Temel ve Bitümlü Sathi Kaplama Yapım İşinin Pazarlık Usulü ile Gerçekleştirilmesi, İşin Tümüyle Alt Yüklenicilere Yapıtırılması

29.06.2021 tarihinde 260.312.216,33 TL bedelle gerçekleştirilen 2021/367634 ihale kayıt numaralı Ankara Mücavir Sınırları İçerisinde İdare Malı Bitüm ve Astar ile Granüler Temel (GT) ve Çift Kat Tip 2 Astarlı Bitümlü Sathi Kaplama (Tip B- Tip D) Yapım işinin temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği ve ihaleyi kazanan Belediye Şirketinin işin tümünü çok daha uygun fiyatlarla iki alt yükleniciye yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Kanun'un 21'inci maddesinde hangi özel durumlarda pazarlık usulünün kullanılabileceği detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde aynen;

"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak

yapılmasının zorunlu olması.”

ifadelerine yer verilerek bahsi geçen ani ve beklenmeyen durumlar veya idarece önceden öngörülemeyen haller “özel durum” olarak kabul edilmiş, bu durumlarda ihalelerin ivedilikle yapılması zorunlu ise istisnai olarak temel ihale usullerinin uygulanmayabileceği belirtilmiştir.

Yukarıya alınan hükme göre yapılan ihalelerde ilan yapma zorunluluğu bulunmadığı ve istekliler doğrudan idarelerce belirlenerek davet edildiği için söz konusu madde istisnai olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle mezkûr hüküm getiriliş amacına uygun kullanılmalı, temel ihale usullerinin uygulanabileceği durumlarda bu hükme başvurulmamalı, idarenin kendi kusurundan kaynaklı oluşan gecikmeler nedeniyle süre sıkıntısı yaşanması “idarece önceden öngörülemez olay” kapsamında değerlendirilmemelidir.

Yukarıda detay bilgilerine yer verilen işin büyüklüğü, kapsamı ve mahal listeleri incelendiğinde, ani ve acil ortaya çıkan bir ihtiyacın olmadığı; tüm il dâhilindeki, yoğunluğun fazla olmadığı grup yollarının peyderpey yapılması amacına matuf gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Pazarlık usulü ile işin yapılması hususunda alınan onay yazısında da ani, acil ve beklenmedik bir olaydan bahsedilmemiş, pandemi döneminde ihalelerde yaşanan aksamalar, ihalenin geç kalması, işin niteliği gereği soğuklar başlamadan ihalenin sonuçlandırılması gibi hususlar öne sürülerek pazarlık usulü ile işin yaptırılmasına karar verilmiştir. 2020 yılında yapılan aynı nitelikli başka bir işte de benzer sebeplerle Kurum tarafından pazarlık usulüne başvurulmuş, söz konusu hususun hatalı olduğu 2020 yılı Ankara Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Raporunda ayrıntıları ile konu edilmiştir.

Sathi kaplama işinin sıcak havalarda yapılması durumunda çok daha verimli sonuçlar alınacağı muhakkaktır. Ancak, işi gerçekleştirecek birim tarafından zaten bilinmesi beklenen bu bilgiye rağmen ihale süreçlerinin yılın ilk aylarında başlatılmayıp sıcak mevsimlere gelince “geç kalınması” gerekçesiyle temel ihale usullerinden sapılarak sadece istisnai durumlara hasredilen pazarlık usulüne başvurulması doğru bir uygulama değildir.

Kaldı ki bahsi geçen ihale sadece bulunulan anı ve sıcak dönemi kurtarmak için de yapılmamış, işin süresi 360 gün olarak belirlenerek bir yıllık ihtiyaç olan yaklaşık 260 milyon TL’lik bir iş, acil kapsamına dâhil edilerek pazarlık usulüyle gerçekleştirilmiştir. Hâlbuki taraflar arasında imzalanan sözleşmede de ödeneklerin %50’sinin 2021 yılında, geri kalan

%50'sinin ise 2022 yılında kullanılacağı açıkça belirtilmiştir. Bir başka deyişle 2022 yılının ilk 6 ayında yapılacak ve bu yönüyle acil bir durum olmadığı ve temel ihale usullerindeki sürelerin beklenilmesinin çok tabii olduğu açıkça görülen kısımlar dahi pazarlık usulü ile ihale edilmiştir.

Bununla birlikte, yüklenici firma 12.07.2021 tarihinde yapılan iş yeri tesliminin hemen akabinde ve işin yapılmasının en verimli olduğu 16.07.2021 ile 16.08.2021 tarihleri arasındaki dönemde bir aylık durdurma talep etmiş, Kurum tarafından da bu durdurma talebi herhangi bir mücbir sebep olmamasına rağmen 15 gün olarak kabul edilmiş ve uygulanmıştır. İhaleyi kazanan ve yüklenici konumunda olan Belediye Şirketi, Belediyeden aldığı işi alt yüklenicilere yaptırmak için 07.07.2021 tarihinde ihale gerçekleştirmiş, ihaleyi kazanan ve alt yüklenici olacak şirketler ile sözleşmeyi ise ancak 28-29.07.2021 tarihinde imzalayabilmiştir. Bir başka açıdan bakıldığında; Kurum tarafından iş yeri teslimi yapıldığı tarih ile Belediye Şirketinin alt yüklenicilerle sözleşmelerini imzalayabildiği tarih arasındaki sürenin, Belediye tarafından iş durdurma için verilen süre ile aynı günlere denk geldiği görülecektir. Bu nedenle, şayet mezkûr işin temel ihale usullerinde geçecek sürelerin bile beklenemeyeceği aciliyette bir iş olduğu kabul edilecek olursa herhangi bir mücbir sebep olmadan imalatlar için en verimli dönemde işin durdurulmasının açıklanması mümkün olamayacaktır.

Mezkûr işin Yüklenici tarafından tümüyle alt yüklenicilere yaptırılması da doğru bir yaklaşım değildir. Zira Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesinde tek alt yükleniciye işin %30'undan fazlasının, tüm alt yüklenicilere de %50'sinden fazlasının verilemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Bu hükme rağmen Yüklenici firma, Kurumla sözleşme imzaladıktan hemen sonra bir ihale gerçekleştirmiş ve işin tamamını iki firmaya havale etmiştir.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde Kanun'un öngördüğü ve temel ilke olarak belirlediği rekabetin her zaman tam olarak sağlanabildiğini söylemek mümkün değildir. Zira ihale herkese ilan edilmemekte, her isteyen doküman satın alamamakta ve sadece davet gönderilen firmalar arasında ihale gerçekleştirilmektedir. Mezkûr iş, yukarıda da belirtildiği üzere Kurum tarafından 260.312.216,33 TL'ye bir Belediye Şirketine ihale edilmiştir. İhaleyi alan Belediye Şirketi ise yukarıda bahsedildiği gibi sözleşmeyi imzaladığı tarihte işi alt yüklenicilere havale etmek için ihale gerçekleştirmiş ve işin tamamını toplamda 202.320.700,91 TL'ye, yani Belediye tarafından verilen tutarın yaklaşık 58 milyon TL aşağısına iki şirkete havale etmiştir.

Kurum tarafından verilen cevapta, pandemi koşullarının ihale süreçlerini olumsuz etkilemesi ve yaz ayları bitmeden sözleşmeye bağlanma ihtiyacı gerekçe olarak gösterilmiş ise

de, söz konusu hususların kabul edilebilir gerekçeler olmadığı yukarıda detayları ile anlatılmıştır.

Kurum tarafından herhangi bir iş yapılırken mevzuatın öngördüğü temel usuller kullanılmalı, istisnai olarak yetki verilen usullere ise ancak ilgili maddelerde yer alan şartlar tümüyle gerçekleştiğinde başvurulmalıdır. Bu şekilde yapılacak uygulamalar ile ihaleler, temel ilkelerde de belirtildiği üzere rekabetçi bir ortamda gerçekleşecek ve ihtiyaçlar uygun şartlarla ve zamanında karşılanarak kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlanacaktır.

BULGU 6: Şehrin Muhtelif Yerlerinde Yapılan Yapım, Tamir, Tadilat ve Onarım İşinin Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü ile İhale Edilmesi

Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen Muhtelif İlçe ve Mahallelerde Cami, Mezarlık, Köy Konağı, Okul vb. Bina ve Tesislerde Yapım, Tamir, Tadilat ve Onarım İşinin incelenmesi sonucunda; işin acil olma durumu sebep gösterilerek pazarlık usulü ile ihalenin gerçekleştirildiği, hâlbuki mezkûr işe ait doküman, işin kapsamı ve hakedişler incelendiğinde temel ihale usullerinin uygulanmamasını gerektirecek bir ölçüde aciliyetin olmadığı değerlendirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Kanun'un 21'inci maddesinde hangi özel durumlarda pazarlık usulünün kullanılabileceği detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde aynen;

"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması."

ifadelerine yer verilerek bahsi geçen ani ve beklenmeyen durumlar veya idarece önceden öngörülemeyen haller "özel durum" olarak kabul edilmiş, bu durumlarda ihalelerin ivedilikle yapılması zorunlu ise istisnai olarak temel ihale usullerinin uygulanmayabileceği belirtilmiştir.

Yukarıya alınan hükme göre yapılan ihalelerde ilan yapma zorunluluğu bulunmadığı ve istekliler doğrudan idarelerce belirlenerek davet edildiği için söz konusu hüküm istisnai olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle mezkûr hükmün getiriliş amacına uygun kullanılmalı, temel ihale usullerinin uygulanabileceği durumlarda bu hükme başvurulmamalı, idarenin kendi kusurundan kaynaklı oluşan gecikmeler nedeniyle süre sıkıntısı yaşanması “idarece önceden öngörülemeyen olay” kapsamında değerlendirilmemelidir.

Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı tarafından 14.10.2021 tarihinde 43.511.926,00 TL bedelle 2021/618216 ihale kayıt numaralı yukarıda adı geçen ihale gerçekleştirilmiş, 28.10.2021 tarihinde sözleşme imzalanarak 01.11.2021 tarihinde işe başlanmıştır.

Söz konusu iş, isminden de anlaşılacağı üzere yapılma yeri ve miktarının net olarak belirlenmediği, Kurumun daha önceden gelen veya ihale sonrasında gelecek taleplere binaen ifa etmeyi planladığı bir iştir. Bu talepler de genellikle halkın ortak kullanımında olan okul, köy konağı, muhtarlık binası gibi yerlerin tamir, bakım ve onarımı şeklinde iletilmektedir. Bu nedenle işle alakalı kesin proje hazırlanamamış, ön proje üzerinden bakım ve onarımda ihtiyaç duyulma ihtimali olan birçok imalat kalemi için teklif alınmıştır.

Ne var ki, gelen talepler genel olarak ani ve beklenmedik bir olayın vuku bulması sonucunda oluşmamış, binalarda zamanla oluşan yıpranma ve bozulma üzerine talepler iletilmiştir.

Bununla birlikte, mezkûr iş için 220 gün iş süresi belirlenmiştir. Belirtilen süre belirli bir işin uzun sürmesinden kaynaklı değil, muhtelif işlerin sırayla yapılmasından dolayıdır. Aynı şekilde iş programı incelendiğinde, 2021 Kasım ayından 2022 Haziran ayına kadar işin devam ettiği ve peyderpey muhtelif işlerin ifa edileceği görülmektedir. Dolayısıyla yapılan işlerde sel, yangın veya idarece beklenmeyen bir olayın ani ve hızlı bir çözümünden bahsetmek de mümkün değildir.

Zira söz konusu tamir ve bakıma ilişkin talepler Kuruma gelmiş, bunların bir kısmı Kurumda bekletilmiş ve daha sonra yapılmaya karar verilmiştir. Bu tip işler Kurum için ilk defa vuku bulan işlerden de değildir. Daha önceki senelerde de mezkûr ihtiyaçların karşılanması için kimi zaman ilgili yerlere direkt malzeme verildiği, kimi zaman ihtiyacın Kurum personeli eliyle gördürüldüğü, kimi zaman da küçük çaplı ihaleler ile işlerin ifa edildiği bilinmektedir.

Bir an için yapılacak işlerden bazılarının acil iş kapsamına girdiği kabul edilse bile her bir iş bazında “acil olma hali” değerlendirmesi yapmadan, benzer ihtiyaçların bir bütün halinde

pazarlık usulü ile ihale edilmesi de doğru bir yaklaşım değildir. Zira ihale dokümanı incelendiğinde kamelya, piknik masası, boya badana yapılması, halı saha yapılması, sedir yapılması, çay kazanı gibi acil olma ihtimali olmayan birçok kalemin de kapsama alındığı görülmüştür. Hâlbuki bu gibi durumlarda yapılması gereken; varsa ani ve beklenmeyen olayın vuku bulunduğu yerin belirlenip sadece ilgili yerin kapsamda olduğu değerlendirilerek pazarlık usulü ile işin sonuçlandırılmasıdır.

Söz konusu işe ilişkin ilk iki hakedişteki imalatlar incelendiğinde, elektrik ve mekanik ile ilgili hiçbir imalatın olmadığı, inşaat iş grubunda da birçok kalemin hiç kullanılmadığı görülmüştür. Söz konusu imalatlarda daha çok aile yaşam merkezlerine su yalıtımı yapılması, muhtarlık binalarının tamir ve bakımlarının yerine getirilmesi, boya ve sıva yapma işlemlerinin bulunduğu görülmüştür. Çeşitli muhtarlık binalarına yapılan sıva ve boya imalatlarının veya piknik masası, kamelya, halı saha yapımı gibi kalemlerin hangi acil durumundan kaynaklandığı ise anlaşılamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra yapılacak benzeri satın alma iş ve işlemlerinde gerekli dikkat ve özenin gösterileceği belirtilmiştir.

Kurum tarafından herhangi bir iş yapılırken mevzuatın öngördüğü temel usuller kullanılmalı, istisnai olarak yetki verilen usullere ise ancak ilgili maddelerde yer alan şartlar tümüyle gerçekleştiğinde başvurulmalıdır. Bu şekilde yapılacak uygulamalar ile ihaleler, temel ilkelerde de belirtildiği üzere tam rekabetçi bir ortamda gerçekleşecek ve ihtiyaçlar uygun şartlarla ve zamanında karşılanarak kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlanacaktır.

BULGU 7: Gıda Malzemesi Alım İşinde Gerekli Şartlar Oluşmadan Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Uygulanması

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından Ramazan ayında dağıtılmak üzere gerçekleştirilen Gıda Malzemesi Alım İşinin, işin acil olma durumu sebep gösterilerek pazarlık usulü ile yapıldığı, hâlbuki işin uygulama süreçleri incelendiğinde temel ihale usullerinin uygulanmamasını gerektirecek bir ölçüde ani ve beklenmeyen bir olayın olmadığı, Kurum tarafından işin hızlandırılabilmesi aşamalarında buna ilişkin bir işlem gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer

ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Kanun'un 21'inci maddesinde hangi özel durumlarda pazarlık usulünün kullanılabileceği detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde aynen;

“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.”

ifadelerine yer verilerek bahsi geçen ani ve beklenmeyen durumlar veya idarece önceden öngörülemeyen haller “özel durum” olarak kabul edilerek bu durumlarda ihalelerin ivedilikle yapılması zorunlu ise istisnai olarak temel ihale usullerinin uygulanmayabileceği belirtilmiştir.

Yukarıya alınan hükme göre yapılan ihalelerde ilan yapma zorunluluğu bulunmadığı ve istekliler doğrudan idarelerce belirlenerek davet edildiği için söz konusu hüküm istisnai olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle mezkûr hüküm getiriliş amacına uygun kullanılmalı, temel ihale usullerinin uygulanabileceği durumlarda bu hükme başvurulmamalıdır.

Kurum tarafından Ramazan ayında dağıtılmak üzere 55.000 takım gıda malzemesi alınması için 23.04.2021 tarihinde genel sekreterlik makamından olur yazısı hazırlanmış, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından 03.05.2021 tarihinde hazırlanan ihale onay belgesinde “işin aciliyeti” sebep gösterilerek ihalenin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılmasına karar verilmiştir.

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından 07.05.2021 tarihinde 2021/246519 ihale kayıt numaralı ihale, pazarlık usulü ile davet edilen firmalar arasında gerçekleştirilmiş, 28.576.900,00 TL bedel ile bir Belediye Şirketi tarafından ihale kazanılmıştır.

Ne var ki, acil durum hali sebep gösterilerek temel ihale usulleri uygulanmamış, mezkûr işin ihale kararı, ihale tarihinden 10 gün sonra olan 17.05.2021 tarihinde düzenlenebilmiş, ihaleyi kazanan bir belediye şirketi olmasına rağmen taraflar arasındaki sözleşme ihale karar tarihinden 16 gün sonra olan 02.06.2021 tarihinde imzalanabilmiştir.

Sözleşmede, işin sözleşmenin imzalanmasını müteakip işe başlama yazısı ile başlayacağı ve işe başlama tarihinden itibaren 30 takvim gününde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Sözleşme sonrası Kurum tarafından ivedilikle işe başlama tutanağı düzenlenebilecekken sözleşme imzalanmasından yaklaşık bir ay sonra 30.06.2021 tarihinde işe başlama tutanağı düzenlenmiş, bu tarihten itibaren 30 günlük iş süresi başlamış, yüklenici firma olan Belediye Şirketi de bu 30 günlük süreyi sonuna kadar kullanarak gıda kolilerini 29.07.2021 ve 03.08.2021 tarihlerinde gecikmeli olarak teslim etmiştir. Bir başka ifadeyle, Kurum tarafından iş süresinin uzun belirlenmesi ve işe başlama tutanağının geç düzenlenmesi sebebiyle ihale tarihi ile gıda kolilerinin teslim tarihi arasında yaklaşık 3 aylık bir süre oluşmuştur.

Görüldüğü üzere acil durum hali sebebiyle kamu ihale mevzuatının en önemli unsurlarından olan temel ihale süreçleri beklenilmemiş ancak temel ihale süreçleri haricindeki her türlü süreç sonuna kadar uzatılmıştır. İşe ilişkin yukarıya detayları ile alınan uygulama süreçlerinden de anlaşılacağı üzere mezkûr işte temel ihale usullerinin kullanılmamasını, rekabet ve saydamlığın tam olarak sağlanabileceği açık ihale usulü ile işin yerine getirilmemesini haklı çıkartabilecek herhangi bir sebep bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında Başkent Sosyal Karta geçişle ilgili süreçler anlatılmış, elektronik çip tedarikinde yaşanan sıkıntılar sebebiyle 2021 yılının Mart ayında ancak 150.000 adet kart bastırılabilirdiği, sosyal yardım alan diğer kişiler ve mülteciler için gıda kolisi alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Ramazan ayının başlangıcı, kısmi kapanmanın başlaması gibi sebeplerle ihtiyaçlarının uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını teminen ani ve beklenmeyen bu olay karşısında pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı, Belediye Şirketinin de gıda malzemelerinin temininde günlük çektiği, ancak yasal süre içerisinde gıda malzemelerini teslim ettiği ifade edilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak devam eden süreçte temel ihale süreçlerin işletildiği ve pazarlık usulünün kullanılmadığı belirtilmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere ani ve beklenmeyen durumlarda ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını temin için pazarlık usulünün uygulanmasında bir beis yoktur. Ancak bulguda detaylı bir şekilde belirtildiği üzere söz konusu işte bütün süreçler uzun tarih aralıkları verilerek belirlenmiş, yani ani bir şekilde oluşan ihtiyaç karşılanmaya çalışılmamıştır. Zira ihalenin yapılması ile malın teslim alınması arasında 3 aylık bir süreç vardır ve söz konusu 3 aylık süreç de temel ihale usullerinin uygulanması için yeterli bir süredir.

Kurum tarafından herhangi bir iş yapılırken mevzuatın öngördüğü temel usullerin kullanılması, istisnai olarak yetki verilen usullere ise ancak ilgili maddelerde yer alan şartlar

tümüyle gerçekleştiğinde başvurulması gerektiği unutulmamalıdır. Bu şekilde yapılacak uygulamalar ile ihaleler, temel ilkelerde de belirtildiği üzere rekabetçi bir ortamda gerçekleşecek ve ihtiyaçlar uygun şartlarla ve zamanında karşılanarak kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlanacaktır.

BULGU 8: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortasında bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin inşaat sigortası yükümlülüğü detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda nelerin sigortalanacağı, hangi risklerin sigorta kapsamında teminat altına alınacağı ve sigortanın hangi tarihler arası için geçerli olacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilmiş, söz konusu fıkranın (a) bendinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; Mamak Mutlu Aile Yaşam Merkezi Yapım İş, İstasyon Caddesi Alternatif Yol Projesi Sanat Yapıları Yapım İş, Muhtelif Alanlarda Duvar ve Çevreleme İş ve Karataş Hayvan Barınakları Revize Projeleri Yapım İşine ait sigorta poliçelerinde hırsızlık, deprem, yangın, fırtına hasarları ve diğer tabiat olayları tenzili muafiyet oranının %10 olarak düzenlendiği tespit edilmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmekte, olası risklerin vuku bulması durumunda sigorta şirketlerinin zarar üstlenimlerini azaltmakta, yüklenicinin risk maliyetine katlanma yükümlülüğünü arttırmaktadır. Bir başka deyişle, muafiyet oranın yüksek olması olası risk durumunda Kurumun o nispette sigorta şirketi yerine yüklenici ile muhatap olmasına sebebiyet verecektir ki, bu da Kurum açısından daha riskli durumların oluşmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla ihalelerde yasal etkinliğin göz önünde tutularak muafiyet oranlarının azami %2 oranına çekilmesi ve olası risklerin maliyet üstlenimlerine karşı ihtiyatlı olunması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, muafiyet oranlarına ilişkin olarak gerekli düzeltmelerin yapılmasına yönelik işlemlerin başladığı ifade edilmiştir. Bulguda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalı ve yapım işlerinin uygulama aşamasında bu orandan yüksek muafiyet oranı belirlenmemesine dikkat edilmelidir.

BULGU 9: İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması

Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işleri ile hizmet alımlarında, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu suretle mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak denetlenemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlamadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin idareye verilmesi gerektiği belirtildikten sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı hüküm altına alınmıştır. Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nde de benzer düzenlemeler yer almaktadır.

Gerek YİĞŞ'nin 20'nci maddesinde gerekse de HİĞŞ'nin 18'inci maddesinde; "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 10 uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11 inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58 inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53 üncü maddesinin (b) bendinin 8 inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararında belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar." hükmüne yer verilerek, alt yüklenici olamayacak olanlar ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır.

Yine ilgili genel şartnamelerde, idare kontrol elemanları, alt yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenip ödenmediğini her ay resen kontrol etmekle yükümlü tutulmuş ve bu konuda bazı yetkiler ile donatılmışlardır.

YİĞŞ'nin 20'nci maddesinin devamında, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 4735 sayılı Kanun'un "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesi, alt yüklenicileri de yüklenici ile beraber kesin kabul tarihinden sonraki on beş yıl boyunca ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu tutmuştur.

Yine 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği durumlar arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarelerden onay alınmaksızın alt yüklenici çalıştırılması mümkün değildir. Söz konusu onay alınmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda, mevzuatın öngördüğü birçok hususun idareler tarafından kontrol edilebilme imkânının azalacağı, alt yüklenici olması yasaklanmış gerçek veya tüzel kişilerin bu durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, yapım işleri bağlamında alt yüklenicilere yaptırılacak iş bölümlerinin mevzuatta belirtilen sınırlara uygunluğunun kontrolünün güçleşeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Tüm bu açıklamalar ışığında yapılan denetimler sırasında, Kurum tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ile hizmet alım ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Söz konusu ihalelere 2020/374796 kayıt numaralı Yol, Cadde ve Kavşaklarda Bariyer, Bordür ve Kaldırım Yapım İş, 2020/652540 kayıt numaralı Yaya Üst Geçit Yapım İş, 2020/593481 kayıt numaralı Mahallelere İnternet Hizmeti Alımı İş, örnek olarak verilebilir.

Sonuç olarak, ihale yüklenicilerinin, ilgili iş kapsamında çalıştırdıkları alt yüklenicileri ve bunlarla imzaladıkları sözleşmeleri Kurumun onayına sunmaları ve Kurum tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi, mevzuattan kaynaklanan sorumlulukların yerine getirilebilmesi anlamında son derece önemlidir.

BULGU 10: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığı dikkate alınmadan Büyükşehir Belediyesi

tasarrufundaki yollara cephesi olan yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplama göre “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” tahsil edildiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Bir sonraki madde olan “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’üncü maddesinde ise özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da “*imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi*” için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hisasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin Kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için “Teknik Altyapı Bedeli” alınması öngörülmüş ancak bu bedel “Geliştirme Alanları” ve “Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler” ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu’na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

Söz konusu bedelin Belediye Meclis Kararları uyarınca hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. Zira tüm kamu kurumları gibi belediyeler de ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplayabilirler. Kanuni dayanağı

olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşılarak gelir toplanması mali mevzuat açısından uygun değildir.

Şayet belediye tarafından yeni bir yol açılmış, mevcut bir yol tamir edilmiş veya genişletilmiş ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara katılma payları" başlıklı Üçüncü kısmında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış, yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut yola asfalt yapılması durumunda söz konusu katılma payının alınacağı hususu ayrı ayrı zikredilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematüğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" alındığı, bu suretle 2021 yılında toplamda 167 milyon TL'nin üzerinde tahakkuk kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

Şayet alınan bedel ilgili yolun ilk yapıldığında alınması gereken bedellerin alınmaması sebebiyle alınıyorsa yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere uygulama yine de hatalıdır. Zira böyle bir durumda, yol ilk yapıldığında 2464 sayılı Kanun'a göre katılma paylarının hesaplanıp hizmetin götürüldüğü sırada mülk sahibi olanlara ilgili tutarların dağıtılması gerekmektedir. Aksi bir uygulama katılma payını gerçekten ödemesi gereken mükellef yerine bir başka kişiden söz konusu maliyetlerin alınmaya çalışılması anlamına gelecektir.

Kurum tarafından yapılan uygulamanın hatalı olduğu; 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Raporlarında konu edilmiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 10.03.2020 tarihinde hazırlanan 10.03.2020 tarih ve 14399437-010.06.02-E.60063 sayılı yazıda

açıkça belirtilmiş, Kurumun taraf olduğu ve Danıştay tarafından verilen E.2106/12034 ve K.2018/10246 sayılı Karar’da hüküm altına alınmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yazılan ve yukarıda tarih ve sayısı belirtilen yazıda aynen; “...teknik altyapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun’un 23 üncü maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin alınmaması gerektiği...” belirtildiği gibi yine yukarıda belirtilen Danıştay Kararı’nda da aynen; “...uyuşmazlık konusu alanın yapılaşmış bir alan olup teknik ve sosyal alt yapısı mevcut olduğundan 3194 sayılı İmar Kanununun 23. maddesi uyarınca alt yapı katılım bedeli alınamayacağı, mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesi gerekmesi halinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceği açıktır” ifadelerine yer verilmiştir.

Gerek Sayıştay raporları gerekse de Bakanlık ve Danıştay Kararı’nda, yapılan işlemin hatalı olduğu tüm açıklığıyla ortaya konulmasına rağmen Kurum tarafından hatalı uygulama devam ettirilmiş ve düzeltici herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta tekrardan söz konusu bedelin Meclis Kararıyla alındığı, yapı ruhsatı alınmasının istisnai durumlar hariç bütün yapılar için zorunlu olduğu belirtilmiş, geliştirme alanı ve yerleşik alan tanımlarına yer verilerek bu kapsamda tüm yapılar için söz konusu bedelin alınması gerektiği belirtilmiştir. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik altyapısı olmayan yapılar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir. Zira geliştirme alanı içinde yer alan ve teknik altyapısı tamamlanmış bir alanda bile söz konusu bedelin alınması mümkün değilken tüm altyapısı tamamlanmış yerleşik alanlardan söz konusu bedelin istenilmesi düşünülemez.

Sonuç olarak; İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen “Geliştirme alanları” ve “bu alanlarda teknik alt yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler” ile sınırlı tutulması, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için 2464 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyumluluğu açısından önem arz etmektedir.

BULGU 11: İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde, ilçe belediyeleri tarafından ruhsatlandırılan inşaatlardan toprak hafriyatı harcı alınmadığı ve bazı ilçe belediyelerinin söz konusu harcın kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunmamasına rağmen söz konusu harcı yapı ruhsatı aşamasında tahsil ettikleri tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İmar ile ilgili harçlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, toprak hafriyatı, "*Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Tüm bunların yanı sıra harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna ödediğı yasal tutarlar olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden

yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerindedir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyük şehirlerde bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyelerine ödenmesi gerektiği noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Yapılan denetimlerde, ilçe belediyeleri tarafından yapı ruhsatı verilen inşaat alanlarından çıkan hafriyat toprağı ile yıkım artığı malzeme için ABB tarafından toprak hafriyat harcı alınmadığı, bazı ilçe belediyelerince, harç konusu hizmet ile ilgili herhangi bir görev ifa edilmemesine rağmen söz konusu harcın ruhsat verme aşamasında kendi gelirleri gibi tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Çevre Kanunu uyarınca alınan hafriyat bedellerinin mevzuata uygun olarak takip edildiği belirtilmişse de bulguda bahsedilen Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde takip ve tahsil edilmesi gereken toprak hafriyat harcıdır.

Sonuç olarak, ABB tarafından sunulan hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının Kurum tarafından takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Bütçe İçi İşletme ile İlgili Mevzuata Uygun Hareket Edilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan Yenikent Asaş Stadı'nın Başkanlık Oluru ile kurulan "Stat Yönetimi" marifeti ile işletildiği ve söz konusu işletmeye ilişkin muhasebe işlemlerinin Kurum muhasebe sistemi ile ilişkilendirilmeksizin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre bütçe içi işletme kurulmasına karar vermek belediye meclisinin yetkisindedir.

Aynı Kanun'un "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde ise belediyenin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, işletme "*mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan, özel gelir ve giderleri olan (...), belediyeler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri*" şeklinde tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'te, bütçe içi işletmenin, mahalli idare bünyesinde bir birim gibi kurulacağı ve harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin de mahalli idare harcama biriminde olduğu gibi belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde, işletmenin ticari işlerine ilişkin giderleri dışında kalan personel giderleri, prim giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı ve işletme ödeneğinin ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği belirtilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı ve işletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetlerinin, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak bu Yönetmelik hükümlerine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından ayrı bir "Stat Yönetimi" oluşturmak ve bu yönetim adına vergi numarası almak sureti ile hukuki anlamda bir bütçe içi işletme kurulduğu ancak yukarıda yer verilen mevzuatta öngörülen gerekliliklerin yerine getirilmediği görülmüştür. Özetle;

- "Stat Yönetimi" kurulmasına ilişkin kararın, belediye meclisi kararı yerine başkanlık oluru ile alındığı,
- Söz konusu bütçe içi işletmenin kurulması için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı,
- İşletmenin harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin ilgili Yönetmelik'te belirtilen kişilerden oluşmadığı,
- İşletme bütçe işlemlerinin, mevzuata uygun gerçekleştirilmediği,

-
- İşletme faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre Kurumun muhasebe biriminde tutulmadığı,
 - Kurulduğu 2021 yılının Ağustos ayından itibaren “Stat Yönetimi” geliri olarak tahsil edilmiş bulunan 298.825,44 TL’nin ve bu Yönetim tarafından yapılan 74.405,64 TL giderin Kurum muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, söz konusu stadyuma ilişkin faaliyetlerin bütçe içi işletme şeklinde yürütülmesi ile ilgili çalışmalara başlandığı bildirilmiş ancak bu konu ile ilgili bir sonuca varıldığına ilişkin herhangi bir evrak sunulmamıştır.

Sonuç olarak, özel gelir ve gideri bulunan mezkûr stadı işletmek üzere 2021 yılında Başkanlık Oluru ile kurulmuş bulunan “Stat Yönetimi”nin belediye meclis kararı sonrası, ilgili Bakanlıktan izin alınarak bütçe içi işletme şeklinde kurulması ve bu işletmenin bütçe ve muhasebe işlemlerinin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi, Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirim Yapılması

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvellerinin incelenmesi sonucunda; Kurum tarafından sunulan çeşitli hizmetlerde, içlerinde belediye personeli ve yakınları ile dernek ve vakıfların da bulunduğu bazı gerçek ve tüzel kişilere mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler yapıldığı tespit edilmiştir.

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 Cumhurbaşkanı’nın, 4736 sayılı Kanun’da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür. Mesela şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan konularda belediye personeli ve yakınlarına, dernek ve vakıflara, kamu kurum ve kuruluşlarına indirim yapılması veya bu kişi ve kurumlar için indirimli tarife belirlenmesi mümkün değildir.

2021 Yılı Belediye Vergi ve Ücret Tarifesi üzerinde yapılan incelemelerde;

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına ilişkin ücret tarifesinde; Belediye bünyesinde görev yapmakta olan memur, işçi, sözleşmeli personel ile Belediye ve bağlı kuruluşlarında görev yapan personelden aile yaşam merkezleri için üyelik aidatı alınmayacağına, birinci derece (anne, baba, eş, çocuk) yakınlarına %50 indirim uygulanacağına düzenlendiği,

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Kültür Etkinlikleri Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; protokol çadırı, sandalye ve ihtiyaç duyulan her türlü araç, gerecin Başkanlık veya yetkili kılacağı kişinin izniyle Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığınca kamu kurum ve kuruluşlarına, dernek ve vakıf eğlencelerine ücretsiz gönderilebileceğinin düzenlendiği,

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı için belirlenen ücret tarifesinde; spor ve sergi salonu kiralama işlemlerinde, sunulan hizmet aynı olmasına rağmen spor kulüpleri, okul, dernek ve vakıflar, dernek federasyonları, sendika ve meslek kuruluşları, özel şirketler ve siyasi

partiler için ayrı ayrı ücretler belirlendiği, kamu yararı olan dernek ve vakıflara ayrıca salon ücretinde %50 indirim uygulandığı,

İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı ile Kültür ve Tabiat Varlıkları Dairesi Başkanlığı için belirlenen ücret tarifelerinde; “Harita, Plan, Pafta ve Kroki Plan Kopya”, “Nazım İmar Planı, Değişikliği, Tadilat, Revizyon Önerileri” ve benzeri bir kısım hizmetler için kamu kurum ve kuruluşlarına, vakıflara, derneklere ve öğrencilere ücretsiz ve indirimli tarifeler düzenlendiği,

Aynı Dairelerin ücret tarifesinde; belediye tarafından devredilen veya üst hakkı tesis edilen alanlarda yapılacak yurt, eğitim, sağlık, spor kullanımları için muafiyet tanındığı,

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı Numarataj Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehirle bağlanan ilçelerdeki köy statüsünden mahalle statüsüne dönüşen yerleşim yerleri için numarataj hizmetlerinin “ücretsiz” olarak sunulacağı belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta aile yaşam merkezlerinde 2020 yılında hizmet sunulmadığı, bu nedenle 2021 yılında ücret alınmadığı belirtilmiş, memur ve diğer personelin toplam üye sayısı içerisinde az bir orana sahip olduğu ifade edilmiştir. Protokol çadırı, sandalye ve benzeri araçların ücretsiz gönderilebilmesi konusunda; söz konusu araç gerecin bir kısmının zaten Kurum bünyesinde bulunmadığı, tahsis işlemlerinin yapılmadığı ifade edilmiş her iki konuda da gerekli yazışmaların yapıldığı ve meclis kararının alınması konusunda gerekli işlemlerin başlatılacağı bildirilmiştir. Spor ve sergi salonunun kiralama işlerinde de tek fiyat politikası ile tarife ücreti belirlenmesinin hedeflendiği belirtilmiştir.

Öncelikle indirim yapılan üye sayısının toplam üye sayısındaki oranının ne kadar olduğunun bulgu konusu hususta herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Yukarıda belirtilen hatalı uygulamalar sadece pandemi döneminde değil daha önceki yıllarda da yapılmıştır. Zira 2019 yılında yazılan Sayıştay Raporunda da benzer bir husus bulgu konusu yapılmıştır.

Numarataj hizmetlerinin ücretsiz sunulmasına ilişkin Kamu İdaresi cevabında ise Hukuk Müşavirliğinden, Çevre, Şehircilik ve İklim değişikliği Bakanlığından görüş alındığı, söz konusu görüşlerle birlikte Sayıştay Raporunun da esas alınarak Belediye Meclisine yeniden değerlendirme yapılmak üzere konunun gönderildiği ancak Belediye Meclisi tarafından yeniden karar alınmadığı, bu nedenle de herhangi bir düzenlemenin yapılamamış olduğu bildirilmiştir.

Belediye meclislerinin yetkileri kanunlarda belirlenmiş olup söz konusu meclisler ancak kendilerine verilen yetki çerçevesinde karar alabilirler. Söz konusu meclisler kanunla kendisine verilmeyen bir konuda karar alamayacağı gibi kanunların açık hükmüne aykırı karar da alamazlar. Bu nedenle hatalı uygulamanın düzeltilmesi için gerekli işlemlerin vakit kaybetmeksizin yapılması ve kararların bir an önce mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu kurumları dahi kendileri hakkında muafiyet hükmü olmaksızın diğer kamu kurumlarınca üretilen mal ve hizmetlerden indirimli veya ücretsiz yararlanamazken belediye personeli ve yakınlarının, dernek ve vakıfların bu haktan faydalandırılması mümkün değildir. Bu nedenle; Cumhurbaşkanlığı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsedilen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli kişi, dernek, vakıf ve kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulması hem hukuka aykırılık oluşturmakta, hem de belediye gelirlerinin artışına engel olmaktadır.

BULGU 14: Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Belediyede İstihdam Edilmesi

Kurum kayıtları ile personel istihdamına ilişkin belgelerin incelenmesi sonucunda; Belediye Şirketlerinden Anket A.Ş.'de personel olan 34 kişinin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan ve belediye bütçesinden herhangi bir gider yapılmadan ABB'nin çeşitli birimlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin bu kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal mevzuat bulunmasına karşın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi, Kurumlar Vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kar amacı güden belediye şirket personelinin başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalışabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 2021 yılı toplam maliyeti yaklaşık 4,5 milyon TL olan 34 Belediye Şirket personelinin ABB'nin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu kişiler için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının Şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir. Hatta bu kişilerden bazılarının 2017-2018 yıllarından beri söz konusu görevlendirmelerinin devam ettirildiği, geçici görevlendirmenin fiilen sürekli hale getirildiği görülmüştür.

Şayet belediye söz konusu personeli kendi bünyesinde çalıştırmak istiyorsa, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek Madde 20 uyarınca doğrudan hizmet alma suretiyle rahatlıkla bu işlemi gerçekleştirebilecektir. Kaldı ki 2022 yılı içerisinde, söz konusu personelin 23'ü bulguya iştirak edilerek hizmet alım sözleşmeleri kapsamına dahil edilmiş ve kalan 11 personelin de bu noktada işlemlerinin devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vs. olmadan bir belediye şirketinin personelinin Belediye bünyesinde çalıştırılması, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verdiği gibi Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına ilgili Şirketin ise ciddi manada gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermektedir.

BULGU 15: Doğrudan Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi

Kurum 2021 yılı hizmetlerinin doğrudan gördürülmesi amacıyla 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi kapsamında ifa edilen personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işlerinden birinde altı adet yabancı menşeli araç edinildiği görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiş, 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde, hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların çeşitli özellikleri ile yabancı menşeli olup olmayacağına ilişkin esas ve usûllerin Cumhurbaşkanınca (daha önceden Bakanlar Kurulunca) belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 2006 yılında 2006/10193 sayılı Karar'la "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek taşıt edinilmesi Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında

öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlandırılmıştır.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, kurumlar tarafından edinilecek taşıtların menşei ve diğer özellikleri hakkında belirleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına (daha önceden Bakanlar Kuruluna) verilmiştir.

Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde "237 Sayılı Taşıtlar Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar" kabul edilmiştir. Söz konusu Karar'da, 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'na ekli (1) sayılı cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için yabancı menşeli binek taşıtları edinilebileceği belirtilmiş, bunlar dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek taşıtları edinilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, mezkûr Karar'da yabancı menşeli araçlar hakkında belirleme de yapılmış, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı belirtilmiştir.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış, belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında sayılmamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellere belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmeti için yabancı menşeli binek araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin herhangi bir makamı veya hizmeti için hangi usulle olursa olsun yabancı menşeli binek araç temin etmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Dairesi Başkanlığına ait faaliyetlerin 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi kapsamında doğrudan gördürülmesi amacıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işi yapıldığı, bu işlerden birinde Volkswagen Passat, Renault Talisman, Audi A6, Skoda Octavia marka araçlardan 6 adet temin edildiği, söz konusu araçların mezkûr Usul ve Esaslar'a aykırı olarak yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Belka A.Ş ile yapılan sözleşmede C segmenti araç yerine D segmenti araç kullanıldığı ifade edilmişse de bulgu konusu husus doğrudan teminle personel alımı kapsamına yabancı menşeli araç dahil edilmesi olup verilen cevap bu hususu içermemektedir.

Bu itibarla, taşıt edinimi ve kullanımı ile ilgili kurallar sadece taşıt kiralanmasına ilişkin ihalelerde dikkat edilecek hususlar olmayıp taşıtın her türlü edinimi, kiralanması ve kullanımı sırasında sürekli olarak göz önünde bulundurulması gereken kurallar olduğundan, yabancı menşeli araçların, doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında dahi olsa uygun araç olarak kabul edilip hizmet gördürülmesi mümkün değildir.

BULGU 16: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kurumda 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 iznin 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 iki yüz yirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 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.

Yukarıda yer alan 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 Kurumda görev alan kadrolu 302 işçiden 93'ünün 100 ile 200 gün arasında, 73'ünün 200 ile 300 gün arasında 45'inin ise 300'den fazla gün 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.

Kamu idaresi cevabında, işçilere yıllık ücretli izin kullandırılmasında uygulanacak usul, esaslar ile ilgili 2020 yılındaki Başkanlık talimat yazısı ile birimlerin tekrar uyarıldığı; söz konusu yazı sonrası Daire Başkanlıklarının periyodik bir program dahilinde işçileri izne ayırdıklarının görüldüğü ifade edilse de yapılan incelemede 2020 yılındaki Başkanlık talimatı sonrasında işçilerin kısa bir dönem izin kullandığı görülmesine rağmen 2021 yılında yıllık izin kullanan işçi sayısının oldukça az olduğu ve işçilerin izin gün sayısının arttığı tespit edilmiştir.

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 17: Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Tahsis Yöntemi ile Esnaf Odasına Kiralanması

Kurumun tasarrufu altında olan ve Ankara ili sınırları içerisinde yer alan tüm taksi durakları ihalesiz bir şekilde, karşılıklı imzalanan bir protokol ve tahsis yöntemi kullanılarak Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odasına kiralanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; taksi sayılarını belirleme, durak yerlerini tespit etmek, işletmek, işlettiirmek veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiş, aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde "*taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi*", "*Kira*" tanımı içerisinde yer almıştır.

Yapılan incelemelerde, Kurum ile Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odası arasında 01.06.2012 tarihinde Protokol imzalandığı, bu Protokol kapsamında Kurumun tasarrufunda bulunan şehrin muhtelif yerlerindeki 259 adet taksi durağının, durak başı 50 TL (her sene ÜFE oranında artacak şekilde) bedelle mezkûr Esnaf Odasına tahsis edildiği, bu tarihten sonra yapılan duraklarla birlikte toplam durak sayısının 500 adete yaklaştığı, Protokol tarihinden sonra yapılan duraklar için yukarıda yer alan tahsis bedelinin dahi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür. Bununla birlikte yapılan araştırmalarda Esnaf Odasının söz konusu Protokol yükümlülüklerine de uymadığı, uzun süre kira borçlarını ödemediği ve yaklaşık 3 milyon TL tutarında Kuruma borcu olduğu anlaşılmıştır.

5216 ve 2886 sayılı kanunların yukarıda yer alan hükümleri uyarınca, usulüne göre dokümanı hazırlanmış, ilanı yapılmış ve rekabete açık hale getirilmiş bir ihale olmadan, Kurumun uhdesinde bulunan böyle bir hakkın, kiralama işlemine konu edilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde söz konusu hakkın Esnaf Odasına tahsis edilme olanağı da bulunmamaktadır. Zira belediyenin yetki ve imtiyazında olan söz konusu hakkın tahsisine ilişkin ilgili mevzuatta herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Taksi duraklarının "taşınmaz" olarak değerlendirilip taşınmaz tahsisi kapsamında söz konusu yerlerin Esnaf Odasına kullandırılması da mümkün değildir. Zira Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'te meslek kuruluşlarına kamu

taşınmazlarının veya kamu haklarının tahsis edilebileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Belediye taşınmazlarının tahsisi hakkında düzenlemelerin yer aldığı 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde de belediye taşınmazlarının mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisine ilişkin hükümlere yer verilmiş, meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsisine cevaz veren herhangi bir ifadeye ilgili bentte yer verilmemiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, “ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilecek kuruluşlar” arasında sayılmasına rağmen aynı fıkranın taşınmaz tahsisine ilişkin hükümlerinin yer aldığı (d) bendinde bahsi geçen kuruluşların zikredilmemesi kanun koyucunun açık iradesini göstermesi açısından önemlidir.

Kamu İdaresi cevabında, ilgili Esnaf Odası ile Belediye arasında yapılan protokolün fesih işlemlerinin başlamış olduğu bildirilmiştir. Ancak feshin tamamlandığına ve taksi duraklarının Belediye tarafından teslim alındığına ilişkin bir bilgiye yer verilmemiştir.

Sonuç olarak; Ankara sınırları içerisinde yer alan taksi duraklarının işletilmesi, işlettilmesi ve kiraya verilmesine ilişkin yetki ve imtiyaz hakkı 5216 sayılı Kanun uyarınca münhasıran Kuruma aittir. Söz konusu hakkın Kurum tarafından bir başka kişiye kiralanması ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan hükümlere göre yapılabilir. Bu hakkın tahsis veya başka isimlerle herhangi bir ihale olmaksızın kişi, şirket veya kuruluşlara kullandırılması ise mümkün değildir. Bu nedenle yaklaşık 10 yıldır yapılan hatalı uygulamanın düzeltilmesi, söz konusu yetkinin ya bizzat Kurum tarafından kullanılması ya da rekabete açık bir ihale ortamı sonucunda süresi ve bedeli belli olacak şekilde kiralanması gerekmektedir.

BULGU 18: Kamu Konutlarının Tahsisinde Uygulama Hatalarının Bulunması

Kuruma ait kamu konutlarının 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu Konutları Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak ilgililere kullandırıldığı görülmüştür.

“Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde belediyelerin de sayıldığı mezkûr Kanun'un “Kamu konut türleri ve konut tahsisi” başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu konutlarının tahsis esasına göre özel, görev, sıra ve hizmet tahsisli olmak üzere dört gruba ayrılacağı belirtildikten

sonra tahsisin yapılmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelik ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'da;

- Görev tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlar,
- Sıra tahsisli konutlar; hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, çocuklarının sayısı, aile fertlerinin gelir durumu gibi hususlar dikkate alınarak yönetmelikte belirlenecek puanlama esasına göre tahsis edilen konutlar,
- Hizmet tahsisli konutlar; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi, meskûn yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel ve koruma görevlisi, makam şoförü, kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlar

Olarak tanımlanmıştır.

İlgili Yönetmelik'in "Görev tahsisli konutlar" başlıklı 2 sayılı Cetveline ilişkin açıklamalar bölümünde, kurum ve kuruluşların yetkili makamlarınca personelin görevinin önemi, idareye yararlılığı, yetki ve sorumluluğu ile kilit görevde olması gibi özellikler göz önünde bulundurularak bu Cetvelde sayılan görev unvanlarına eş değerde ve en altta belirtilen görev unvanından aşağı inilmemek üzere görev tahsisli konut tahsis edilecek ek görev unvanları tespit edilebileceği belirtilmiştir. Mezkûr Cetvelde belediyeler için belediye başkanından, kadrolu avukata kadar birçok unvan sayılmıştır. Yine açıklamalar kısmında, kurum ve kuruluşların yetkili makamlarınca, bu Cetveldeki görev unvanları sırası hiyerarşi ve görevin önem derecesi esas alınarak görev tahsisli konut tahsis edilecek görev unvanlarının, her kurum ve kuruluş için bir cetvel halinde ayrıca düzenleneceği ve bir genelge marifeti ile teşkilata duyurulacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 34'üncü maddesinin son fıkrasında, konutta oturma süresini doldurduğu veya konutta oturma hakkı sona erdiği halde konutu tahliye etmeyenlerden, konutun tahliye edilmesi gereken tarihten sonraki üç ay için, ödenmesi gereken kira bedelinin iki katı, daha sonraki aylar için ise dört katı olarak işgaliye bedeli alınacağına ilişkin düzenleme

yapılmıştır. Ancak 02.12.2020 tarihli Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 2020/2825 Kararı ile söz konusu hüküm iptal edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine rağmen Kuruma ait kamu konutlarının personele tahsisinde aşağıda belirtilen hatalı veya eksik uygulamalar tespit edilmiştir.

- Hizmet tahsisli konutlarda, meskûn yerlerden uzak olma, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmayan görev ifa etme veya şoför, koruma görevlisi, kapıcı veya kaloriferci olma şartlarına dikkat edilmediği, şef ve laborant gibi kişilere Çankaya ilçesinin merkezi konumlarında hizmet tahsisli kamu konutu tahsis edildiği görülmüştür. Şef ve laborant gibi unvanlar, Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde bakıldığında, yalnızca sıra tahsisli kamu konutu tahsis edilebilecek unvanlar arasında yer alabilecektir. Ancak İdare tarafından, Yönetmelik'le belirlenmiş objektif kriterler esas alınarak sıra tahsisli lojman uygulaması yapmak yerine subjektif değerlendirmeler neticesinde başarılı olduğu değerlendirilen personele hizmet tahsisli lojman tahsis edilmiştir. Bu ise Yönetmelik'te yer alan *“idari yetki kullanımı yoluyla farklı işlem yapılamaz”* hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

- Görev tahsisli konutların 2 sayılı cetvelde belirtilmeyen iç denetçi ve danışman kadrolarında bulunanlara tahsis edildiği, ancak bahsi geçen görev unvanlarının, görev tahsisli konut tahsis edilebilecek unvanlar arasına alındığına dair yetkili makam tarafından herhangi bir düzenlemenin yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca görev unvanları sırası hiyerarşisi ile görevin önem derecesi esas alınarak görev tahsisli konut tahsis edilecek görev unvanlarının bir cetvel halinde düzenlenerek buna ilişkin genelgenin Kurum tarafından yayımlanmadığı görülmüştür.

- Danıştay kararı ile ilgili madde yürürlükten kaldırılmasına rağmen, kamu konutunun tahliye edilmesi gereken tarihten sonraki aylara ilişkin kira bedellerinin ilk üç ay için iki kat ve sonraki aylar için dört kat olarak tahsil edilmeye devam edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, Kuruma ait kamu konutlarının, mevzuatta yer verilen kurallar dâhilinde ilgililere tahsis edilmesi ve işgaliye bedellerinin yargı kararlarına uygun olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması

Kurum tarafından Dikmen vadisi 4 ve 5'inci Etaplarda 2005-2006 yıllarında başlatılan Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesinde çeşitli uygulama hataları yapılmış, proje için gerekli işlemler zamanında tamamlanmamış ve bu sebeplerle hem projenin tamamlanması makul

sürelerde gerçekleşmemiş hem de Kurum ciddi bir mali külfet ve risk altına girmiştir. Söz konusu hususa ilişkin 2019 ve 2020 yılı Sayıştay raporlarında tüm açıklamalar ve hatalı yönler detayları ile belirtilmiş olmasına rağmen 2021 yılında da mezkûr husus çözüme kavuşturulamamış ve hak sahipleri için verilmesi gereken dairelerin inşaatı dahi başlatılamamıştır.

Söz konusu proje 04.01.2005 tarihinde ilgili alanın Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilan edilmesi ile başlamış, 17.02.2006 tarihinde projeye ilişkin detaylı uygulama esasları belirlenmiştir.

Projenin başlamasının, birçok hak sahibi ile sözleşme imzalanmasının ve bu kişiler tarafından sözleşme yükümlülüklerinin (tahsis ücretinin ödenmesi, yapının tahliyesi vb.) yerine getirilmesinin üzerinden yaklaşık 10 yıl gibi uzun bir süre geçtikten sonra Kurum tarafından 16.06.2016 tarihinde kat karşılığı yapım işi ihalesine çıkılmıştır. Ne var ki, bu ihale yapılırken ilgili alanda kaçak yapıların tamamı temizlenmemiş, anlaşma sağlanması gereken hak sahipleri ile anlaşmalar tamamlanmamıştır. Söz konusu hususlar tamamlanmadan yapım işinin ihale edilmesi yüklenici firma tarafından “işe başlamama sebebi” olarak devamlı öne sürülmüş, bununla ilgili yüklenici tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında tespit davaları açılmıştır. Bölgenin yapılardan tamamen temizlenmesi ise 2018 yılının Kasım ayını bulmuştur.

İmar plan ve uygulamaları açısından da proje olması gerektiği gibi devam etmemiş, yapılan imar planları idari yargıda birçok defa iptal edilmiştir. İlk defa 08.03.2017 tarihinde iptal edilen imar planları Kurum tarafından revize edilmiş, ancak tekrardan yapılan planlar da benzer gerekçelerle mahkemeler tarafından iptal edilmiştir. Yukarıda bahsedilen iptal kararları nedeniyle belli dönemlerde yapılaşmanın başlaması hukuki olarak imkânsız hale gelmiş ve sürecin uzamasına sebebiyet verilmiştir.

2020 ve 2021 yılında da yukarıda bahsedilen hususlarda ciddi bir değişiklik olmamıştır. Bu süreçte, yeniden hazırlanan ve onaylanan imar planı üzerine yüklenicinin çalışmadığı günler için (imar planlarının iptal olduğu ve alanın tamamen temizlenemediği dönem) 30 aylık ek süre verilmiş, ne var ki henüz herhangi bir yapılaşma gerçekleşmeden söz konusu imar planının yürütmesi yeniden -daha önceki iptal kararlarında verilen aynı gerekçelerle- durdurulmuştur. Yürütmeyi durdurma kararları daha sonradan kaldırılmışsa da yüklenici firma tarafından yine işe başlanılmamış, bunun üzerine Kurum tarafından yükleniciye ihtarname çekilmiştir. Bu aşamada, imar planlarının iptali için açılan davalar mahkemeler tarafından tekrardan kabul edilmiş ve yapım işinin başlaması yine hukuki olarak imkânsız hale gelmiştir.

Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü hak sahiplerinden önemli bir kısmına 15-16 yıldır kira yardımı yapılmasına devam edilmiştir. Sürecin uzaması sadece hak sahiplerine ödenen kira tutarlarının artmasına neden olmamakta aynı zamanda sürecin uzamasından rahatsız olan bir kısım hak sahiplerinin sözleşmeden dönmek istemesine, bir kısmının ise ifayı ret ve müspet zararın tazmini amacıyla dava açmalarına sebebiyet vermektedir. Söz konusu davalar belediye aleyhine sonuçlanmakta ve kesinleşmektedir. Bu davalar nedeniyle ödenen/ödenecek ana tutarlar yanında yargılama gideri, vekâlet ücreti gibi ödemeler de belediye açısından ciddi bir maddi külfet oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında söz konusu işe ait tarihsel sürece yer verilmiş, bazı olayların işin gecikmesine ve hukuki olarak yapılmasının imkânsız hale gelmesine sebep olduğu ifade edilmiştir. Ne var ki, bulguda eleştirilen husus zaten söz konusu hatalar ve bu hatalar karşısında Kurumun karşı karşıya kaldığı mali külfet ve risklerdir. Kurum ayrıca Sözleşmenin karşılıklı feshedilmesi için girişimde bulunulduğunu, mezkûr işin karşılıklı olarak anlaşmak suretiyle genel hükümlere göre tasfiye edilmesi veya devredilmesine karar vermek üzere Belediye Meclisine konunun havale edildiğini bildirmiştir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, bu denli büyük çaplı kentsel dönüşüm projelerinde vakit kaybetmeksizin ilgili alanın yapılardan temiz hale getirilmesi, kanunların amir hükümlerine uymayanlar hakkında gerekli yaptırımların geciktirilmeksizin cebren uygulanması, imar planlarının yasa ve şehircilik ilkelerine uygun yapılarak kesinleşmesinin beklenmesi, daha sonra bu planlarda değişikliğe gidilmemesi, yapım ihalesinin bu süreçlerden sonra gerçekleştirilmesi ve ihalede yükleniciye tevdi edilen yükümlülüklerin tam olarak takibinin sağlanması önem arz etmektedir. Ayrıca mahkemeler tarafından iptal edilen imar planları sonrasında yeniden yapılacak imar planlarında mahkemelerin iptal gerekçeleri dikkate alınmalı ve mevzuata uygun imar planları yapılmalıdır. Söz konusu hususlara riayet edilmesi; kamuya güvenerek kentsel dönüşüm sürecine dâhil olan ve sözleşme imzalayan hak sahiplerinin haklarının korunması açısından önemli olduğu gibi Kurumun ileriki süreçlerde çok büyük mali külfetler ile karşılaşmasını da engelleyecektir.

BULGU 20: Belediye Şirketine Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması

Kurum tarafından 2021 yılında gerçekleştirilen taşınmaz kiralamalarına ilişkin belgelerin incelenmesi sonucunda; bir belediye şirketi olan ANFA'ya kiralanan yerlere ilişkin

ihalelerde rekabet ortamının oluşturulmadığı, şartnamelere yazılan bazı hükümlerle ihalelerin rekabetten uzak hale getirildiği ve bu nedenle söz konusu ihalelere tek istekli olarak ANFA'nın teklif verdiği tespit edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 2021 yılının çeşitli tarihlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca "kapalı teklif usulü" ile taşınmaz ve işletme kiralama ihaleleri gerçekleştirilmiştir.

Kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerden bir kısmının incelenmesi sonucunda; rekabete açık olan söz konusu ihale usulünün, ihale şartnamelerine yazılan ve ihalenin konusu ile uyumlu olmayan bazı hükümlerle rekabetten uzak hale getirildiği, ihalelere tek teklif sahibi firma olarak ANFA'nın katıldığı, katılımı kısıtlanmış bu ihalelerde adı geçen Belediye Şirketinin rahatlıkla ihaleleri kazandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan duruma örnek olarak;

- 29.07.2021 tarihinde ihalesi yapılan Altındağ ilçesi At pazarı Meydanı'nda yer alan bir adet dükkânın kiralınması için hazırlanan şartnamede,
- Aynı tarihte ihalesi yapılan Çankaya ilçesi Sıhhiye çok katlı otopark içerisinde birinci katta yer alan 1 adet dükkânın kiralınması için hazırlanan şartnamede,
- 26.08.2021 tarihinde ihalesi yapılan 9 m² büyüklüğündeki prefabrik çiçek satış büfesinin kiralınması için hazırlanan şartnamede,
- Aynı tarihte ihalesi yapılan Sinpaş Oran Güney Park-2 konutlarında yer alan 1 adet işyerinin kiralınması için hazırlanan şartnamede,
- Aynı tarihte ihalesi yapılan Etimesgut ilçesinde yer alan 12.000 m² depolama alanının kiralınması için hazırlanan şartnamede

"şehrin muhtelif yerlerinde en az 30 (otuz) adet işletmeyi en az 5 yıl süreyle işletmek" veya *"Ülkemizin muhtelif yerlerinde en az 30 (otuz) adet gayrimenkulü en az 5 yıl süre ile kiralamasını/işletmesini yapmak"* hükümlerinden birine yer verilmesi gösterilebilir.

Ayrıca 25.11.2021 tarihinde yapılan kiralama ihalesinde, şehrin muhtelif yerlerinde bulunan bazı işyerlerinin bir bütün halinde ihale edildiği görülmüştür. Söz konusu işyerleri incelendiğinde birbirleri ile irtibatlarının çok az olduğu, bu suretle tümüne birden teklif verme ihtimali olan istekli sayısının kısıtlandığı tespit edilmiştir. Bahsi geçen ihalede istekli olabileceklerden; Mavigöl'de yer alan bir büfe, Yenimahalle'de yer alan bir işyeri, Çankaya Samanyolu Rekreasyon Alanı içerisinde yer alan 2 adet işletme, Hacıbayram Mahallesi'nde yer

alan bir işyeri ve Etimesgut ilçesinde yer alan bir iş yeri için toptan teklif vermeleri istenmiş, bu suretle ihalenin temel ilkelerinden olan rekabet ilkesi kısıtlanmıştır. Bununla birlikte söz konusu İhaleye ilişkin Şartnameye de yukarıda yer alan “*Ülkemizin muhtelif yerlerinde en az 30 (otuz) adet gayrimenkulü en az 5 yıl süre ile kiralamasını/işletmesini yapmak*” hükmü eklenerek rekabet ortamı biraz daha kısıtlanmıştır.

Gerek 29.07.2021 ve 26.08.2021 tarihinde yapılan ihalelere gerekse de 25.11.2021 tarihinde yapılan ihaleye ANFA tek istekli olarak katılarak ihaleleri kazanmıştır.

ANFA, Kurumun dolaylı olarak tamamına sahip olduğu bir Şirket olsa da yukarıda bahsedilen uygulamanın kabul edilmesi yine de mümkün değildir. Zira bu usulle 2886 sayılı Kanun’un temel ilkelerine göre oluşması gereken rekabet, işlem safahatının hiçbir aşamasında tam olarak gerçekleşmeyebilecektir. Çünkü ANFA tarafından Kurumdan ihale ile alınan bu yerlerin üçüncü şahıslara kiralanması 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildir.

2886 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde isteklilerde aranılan şartların şartnamelerde gösterileceği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu hükme dayanılarak Kanun’un amaç ve ilkelerine aykırı bir şekilde şartnamelere kısıtlayıcı hüküm konulması doğru bir yaklaşım değildir. Zira 2886 sayılı Kanun’un en temel ilkelerinden birisi rekabet ilkesidir. Kanun koyucu kamuya ait taşınmazların satış ve kiralamasında bu hususa azami özen göstermiştir. Hatta istisnai olarak ihalesiz verilmesi öngörülen bazı yerlerde bile rekabet ilkesi unutulmamıştır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca belediye şirketlerine ihalesiz verebileceği yerlere ilişkin düzenlemenin sonunda “*Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu suretle, taşınmazın üçüncü şahsın kullanımına geçmesi aşamasında rekabetin sağlanabilmesi için normalde 2886 sayılı Kanun kapsamında olmayan belediye şirketleri söz konusu Kanun’a uygun ihale yapmaya zorlanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında Belediye tarafından toplu kiralama ihalesi yapılmasının iş yükünü azalttığı, tecrübeli firmaların işlemleri yürüttüğü, tahliye süreçlerinde sıkıntıların en aza indirildiği belirtilmiştir. Ayrıca yeni yapılacak ihalelerde bulguda belirtilen bir takım şartlara yer verilmeyeceği de ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda sadece toplu bir şekilde kiralama ihalesi yapılması eleştirilmemiş, ihale yapılan tekil bazı yerlere ilişkin ihale konusu iş ile şartnameye yazılan hükümlerin uyumsuzluğuna dikkat çekilmiştir. Bu işlemlerin ise geriye dönük olarak düzeltilmesi oldukça zordur.

Kurum tarafından rekabeti kısıtlanmış ihaleler ile taşınmazların Belediye Şirketine kiralanması, Belediye Şirketi tarafından da söz konusu yerlerin herhangi bir rekabet ortamı olmadan üçüncü kişilere kiralanabilmesi sonucunda Kurum taşınmazlarının gerek ilk aşamada gerekse de ikinci aşamada rekabet ortamına tabi olmadan üçüncü şahıslara kiralanabilme riski oluşmaktadır. Bu nedenle, kamunun mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında rekabet ilkesine azami riayet edilmelidir. Aksi yöndeki uygulamalar ihale kanunları ile getirilen en temel ilke olan "rekabet" ilkesinin zedelenmesine sebebiyet vermektedir.

BULGU 21: Taşınmaz Kiralamalarından Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı, söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun gereğince tekrardan ihale yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı

347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde Kurum mülkiyetinde olan bazı taşınmazların 2886 sayılı Kanun uyarınca, bazı taşınmazların ise çok eski tarihli adi kira sözleşmeleri ile kiraya verildiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlardan bir kısmının kira başlangıç tarihleri 1980 hatta 1970'li yıllara kadar dayanmaktadır.

Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinde mezkûr işyerlerinin birçoğunun on yıllık uzama süreleri zaten sona ermiş idi. Borçlar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin hükümler içeren 6101 sayılı Kanun'da bu durumda olan işyerleri için öngörülen iki yıllık uzama süresi ise 2014 yılı tarihi itibarıyla bitmiştir.

Yasal tüm süreleri biten mezkûr taşınmazlardan bir kısmı için tahliye ihtarnameleri gönderilmişse de 2021 yılı sonu itibarıyla fuzuli şağil konumunda bulunan kişilerin bahsi geçen taşınmazlardan tahliyeleri tamamlanamamıştır. Bunun yerine bu kişilere ecrimisil tahakkukları yapılarak kiracılık ilişkileri mevzuata aykırı olarak devam ettirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, sözleşme süresi biten ve 10 yılı tamamlayan kiracılara ihtarnamelerin çekildiği ve sürecin devam ettiği ifade edilmiş, ancak tahliye işlemlerinin tamamlandığına ilişkin bir bildirimde bulunulmamıştır.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca

beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 22: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Kuruma ait taşınmazlar ile yol, yeşil alan, sosyal donatı gibi sebeplerle tapuda kamuya terk edilen ve Kurumun yetki ve görev sınırları içerisinde yer alan bir kısım yerlerin incelenmesi neticesinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda olan bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan bir kısım kişi ve şirketler tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira uygulamasına dönüştürülerek işgallerin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

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

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim sistemi de değildir. İşgale uğrayan kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şağilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir uygulama, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralamada ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca bu tarz uygulamalar, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, Kuruma ait olan veya Kurumun yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku

bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

Kurum taşınmaz işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Ankara'nın değişik birçok mahallinde bulunan çeşitli taşınmazların fuzuli şağiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin bu suretle devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında ecrimisil işlemlerinin eksik yapıldığının tespit edildiği, 2022 yılı itibariyle ekipler kurularak kontrollerin gerçekleştirildiği ve işgale son vermek amacıyla tahliye süreçlerinin başlatıldığı, bununla ilgili süreçlerin devam ettiği, süreçlerin uzun sürmesinden dolayı 2023 yılı sonunda mevcut işgallerin işlemlerinin tamamlanmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir. Yukarıda detaylı bir surette bahsedilen hata ile ilgili süreç başlatılmış ancak işgalin sona erdirilmesi ve tahliyelerin sağlanması tamamlanamamıştır.

Buna göre; Kurum tasarrufunda bulunan yerlerdeki haksız işgaller için geçmişe yönelik ecrimisil tahakkukları tamamlanmalı, söz konusu işgallerin tamamının vakit kaybetmeksizin sonlandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 23: Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Ankara Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 2.231 adet (J plaka) ticari hatlı minibüse ait işletme hakkının İl Trafik Komisyon Kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere verildiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde; söz konusu uygulamanın hatalı olduğu Sayıştay raporları ile Kuruma bildirilmiş olmasına rağmen, bu hatanın sonlandırılması için Kurum tarafından herhangi bir önlem alınmadığı, ilgililerin iptal işlemine uyumunu da sağlayacak geçiş sürecine ilişkin bir planlamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek; büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi

ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun'da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında; belediyelerin bu hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti, büyükşehir belediyeleri için hem bir görev hem de bir imtiyaz hakkıdır. Söz konusu vazife hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilebileceği gibi, ruhsat verme, kiralama veya imtiyaz verilmesi suretiyle üçüncü kişilere de gördürülebilir. Şayet söz konusu hakkın kullanımı üçüncü kişilere bırakılacaksa bu tahsis işleminin yetkilendirme süresi belirlenmeli, rekabete uygun bir şekilde ihale yoluyla yetkilendirme işlemi gerçekleştirilmelidir.

Kanun koyucu tarafından belediyeye tanınmış bu hakkın süresiz ruhsat verilmesi tarzında bir başka kişi veya kuruma devredilmesi ise mümkün değildir. Böyle bir uygulama Kanun'da açıkça belediyelere tanınmış bir imtiyaz hakkının sınırsız ve süresiz olarak devri anlamını taşıyacaktır ki bu da hukuken mümkün değildir. Yapılan işlem karşılığında her sene ruhsat harcı alınması da verilen hak karşılığında bir bedel alındığı anlamına gelmez. Zira ruhsat harcı, ruhsat verme işleminde kamu tarafından kişilere sunulan hizmetin karşılığıdır, verilen toplu taşıma hakkının bedeli değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 numaralı Kararı'nda yukarıda yer verilen hükümlere paralel şekilde imtiyaz devri ve kiralama yolunun seçilmesi durumunda uyulması gereken şartlar belirtilmiş; toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi durumunda ruhsat verilecek sürenin açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İl Trafik Komisyonu tarafından alınan 01.02.1996 tarih ve 1996/21 sayılı Kararla 2.231 adet şehir içi minibüs plakası tanımlanmış ve üçüncü kişilere verilen söz konusu plakaların süresiz bir şekilde kullanılması sağlanmıştır.

Her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde;

“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır” denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır.

Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin İl Trafik Komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu yönelik iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemediği, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer başka birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

04.05.2021 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı'nda ise *“belediyenin minibüs hattı tahsisini iptal etmesi”* hakkında Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından tüm tarafların haklarını korumayı amaçlayan kapsayıcı bir karara yer verilmiştir.

AYM, toplu taşıma hakkının verilmesinin üzerinden uzun bir süre geçtiği ve bu hakkın iptal edilmesinin öngörülemez bir husus olduğundan yola çıkarak hakkın bir mülkiyet hakkı olduğuna karar vermiş ve işin esasını görüşmüştür. Daha sonra Mahkeme tarafından Belediye Kanunu'nda düzenleme bulunduğu bahisle yapılan müdahalenin kanuni olduğu, kamu yararı bulunduğu için de müdahalenin meşru bir amaca yöneldiği değerlendirilmiştir. Ölçülebilirlik ilkesi yönünden yapılan incelemede; bu ilkenin alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılık üzerinden ayrıntılı değerlendirmelerde bulunulmuş; müdahale ile ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmenin mümkün olduğundan bahisle müdahalenin elverişli olduğu; daha hafif bir yöntemle müdahalenin yapılmasının pek mümkün olmadığından bahisle ise müdahalenin gerekli olduğu belirtilmiştir. Kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması ile kamu yararı arasındaki adil denge (orantılılık ilkesi) yönünden yapılan değerlendirmede ise; kamu idarelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve tutarlı hareket etmeleri, kendi hatalarının

sonuçlarını bireylere yüklememeleri gerektiği ifade edilmiş, idarelerin kişilere yüklediği külfet için katlanabilir kolay çözümler üretmesinin gerekliliği belirtilmiştir.

Karar'da ayrıca; rekabet ortamı sağlanmadan, önemli sayılabilecek bir bedel ödenmeden, ihalesiz bir şekilde imtiyaz verilmesi sonucunda 49 yıllık sürenin beklenmeyeceğinin tartışmasız olduğu, bu kapsamda imtiyazın sona erdirilmesinin genel anlamda haklı bir dayanağı bulunduğu, ancak ilgililerin bu işleme uyumu için telafi edici önlemlerin alınması, karşı tarafın öngörülemez zararlarının karşılanması, geçiş süresi ve benzeri uygulamalara gidilmesi gerektiği, aksi halde ilgililere ağır bir külfetin yükleneceği ve adil dengenin ilgililer aleyhine bozulacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ve belediyenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere devredilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması ise düşünülemez.

Kamu İdaresi cevabında 1986/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında herhangi bir sürenin konulmadığı, söz konusu plakaların ilgili kişilerce satılabileceğine ilişkin hükmün yer aldığı ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda araç sahipleri mağdur edilmeden geçiş sürecinin hangi süre ve hangi şartlarda yapılacağı yönünde değerlendirmelerde bulunulduğu ve çalışmaların sürdürüldüğü belirtilmiştir. Mezkur Bakanlar Kurulu Kararı'nda satışa ilişkin hüküm olsa da yukarıda detaylı bir şekilde bahsedilen yargı kararları ile söz konusu hakkın süresiz bir şekilde kullandırılmasının mümkün olmadığı defaatle belirtilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulama 2019 ve 2020 yılı Sayıştay raporlarında detayları ile konu edilmiş olmasına, Anayasa Mahkemesi tarafından konu hakkında kapsayıcı bir karar alınmasına rağmen Kurum tarafından herhangi bir düzenleme yapılmamış, hatalı uygulamanın iptali için bir geçiş süreci ve buna ilişkin uygulama esasları henüz belirlenmemiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Kurum tarafından yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi Kararı da göz önünde bulundurularak geçiş süreci ve geçiş önlemleri belirlenmeli, orantılı bir şekilde düzenleme yapılarak belediyeye ait bir imtiyaz hakkının bazı kişilerde süresiz olarak kalmasının devam etmesine müsaade edilmemelidir.

BULGU 24: Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedellerinin bazı ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

2020 yılının Aralık ayındaki değişiklikten önce, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanacağı ve sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı belirtilmiş idi. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 26.03.2021 tarihinde yayımlanan "Altyapı kazı izni ve harcı" konulu 2021/4 sayılı genelge ile bazı durumlarda ilçe belediyeleri sorumluluk alanlarında yapılacak kazıya ilişkin zemin tahrip harçlarını tahsil etme yetkisi, söz konusu tutarları 15 gün içinde ilgili ilçe belediyesine göndermek şartıyla Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 24.12.2020 tarihinden önce doğrudan ve bu tarihten sonra da 2021/4 sayılı genelge hükümleri doğrultusunda ilçe belediyelerinin sorumluluk alanına giren yerlere ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi hesaplarına yatırılmış bulunan zemin tahrip bedellerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması yasal bir zorunluluktur.

Kamu idaresi tarafından, zemin tahrip bedellerinin ilgili ilçe belediyelerinden olan çevre temizlik vergisi alacakları ile mahsup edildiği bildirilmiştir ancak söz konusu bedellerin ne kadar süre içinde ilgili ilçe belediyesine gönderilmesi gerektiği açıkça belirtilmiş olduğundan bu tarz bir mahsup işlemi ile pay aktarımlarının geciktirilmesi mevzuata uygun değildir.

Bununla birlikte, söz konusu bedellerin ABB'nin İller Bankası payından kesinti yoluyla tahsil edilebiliyor olması da mevzuat ile verilen pay aktarım görevinin yerine getirilmemesi için bir mazeret teşkil etmeyecektir.

Bu açıdan bakıldığında Etimesgut, Keçiören, Gölbaşı, Polatlı, Kalecik, Ayaş, Beypazarı, Çamlıdere, Evren, Haymana ve Şereflikoçhisar gibi ilçelere aktarılması gereken zemin tahrip bedellerinin yıllar itibari ile arttığı, bu ilçelerden bazılarında 2021 yılı içinde söz konusu bedeller bağlamında hiçbir aktarımda bulunulmadığı ve 2021 yılsonu itibari ile tüm ilçe belediyelerinin 219.578.765,00 TL tutarında zemin tahrip payı alacağı olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarına ilişkin olarak tahsil edilmiş bulunan zemin tahrip bedellerinin, mevzuatta belirtilen yasal süre sonrasında gecikmeksizin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 25: Banka Hesabındaki Kısıtlamaların Kaldırılmaması Nedeni ile Paranın Değer Kaybına Uğraması

Kurumun, birçok vadesiz hesabı olduğu, bu hesaplardan bir kısmının bloke ve haciz işlemleri nedeni ile 2015 yılından bu yana nemalandırılmadığı, bu suretle söz konusu paraların büyük oranda değer kaybına uğradığı, dolayısıyla kamu kaynaklarının mevzuatta öngörülen ilkelere uygun bir biçimde kullanılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Kuruma ait banka hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, Kurumun hanımlar lokaline ilişkin vadesiz hesabında 31.12.2021 tarihi itibari ile 24.693.370,85 TL'nin bulunduğu, bu tutarın büyük kısmının daha önceki yıllarda hesaba girdiği ve 2015 yılından bu yana hesabın blokeli durumda olması sebebi ile ilgili tutarın vadeli hesaba alınarak nemalandırma işlemine tabi tutulmadığı görülmüştür.

Bunun yanı sıra, gerek yukarıda bahsedilen mevduat hesabı gerekse de başka vadesiz mevduat hesaplarına yönelik olarak icra müdürlükleri tarafından düzenlenen çok sayıda ve büyük tutarda haciz işlemi bulunmaktadır. Bu haciz işlemlerine konu tutarların ödeme süresi uzadıkça, Kurumun katlanacağı mali yükün, faiz vb. sebeplerle artacağı ancak blokeli hesapta yer alan tutarın sabit kalacağı ortadadır.

Kamu İdaresi cevabında, banka hesapları üzerine konulan hacizler ile ilgili olarak, Hukuk Müşavirliğince kaldırılmasında hukuken engel bulunmayan bloke ve hacizlerin

kaldırılması hususunda İcra Müdürlükleri nezdinde gerekli taleplerde bulunduğu ve bir kısım haciz ve bloke işleminin İcra Dairelerince verilen fek kararları üzerine kaldırıldığı, bir kısım talebin ise Müdürlüklerce reddedilmesi nedeniyle İcra Mahkemeleri nezdinde şikayet yoluna taşındığı ve bulgu konusu ile ilgili hukuki işlem ve süreçlerin ve hesaplar üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması çalışmalarına devam edildiği ifade edilse de Kurum tarafından özel bankalarda bulunan benzer nitelikteki bazı vadesiz mevduat hesapları vadeli mevduat hesabına dönüştürülebilmişken genel olarak kamu sermayeli bankalardaki vadesiz mevduat hesapları hakkında herhangi bir işlem yapılamamış ve bu hesaplarda yer alan paralar değer kaybına uğramaya devam etmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından kamu kaynaklarının mevzuatta belirtilen ilkelere uygun olarak kullanılması amacıyla ilgili mevduat hesabı üzerindeki bloke ve hacizlerin kaldırılmasına yönelik adımlar atılması ve vadesiz mevduat hesabında bulunan bu paraların değerinin korunmasına yönelik tedbirler alınması gerekmektedir.

BULGU 26: Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Kurum tarafından yüklenicilere yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret desteği tutarlarının, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 18.07.2021 tarihinde (7333 sayılı Kanunla) eklenen geçici 85'inci maddenin birinci fıkrasıyla, madde kapsamına giren işverenlere belli koşulları sağlamaları halinde, 2021 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için asgari ücret desteğinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Bu desteğin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı da yine mezkûr maddede hüküm altına alınmıştır.

İlgili maddenin dokuzuncu fıkrasında;

“4734 sayılı Kanununun 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 fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir.” hükmü yer almaktadır.

Bulgu konusu hususla ilgili Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 16.08.2021 tarih ve 2021/28 sayılı Asgari Ücret Desteği konulu Genelge'nin "Ortak hükümler" başlıklı 8'inci maddesinde, hak edişten kesilen tutarların nasıl değerlendirileceğine ilişkin olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

"... ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yıl sonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru mercii Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ...belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerekmektedir."

Bu ifadelerden de anlaşıldığı üzere kesintilerin akıbeti ile ilgili karar merci İŞKUR'dur. İlgili Kurumun bu konuda il müdürlüklerine gönderdiği yazıda, söz konusu kesinti tutarlarının, İşsizlik Fonu hesaplarına aylık olarak gönderilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda 2021 yılına ilişkin asgari ücret destek kesintileri için açıklanan süreç, 2020, 2019 ve 2018 yıllarında da benzer düzenlemeler ile hayat bulmuştur. 2017 ve 2016 yıllarındaki kesintiler bağlamında ise ilgili tutarın aktarılması gereken kurum Hazine olmak üzere benzer düzenlemeler mevcuttur.

Kamu idaresi tarafından, söz konusu tutarların mali imkanlar ölçüsünde ilgili birimlere aktarılacağı ifade edilmişse de 2020 yılı Sayıştay Raporunda da yer verilen bu hususta herhangi bir ilerleme kaydedilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, Ankara Büyükşehir Belediyesince hakedişlerden kesinti yapılarak emanet hesaplara alınan toplam 7.658.094,41 TL'nin dönemine göre Hazine veya İşsizlik Fonu hesaplarına aktarılması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 27: Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; yol harcamalarına katılma payı tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirilmesinde mükellefiyet hususunda hatalar yapıldığı, tahakkuku yapılan payların tahsilat işlemlerinde zamanaşımı olgusunun tam olarak takip edilmediği, yapılan bir kısım hataların düzeltilmesi amacıyla tahsilatların uzunca bir süre

durdurulduğu ve tapuda yer alan kısıtlılık kararlarının kaldırılarak mezkûr payların tahsilatının zorlaştırıldığı tespit edilmiştir.

a) Mükellefiyet Hususunda Hata Yapılması

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara Katılma Payları" başlıklı Üçüncü Kısımında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Kanun'un "Tahakkuk zamanı" başlıklı 91'inci maddesinde harcamalara katılma paylarının hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini bu esas üzerine bina etmiştir.

Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen çeşitli kararlarda da bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2004-2014 yıllarında inşa ve tamir edilen yollar nedeniyle yapılan katılma payı tahakkuk işlemlerinde yol yapım işlemi tamamlanıp geçici kabulünün yapılmasından çok uzun süre sonra katılma payı tahakkuk işlemlerinin yapıldığı görülmüştür. Söz konusu tahakkuklar yapılırken de ilgili tarihteki mülk sahibi yerine tahakkuk tarihinde gayrimenkulün sahibi olan kişiler üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu suretle mükellefiyet hususunda çeşitli hataların yapıldığı tespit edilmiştir. Nitekim bu suretle Belediye aleyhine açılmış bazı davalar da bahsedilen husus sebebiyle kaybedilmiş ve tahakkuk kaydının terkin edilmesi gerekmiştir.

Böyle bir durumda geçmiş tarihli tahakkuk kayıtlarının tekrardan gözden geçirilmesi, ilgili mahalde yapılan imalat dolayısıyla geçici kabul tarihinde mülk sahibi olan kişilere tahakkuk kayıtlarının açılması gerekmekte ise de aradan uzunca bir süre geçtiğinden yeni yapılacak kayıtların birçoğunda tahakkuk zamanaşımı meselesi gündeme gelecek ve tahakkuk ve tahsil imkânı mümkün olamayacaktır.

Kurum mali tablolarında yer alan 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında bulunan yol harcamalarına katılma payı 2021 yılında 287.259.896,23 TL bakiye vermiştir. Kurum tarafından zaman geçirilmeksizin dosya bazında çalışmaların tamamlanıp hatalı mükellefiyet işlemlerinin düzeltilmesi gerekirken ve söz konusu husus 2019 ve 2020 yılı Sayıştay raporlarında da Kuruma bildirilmişken aradan geçen uzun zamana rağmen mezkûr hususta Kurum tarafından herhangi düzeltici bir işlem yapılmamıştır.

Bu husus, Kurum bilançosunda tahsil edilebilir alacak olarak gözüken yüksek bir tutarın aslında ne kadarının gerçekten doğru ve tahsil edilebilir olduğu konusunda şüpheye sebebiyet vermektedir. Bu nedenle; mali tablolarda yer alan mezkûr tutarların vakit geçirilmeksizin gözden geçirilmesi ve hatalı kayıtların düzeltilmesi; yeni yapılacak işlemlerde katılma payı mükellefiyetinin doğru belirlenmesi; Kurum gelirlerinin tam ve zamanında alınması ve mali tabloların gerçeği tam olarak yansıtması önem arz etmektedir.

b) Tahsilatın Zamanında Yapılmaması, Tahsilata Ara Verilmesi ve Katılma Payı Ödenmeden Tapu İntikaline İzin Verilmesi

Yapılan incelemelerde, 2014 yılı öncesi dönemde tahakkuku yapılan bazı katılma payı alacaklarında zamanaşımı hususunun sistematik olarak kontrol edilmediği, 06.05.2019 tarihli Başkanlık emri ile daha önceden tahakkuk eden katılma paylarının tahsilatının durdurulduğu ve tahsilat olmaksızın tapudaki kısıtlamaların kaldırıldığı görülmüştür.

Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve yol harcamalarına katılma payının alınmasını zorunlu tutan "alınır" ifadesi 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile "alınabilir" olarak değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik ile inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yollar için önceleri zorunlu olarak tahsil edilen katılma payının alınıp alınmaması hususu belediye meclisinin takdirine bırakılmıştır.

6360 sayılı Kanun'da, değişikliğin yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önceki döneme ilişkin de düzenleme yapılmış ve Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin (27) numaralı fıkrasında aynen;

"Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanununun 86 nci maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma

payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Geçici madde ile yapılan düzenlemeyle önceki dönem tahakkuk ve tahsilat işlemleri için belediye meclislerine bir yetki verilmiş ise de bu yetki sadece söz konusu tarihe kadar henüz tarh edilmemiş katılma payları için tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu tarihten önce tarh ve tahakkuk işlemleri tamamlanmış ve tahsil aşamasına geçilmiş katılma payı alacakları için terkin, tahsilattan vazgeçme veya tahsilatın durdurulması gibi işlemlerin yapılması mümkün değildir.

Kanun’un “Tahsil Şekli” başlıklı 93’üncü maddesinde harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirileceği, bu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesi tarafından payın tahsilini sağlamak üzere belediyenin haberdar edileceği ve pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Katılma payı, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 1 ve 3’üncü maddeleri gereği bir amme alacağıdır ve tahsilinin nasıl yapılacağı, zamanaşımına ilişkin sürelerin neler olduğu bu Kanun’da düzenlenmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önce tahakkuk kayıtları yapılmış katılma paylarının terkin veya tahsilatlarından vazgeçilmesi hususunda ne belediye başkanına ne de belediye meclisine verilmiş bir yetki bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu tahsil işlemlerinin 2464 sayılı Kanun’da yer alan usul ve 6183 sayılı Kanun’da belirtilen zamanaşımı süreleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi, tahsilat işlemleri tamamlanıncaya kadar da tapu kayıtlarında intikal işlemlerinin durdurulması mevzuat gereği bir zorunluluktur.

Yapılan incelemelerde, tahakkuk işlemlerindeki hata riskinden dolayı 06.05.2019 tarihli Başkanlık emri ile daha önceden tahakkuk eden katılma paylarının tahsilatının durdurulduğu ve tahsilat olmaksızın tapudaki kısıtlamaların kaldırıldığı görülmüştür. Ne var ki, tahsilatın durdurulması ve tapuda yer alan kısıtlamaların kaldırılmasının üzerinden iki buçuk yıldan fazla bir zaman geçmesine rağmen 2021 yılının sonuna kadar öngörülen çalışmalar tamamlanmamış, gerekli düzeltmeler yapılmamış, tahsilat ve kısıtlama işlemlerine tekrardan başlanmamıştır. Aradan geçen zaman ve tapu kısıtlamalarının kaldırılması, tahakkuk eden bir gelirin tahsil kabiliyetini zorlaştırmakta, hatta zamanaşımı ve benzeri nedenlerle imkânsız hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında konu hakkındaki süreç anlatılmış, tahakkuk eden tutarların tahsil zaman aşımına uğramaması için birimler arasında yapılan yazışmalara yer verilmiştir.

Ancak 2019-2020 yıllarında Sayıştay Raporunda yer alan husus hakkında gerekli ve yeterli işlemler yapılmamış, yaklaşık 3 senedir tahakkuklar netleştirilerek kısıtlılık şerhleri tekrardan koyulmamıştır. 2022 yılında gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmaya başlandığı bildirilmişse de düzeltme işleminin tamamlandığına ilişkin herhangi bir bilgi veya belgeye Kamu İdaresi cevabında yer verilmemiştir.

Bu nedenle bahsi geçen tahakkuk kayıtlarında varsa hatalı kayıtların geciktirilmeksizin düzeltilmesi, düzeltilen kayıtlara ilişkin tahsilatların zamanaşımına uğratılmadan gerçekleştirilmesi ve bu süre zarfında tapu daireleri bilgilendirilerek intikal işlemlerinin durdurulması, amme alacağının tahsili açısından büyük önem arz etmektedir.

BULGU 28: Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi

Kurum tarafından teminat olarak alınan mektuplardan süresi geçmiş ve işlevi bitmiş olanların muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletildiği ve muhasebe kayıtlarından düşülmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 434, 435 ve 436'ncı maddelerinde 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabının niteliği, hesaba ilişkin işlemler ve hesabın işleyişi açıklanarak teminat mektuplarının hangi hallerde alınacağı ve ne şekilde muhasebeleştirileceği izah edilmiştir.

Anılan maddelerde teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığının, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edileceği ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınacağı ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgelerin ilgisine veya ilgili bankaya iade edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, mali hizmetler birimi uhdesinde bulunan kayıtlı teminat mektuplarının 992 adedinin süresinin geçmiş olduğu, bu teminat mektuplarının toplam tutarının 21.950.552,78 TL olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, teminat mektupları hesaplarında izlenen teminat mektuplarından süresi geçmiş olanlar kayıtlardan çıkarılarak bankalara iade edilmek üzere ilgili birimlerden talep edildiği ve Belediye ile ilişkisi kalmayan teminat mektuplarının kayıtlardan çıkarılarak iade edildiği ifade edilse de 2021 yılı içerisinde teminat mektupları için ilgili birimlerle yapılan yazışmalardan bir sonuç alınmadığı ve iade edilen teminatların ise 2022 yılında muhasebe kayıtlarından çıkarıldığı görülmüştür. Dolayısıyla 2021 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

Süresi geçmiş teminat mektuplarının muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesi bilanço dipnotlarında hataya yer verilmesine, mali tabloların muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinden uzaklaşmasına sebep olmaktadır.

BULGU 29: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesabına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede 2005 yılı hesabının Sayıştay tarafından yargılanması sonucunda 20.12.2016 tarih ve 1158 sayılı ek ilam düzenlendiği ve söz konusu ilam ile 66.771,16 TL kamu zararına hükmedildiği görülmüştür. Söz konusu ilam sorumlular tarafından temyiz edilmiş ve Sayıştay Temyiz Kurulunca 06.12.2017 tarihinde ilgili ilam maddesi tasdik edilerek hüküm kesinleşmiştir.

Bu aşamadan sonra Kurum üst yönetimi tarafından ilamın infazı için ilgili sorumlular aleyhine 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekirken, aradan dört yıl geçmesine ve söz konusu hatalı uygulama 2019 ve 2020 yılı Sayıştay raporlarında bulgu konusu edilmesine rağmen ilgili Kanun hükümlerinin uygulanmadığı, bunun yerine zaten bir mahkeme kararı olan Sayıştay ilamının infazı için bir başka yargı mercii olan adli yargıda tahsil amaçlı dava açıldığı görülmüştür. Söz konusu dava da 01.06.2021 tarihinde karara bağlanmış ve “*Sayıştay Kararının zaten mahkeme kararı niteliğinde olduğu, İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca icra takibine konu edilmesi gerektiği*” sebepleriyle davanın hukuki yarar yokluğu nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu tutar için 2022 yılında icra dosyası üzerinden icra takibinin başlatıldığı, takip ve tahsil süreçlerinin devam ettiği bildirilmişse de tahsilin gerçekleştiğine ilişkin herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak; kesinleşen Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 66.771,16 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 30: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımına Hazır Yemek Alımının Dâhil Edilmesi, Zorunlu Personel Oranının Korunmaması ve Bazı Uygulama Hatalarının Bulunması

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alım dosyalarının incelenmesi sonucunda;

- Aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının birleştirildiği, personel çalıştırılmasına dayalı olamayacak nitelikteki paketli yemek alımının da bu suretle dosya kapsamına dâhil edildiği,

- Sözleşme aşamasında, personele ilişkin kalemlerin olması gerekenden daha yüksek olarak belirlendiği, ancak bu sayıların uygulama aşamasının ilk hakedişinden itibaren uygulanmadığı, işin personele ilişkin kısmının genel olarak %70'in çok altında gerçekleştiği,

- Teknik malzeme fiyatlandırması için doğru bir uygulama esası belirlenmediği, fiili uygulamada ilgili Şirket tarafından fatura edilen malzemenin doğrudan ödendiği tespit edilmiştir.

a) Aralarında Doğal Bir Bağlantı Olmayan Mal ve Hizmet Alımlarının Birleştirilmesi ve Hazır Paketli Yemek Alımının Dosya Kapsamına Dâhil Edilmesi

Personel sayısının belirlendiği ve bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetin 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 işler personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmektedir.

Kanun koyucu tarafından bu tip alımların herhangi bir ihale olmaksızın doğrudan belediye şirketlerinden temin edilmesi uygun görülmüş, bu kapsamda 375 sayılı KHK'ya 696 sayılı KHK ile Ek 20'nci madde eklenmiştir.

Taraflar arasında yapılacak sözleşmelerde ve bu kapsamda temin edilecek alımlarda konunun tarihsel sürecinin doğru tahlil edilmesi, personel alımının hangi mal ve hizmet alımlarını da kapsayabileceğinin tam olarak tespit edilmesi önem arz etmektedir. Zira Kanun'da belirtilen %70 ifadesi bir belirleme/tespit ifadesidir. Hangi işlerin personel alımı olarak kabul edileceğinin bu suretle hüküm altına alınması için yapılmış bir düzenlemedir. Mezkûr oran idarelere seçimlik bir hak veya bir istisna tanınması için de belirlenmiş değildir. Bir başka ifadeyle, herhangi bir işte %70'lik kısmı personel gideri olarak belirleyen bir idare, geri kalan %30'luk kısmı da istediği gibi istediği mal, malzeme veya hizmeti alabilsin diye yapılmış bir düzenleme değildir. Zira böyle bir uygulama belirlenen %30'luk kısmın herhangi bir ihale ve rekabet olmaksızın doğrudan belediye şirketinden temini manasına gelecektir ki, bu ise gerek ihale mevzuatı gerekse de diğer mali mevzuat açısından doğru bir uygulama değildir. Bu tip işlerde ancak ve ancak işin karakteristik özelliği ile uyumlu, belirtilen işle beraber alınması mutlak olan mal, malzeme, ekipman ve hizmetler ilave olarak alınmalıdır. Temizlik personeli

alımına ilişkin işlerde bazı temizlik malzemesi ve temizlik araçlarının alınması bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile bir belediye şirketi olan Belpa A.Ş. arasında 23.11.2020 tarihinde 376.059.027,17 TL bedelli, yaklaşık 13 ay süreli doğrudan personel hizmet alımına ilişkin bir sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu alım kapsamında engellilere ve yaşlılara ilişkin hizmetler, temizlik hizmetleri, gençlik hizmetleri, taziye hizmet ve ikramları ve büyük miktarda hazır paketli yemek alım hizmeti birleştirilmiştir. Birbiriyle karakteristik olarak benzeşmeyen hizmetlerin %70-%30 kısımları bu suretle bir arada kullanılmıştır. Bir başka deyişle, temizlik personeli için olan hizmette personel oranı %70'in çok üzerinde gerçekleşti ise bu fazlalık kısım için paketli yemek hizmet alımında artışa gidilebilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bahse konu iş kapsamında alınan hizmetler için çalıştırılan personellerin tamamının bir önceki yıl yine ilgili Belediye Şirketinden ayrı ayrı sözleşmeler kapsamında hizmet alımı yoluyla temin edildiği belirtilmiştir. Belediye tarafından sosyal yardım ve hizmet alan vatandaşlara hizmet sunulduğu, pandemi kapsamında gününbirlik çalışan ve işlerini kaybedenlere yemek dağıtımı yapıldığı, bu dağıtımın da ilgili personel eliyle yerine getirildiği belirtilmiştir. Bulguda birbirinden bağımsız personel hizmetlerinin bir arada alınması ve %30'luk kısımlarının birleştirilerek normalde personel alımı olamayacak paketli yemek hizmet alımının kapsama dahil edilmesi eleştirilmiştir. Yapılan hizmetlerin vatandaşa yapılıp yapılmaması veya böyle bir hizmete ihtiyaç olup olmaması bulguda eleştiri konusu zaten yapılmamıştır.

Yukarıda da anlatıldığı üzere personel alımlarının hangi hizmetler olduğunun belirlenmesi için getirilen %70 oranı, geri kalan %30 için Kamu İhale Kanunu'ndan verilmiş bir istisna hükmü değildir. Bu nedenle her bir hizmetin kendi içinde değerlendirilmesi, karakteristik olarak o hizmetin içinde yer alması gereken mal ve hizmet alımları ile birlikte personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Aksi bir uygulama olan hizmetlerin birleştirilmesi suretiyle toplu bir tutar üzerinden konuya yaklaşılması, normalde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olamayacak mal ve hizmet alımlarının da kapsama dâhil edilmesine sebebiyet verecektir. Nitekim büyük kapsamlı paketli yemek hizmet alımı bu kapsamda doğrudan personel teminine dâhil edilmiş ve söz konusu alımın ihalesiz bir şekilde gerçekleştirilmesine sebebiyet verilmiştir.

b) Sözleşme Aşamasında Belirlenen Personel Oranının Uygulama Aşamasında Korunmaması

Sözleşme oluşturulurken personele ilişkin sayılar uygulamaya göre oldukça yüksek belirlenmiş, hiç çalıştırılmayan bir kısım personel hesaplamalara dâhil edilmiş, ancak bu suretle %70 asgari personel maliyet oranı sağlanabilmiştir.

Örneğin, sözleşme aşamasında temizlik personeli olarak 810 kişi çalıştırılması öngörülmüş, ilk hakedişlerden itibaren bu sayıya yaklaşılammış, ortalamada 620-630 kişi çalıştırılmıştır. Aynı şekilde 50 teknik personel yerine ortalama 12 teknik personel çalıştırılmıştır. Bununla birlikte; 100 kişi çalışacak şekilde belirlenen şefkat evleri yemek dağıtım personeli, 727 kişi çalıştırılacağı öngörülen rehber ve usta öğretici, 220 kişi çalıştırılacağı öngörülen usta öğretici, 50 kişi çalıştırılacağı öngörülen çocuk bakıcısı, çeşitli sayılarda çalıştırılacağı öngörülen fayans ustası, sıva ustası, duvar ustası gibi bazı personel hiç görev almamıştır.

Bu husus ise muhakkak sağlanması gereken asgari %70 personel maliyetinin sadece sözleşme imza aşamasında sağlanabilmesine sebebiyet vermiş, ilk hakedişten itibaren tüm hakedişlerde -personel sayısındaki eksiliş, paketli yemek alımındaki artışlarla- personel ve diğer mal ve hizmetler oranı genel olarak %55-%45 civarında gerçekleşmiştir. Bir başka ifadeyle personel çalıştırılmasına dayalı olma ihtimali kalmayan bu denli büyük bir iş ihalesiz bir şekilde Belediye Şirketinden temin edilmiş ve bu husus ilk hakedişten itibaren ortaya çıkmasına rağmen hatalı uygulamaya yaklaşık bir yıl boyunca devam edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında alınması planlanan personele yer verilmiş, salgın sebebiyle birçoğunun alınmadığı belirtilmiştir. Ayrıca ek ders ücreti karşılığında çalışan rehber ve usta öğretici unvanı ile 947 personelin bu iş kapsamına alınmasının planlandığı ancak hak kaybı olmaksızın bu kapsama alınamayacağının ilgili Bakanlık tarafından bildirildiği, bu nedenle söz konusu personelin kapsama alınmadığı ifade edilmiştir. Bu hususun da %70 - %30 oranının bozulmasına sebebiyet verdiği belirtilmiştir.

Yukarıda detaylı bir surette belirtildiği üzere şayet söz konusu iş kapsamında %30 oranı bir hak gibi görülüp personel alımının yanına diğer işler de eklenmiş olmasaydı personellerden bir kısmının eksilmesi, mezkur oranın bozulmasına sebebiyet vermeyecekti. Ancak birçok hizmet alımı bir arada birleştirilip daha sonra %30'luk kısmın içine paketli yemek alımı dahil edildiğinden personellerden bir kısmının azalması söz konusu oranın yukarıda belirtildiği şekilde bozulmasına sebebiyet vermiştir. Bununla birlikte usta öğretmenler ile ilgili araştırmanın sözleşme öncesi tamamlanması, buna göre bir yol haritası izlenmesi ve şayet sözleşme sonrası

bu gibi durumlar oluşursa sözleşmenin yenilenecek mevzuata uygun hale getirilmesi daha doğru bir uygulama olacaktır.

c) Teknik Malzeme Ödemeleri için Doğru Bir Uygulama Esası Belirlenmemesi

Söz konusu alıma ilişkin gerek sözleşme evrakı gerekse de hakedişlerin incelenmesi sonucunda; teknik malzeme alımı ile ilgili tutarlı bir usulün belirlenmediği anlaşılmıştır.

Şöyle ki, sözleşme evrakında 177 çeşit ve değişik miktarlarda teknik malzeme belirlenmiş, bunların hepsi için 500.000,00 TL tutarında tek bir fiyat tespit edilmiştir. Bu fiyat daha sonra 13 hakediş ile çarpılarak toplamda 6,5 milyon TL fiyat belirlenmesi yapılmıştır. Buradan hareketle söz konusu malzemenin eksiksiz bir şekilde her ay Kuruma sunulması ve bunun karşılığında belirlenen 500.000,00 TL'nin hakedişe dâhil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Buradaki belirlemeye göre malzemenin eksik ve fazla sunulması da mümkün değildir. Zira tüm malzeme ve miktarlar için tek bir fiyat belirlenmiş, hangi malzemenin kaç lira olduğu ile ilgili bir belirleme yapılmamıştır.

Ne var ki, uygulamada bu usul yerine getirilmemiş, ilgili ayda hangi malzemeler kullanıldı ise Şirket tarafından bu malzemeler kendi satın aldığı fiyatlar üzerinden Kuruma faturalandırılmıştır. Toplam fatura tutarı da teklif birim fiyatla oranlanarak hakediş miktarı tespit edilmiştir.

Öncelikle sözleşme aşamasında belirlenen yazılı teknik malzemeler oldukça fazladır. Hakedişlerde Şirket tarafından Kuruma verilen miktarlar sözleşme aşamasında belirlenen bu miktarların çok altındadır. Bununla birlikte bu şekilde bir uygulama sözleşmenin başındaki belirlilik ilkesine uygun değildir. Zira kullanılan herhangi bir malzemenin Şirket tarafından ne kadar fiyata alındığı ve faturalandırıldığı Kurum açısından belli değildir. Bu usulle Şirketin istediği malzemeyi istediği fiyattan faturalandırabilme imkânı olacaktır.

Bu nedenle sözleşme bağlanırken ya her ay verilecek miktarlar yazılıp bu miktarlar her ay Kurum tarafından alınmalıdır ya da aydan aya miktar ve çeşitlerde farklılık olacaksa her bir çeşit için ayrı bir birim fiyat belirlenmesi yapılmalıdır. Aksi bir uygulama taraflar arasında belirsizlik ve ihtilafa sebep olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında, teknik malzemelerin iş öncesinde planlandığı, fakat daha sonra kamu zararına sebebiyet vermemek için ihtiyaç duyulmayan malzemelerin alınmadığı, sadece alınan malzemelerin fatura edildiği ifade edilmiştir. Şayet sözleşme aşamasında her bir malzemenin fiyatı ayrı ayrı belirlense ve sadece kullanılan malzemelerin bedelleri ödense

verilen cevap yerinde görülebilirdi. Ancak yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere sözleşme aşamasında tüm malzemeler için tek bir fiyat belirlenmiş, hangi malzemenin fiyatının ne kadar olduğu ile ilgili bir belirleme yapılmamıştır. Böylesine belirsiz bir uygulamanın kabulü ise mümkün değildir.

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
Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından yapılması gereken işlemler yerine getirilmediğinden hatalı uygulama Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümündeki 24. bulgudur.
Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması	2020	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir düzeltme yapılmamıştır. Bu nedenle hatalı uygulama Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 10. bulgusudur.
Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Kurumda İstihdam Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından yapılması gereken işlemler tam olarak yerine getirilmediğinden hatalı uygulama Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 14. bulgusu olarak rapora alınmıştır.
İdarenin Bazı Taşınmazlarının İhale ve Sözleşme	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tasarrufunda olup işgal edilen ve ecrimisil alınan yerlerin tahliyesine ilişkin işlemler

Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması			tamamlanmamıştır. Bu nedenle Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 21. bulgusuyla rapora tekrar alınmıştır.
Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından yapılması gereken işlemler tam olarak yerine getirilmediğinden hatalı uygulama Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 26. bulgusuyla rapora tekrar alınmıştır.
Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi, Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirim Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	2019 ve 2020 yılında yazılı hataların birçoğu devam etmektedir. Bu nedenle hatalı husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 13. bulgusu olarak rapora konu edilmiştir.
Mal Alımı ve Yapım İşlerinin Bir Kısımında Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Uygulanması ve Rekabet İlkesi Hususunda Yeterli Özenin Gösterilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili geçmişe yönelik işlem yapılması mümkün değildir. Ancak 2021 yılında yapılan benzer işlerde de Bulguda belirtilen hususlara riayet edilmemiş ve geçerli sebepler oluşmadan Pazarlık Usulü ile ihaleler yapılmıştır. Dolayısıyla 2021 yılında yapılan ihaleler üzerinden konu tekrar irdelenmiş ve bu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümündeki 5,6 ve 7. bulgular

			kapsamında yeniden rapora alınmıştır.
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olup Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Konu hakkında bazı işletmelere tahliye yazıları yazılmıştır. Ancak tahliyeye ilişkin işlemler tamamlanmamıştır. Bu nedenle Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 21. bulgusuyla rapora tekrar alınmıştır.
Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Konu hakkında Kurum tarafından düzeltici herhangi bir işlem yapılmamıştır. Bu nedenle Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 23. bulgusu olarak tkerar rapora alınmıştır.
Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından düzeltici herhangi bir işlem yapılmamış olduğundan Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 27. bulgusuyla rapora tekrar alınmıştır.
Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması	2020	Yerine Getirilmedi	Konu 2021 yılında da çözüme kavuşturulmadığı için Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünün 19. bulgusuyla tekrar rapora dahil edilmiştir.

İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2020 yılında bulgu konusu edilen hususla ilgili işlem yapacak daire başkanlığına yazı yazılmış olmasına rağmen muhasebe kayıtlarında herhangi bir düzeltmeye gidilmemiştir. Dolayısıyla 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 3. bulgusu olarak yer almaktadır.
İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltme yapılmamıştır. Dolayısıyla 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 2. bulgusu olarak yer almaktadır.
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltme yapılmamıştır. Dolayısıyla 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 4. bulgusu olarak yer almaktadır.