



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA 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	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	61

TABLolar 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.....	5
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	8
Tablo 9:Tahsilat Oranı Düşük Gelirler.....	53

KISALTMALAR

AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
ANSET Ltd. Şti.	Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti
ASAT	Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü
ATABEM	Atatürk Bilgi Eğitim Merkezi
ATASEM	Atatürk Sanat Eğitim Merkezi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜM BEL SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
TÜM YEREL-SEN	Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası
ULAŞIM A.Ş.	Antalya Ulaşım Hizmetleri Petrol Sanayi ve Ticaret A.Ş.
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VUK	Vergi Usul Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi
2. Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Ödemelerinde Rekabeti Engelleyip Sınırlayacak Şekilde Ödeme Planlarının Çok Uzun Günlerle ve Taksitlerle Yapılması
3. Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Parçalara Bölünerek Yapılması
4. Araç Kiralama ile İlgili Usul ve Esaslara Uyulmaması
5. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Şirkete Devredilen Taşınmazın Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi
6. Ortak Hizmet Projesi Adı Altında Antalyaspor Kulübü Derneğine Nakit Transferi Yapılması
7. İdarenin Çeşitli Amaçlarla Kiralamış Olduğu Taşınmazlardan Bazılarının Uzun Süre Boş Kalması ve Gereksiz Yere Kira Ödenmesi ile Kiralanan Bazı Taşınmazlara Tadilat, Bakım ve Onarım İçin Yüksek Miktarda Masraf Yapılması
8. Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi, Tahliye İşlemlerine Başvurulmaması, Kiraların Rayiç Bedele Göre Güncellenmemesi
9. Büyükşehir Belediyesince Yönetilen Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Tespit Edilmesi
10. Konyaaltı Sahil Projesi İhalesini Alan Firmanın Elde Ettiği Promosyon ve Reklam, Baz İstasyonu, Afiş ve Pano Gelirinden Hasılat Payı Alınmaması
11. Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Kiralanan Alanların İşgal Edilmesi ve Ek Protokoller ile Meşrulaştırılması

12. Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması
13. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
14. İşçilere Yılda 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması
15. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
16. Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının Doğruyu Yansıtmaması
17. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
18. Büyükşehir Belediyesinin Taşınmaz Değerlemelerini Antalya Ticaret ve Sanayi Odasından ve Emlak Komisyoncuları Odasından Talep Etmesi
19. Taşınmaza İlişkin Mahkemece Kamulaştırma Kararı Alınmasına Rağmen Büyükşehir Belediyesi Adına Tapuya Tescil İşlemlerinin Yapılmaması
20. Kamu Konutları Yönetmeliğİ'ne Uyulmaması ve 4 adet Lojmanın Boş Olarak Bekletilmesi
21. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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.

Antalya 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 toplam 107 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı beş (5) adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Protokol Şube Müdürlüğü, Şehir Tiyatrosu Şube Müdürlüğü'dür. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimdir. Genel Sekretere bağlı dört Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin yirmi altı 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	2699	1200
Sözleşmeli Personel	700	454
Kadrolu İşçi	1448	308
Geçici İşçi	558	28
Sözleşmeli Sanatçı	7	7
Toplam	5412	1997
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	5977

Antalya Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT) olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

2560 İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun 94/6516 sayılı Kararı ile su ve atıksu hizmetleri ayrı bir kurumsal yapı olarak Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olarak kurulmuş ve Karar 18.02.1995 tarihli ve 22206 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 15 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 Antalya 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 11	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Olağanüstü Ödenek	Eklene / Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
		(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
1	Personel Giderleri	1.237.510,22	570.074.100,00	0,00	53.940.235,60/0,00	625.251.845,82	597.523.944,77	26.862.615,38	865.285,67
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	97.307.000,00	0,00	16.971.777,31/0,00	114.278.777,31	107.474.414,78	6.804.362,53	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.216.046,01	613.208.290,00	28.702.000,00	118.041.413,71/96.223.266,62	669.944.483,10	532.910.358,07	133.695.232,32	3.338.892,71
4	Faiz Giderleri	0,00	210.000.000,00	0,00	31.660.000,00/23.450.000,00	218.210.000,00	218.179.818,91	30.181,09	0,00
5	Cari Transferler	0,00	79.561.000,00	329.000,00	27.760.000,00/6.815.000,00	100.835.000,00	83.214.699,34	17.391.128,64	229.172,02
6	Sermaye Giderleri	1.508.380,24	1.174.471.000,00	0,00	187.602.919,00/136.644.879,00	1.226.937.420,24	869.302.285,24	342.635.135,00	15.000.000,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	5.378.610,00	0,00	0,00	5.378.610,00	5.378.609,87	0,13	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	28.673.209,50	27.156.800,00/0,00	55.830.009,50	55.830.009,50	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	200.000.000,00	0,00	0,00/200.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		8.961.936,47	2.950.000.000,00	57.704.209,50	0,00	3.016.666.145,97	2.469.814.140,48	527.418.655,09	19.433.350,40

Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 2.950.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 8.961.936,47 TL, yıl içinde 57.704.209,50 Ek

olağanüstü ödenek, eklenen ve eksilen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 3.016.666.145,97 TL olmuştur. Yıl içinde 2.469.814.140,48 TL Bütçe Gideri yapılmış, 527.418.655,09 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 19.433.350,40 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.950.000.000 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.427.500.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 522.500.000 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini Gelir (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	75.000.000,00	82.755.115,29	883.869,24	81.871.246,05	109,16
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	175.000.000,00	201.371.898,54	6.568.113,46	194.803.785,08	111,32
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0	34.277.505,19	0	34.277.505,19	0
05- Diğer Gelirler	1.827.000.000,00	2.278.361.933,18	2.689.342,78	2.275.672.590,40	124,56
06- Sermaye Gelirleri	353.000.000,00	169.508.352,78	318.637,84	169.189.714,94	47,93
09- Red ve İadeler	-2.500.000,00	0	0	0	0
Toplam	2.427.500.000,00	2.766.274.804,98	10.459.963,32	2.755.814.841,66	113,52

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 113,52 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%109,16) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%111,32) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%47,93) 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	570.074.100,00	597.523.944,77	104,82

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	97.307.000,00	107.474.414,78	110,45
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	613.208.290,00	532.910.358,07	86,91
04- Faiz Gideri	210.000.000,00	218.179.818,91	103,90
05- Cari Transferler	79.561.000,00	83.214.699,34	104,59
06- Sermaye Giderleri	1.174.471.000,00	869.302.285,24	74,02
07- Sermaye Transferleri	5.378.610,00	5.378.609,87	99,99
08- Borç Verme	0	55.830.009,50	0
09- Yedek Ödenekler	200.000.000,00	0	0
Toplam	2.950.000.000,00	2.469.814.140,48	83,72

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %83,72 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	58.999.978,01	70.423.662,02	82.755.115,29	0,19	0,18
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	160.655.806,47	131.514.522,83	201.371.898,54	-0,18	0,53
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	63.410.610,88	12.459.950,84	34.277.505,19	-0,80	1,75
Diğer Gelirler	1.376.715.326,84	1.592.436.631,59	2.278.361.933,18	0,16	0,43
Sermaye Gelirleri	83.830.607,03	46.908.968,78	169.508.352,78	-0,44	2,61
Toplam	1.743.612.329,23	1.853.743.736,06	2.766.274.804,98	0,06	0,49
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-13.043.620,20	-8.563.123,03	-10.459.963,32	-0,34	0,22
Net Toplam	1.730.568.709,03	1.845.180.613,03	2.755.814.841,66	0,07	0,49

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 910.634.228,63 TL'lik (%49,35) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 12.331.453,27 TL (%18),sermaye gelirleri 122.599.384,00 TL (%261) diğer gelirlerde 685.925.301,59 TL (%43) tutarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici 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]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	441.185.052,14	485.318.338,75	597.523.944,77	0.10	0.23
SGK Devlet Prim Giderleri	80.481.532,86	88.506.058,66	107.474.414,78	0.10	0.21
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	417.682.401,88	437.696.820,04	532.910.358,07	0.05	0.22
Faiz Giderleri	190.722.710,80	176.656.284,19	218.179.818,91	-0.07	0,24
Cari Transferler	62.053.714,27	72.021.878,82	83.214.699,34	0.16	0.16
Sermaye Giderleri	795.208.873,38	735.880.637,17	869.302.285,24	-0.07	0,18
Sermaye Transferleri	5.655.776,65	4.197.371,41	5.378.609,87	-0.26	0,28
Borç Verme	40.000.000,00	31.087.520,00	55.830.009,50	-0,22	0,80
Yedek Ödenek	0	0	0	0	0
Toplam	2.032.990.061,98	2.031.364.909,04	2.469.814.140,48	-0.0008	0,22

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 438.449.231,44 TL (%22) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 112.205.606,02 TL (%23), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 18.968.356,12 TL (%21), mal alım ve hizmet giderlerinde 95.213.538,03 TL'lik (%22), cari transferlerde 11.192.820,52 TL'lik (%16), sermaye giderlerinin 133.421.648,07 TL (%18), sermaye transferlerinde 1.181.238,46 TL (%28) arttığı görülmektedir

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 3.559.479.459,84 TL, Faaliyet Geliri 3.311.844.919,00 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -247.634.540,84 TL olarak gerçekleşmiştir.

Antalya 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)	Hisse Oranı (%)
1	Antalya İnsan Kaynakları A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	14.000.000,00	13.924.400,00	99,46
3	Anet Antalya İnşaat Turizm San.Tic. A.Ş.	25.801.388,00	25.401.985,00	98,4520
4	Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	34.000.000,00	32.640.000,00	96,00
5	AHB Antalya Hayvancılık A.Ş.	8.726.500,00	6.726.500,00	77,0813
6	Anset Özel Sağlık Eğitim Kültür İnş. Ltd. Şti.	5.000.000,00	4.200.000,00	84,00
7	Antalya Ulaşım Hiz. Pet.San.Tic. A.Ş.	117.900.695,00	112.686.377,00	95,5773
8	Antalya Sosyal Hizmetler A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100
9	ALDAŞ (Alt Yapı Yönetim ve Danışmanlık Hiz.San.ve Tic.A.Ş.)	3.000.000,00	30.000,00	1
10	ANFAŞ (Antalya Fuarçılık İşletme ve Yatırım Anonim Şirketi)	55.000.000,00	5.975.035,00	10,8637
11	ASBAŞ (Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.)	26.730.000,00	9.066.816,00	33,92
12	Enerya Antalya Gaz Dağıtım A.Ş.	60.000.000,00	5.292.900,00	8,8215
13	Antalya Zeytinpark Tarım Ürünleri Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	10.000.000,00	1.000.000,00	10
14	Antalya Pamuklu Dokuma İnş.Müh.Öz. Eğt.Dan.Hiz.İh.Mad.Tur.Tic.San.A.Ş.	56.056.000,00	17,10	0,0000305
15	Halk Bankası A.Ş.	2.473.776.223,78	2.253,00	0,00009108

Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	Anet Antalya İnşaat Turizm San.Tic. A.Ş.	25.801.388,00	373.158,00	1,4462
		Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	34.000.000,00	340.000,00	1,00
2	Anet Antalya İnşaat Turizm San.Tic. A.Ş.	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	14.000.000,00	21.150,00	0,3525
		Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	34.000.000,00	608.600,00	1,79
		Anset Özel Sağlık Eğitim Kültür İnş. Ltd. Şti.	5.000.000,00	800.000,00	16,00
3	Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	14.000.000,00	1.750,00	0,0125
4	Anset Özel Sağlık Eğitim Kültür İnş. Ltd. Şti.	Ekdağ Ekmek Dağıtım San. Tic. A.Ş.	14.000.000,00	18.725,00	0,1338
		Antepe İnşaat Tic. A.Ş.	34.000.000,00	380.800,00	1,1187

5	Antalya Ulaşım Hiz. Pet.San.Tic. A.Ş.	Antalya Zeytinpark A.Ş.	10.000.000,00	70.000,00	0,7
---	--	----------------------------	---------------	-----------	-----

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Antalya 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 itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

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 ve risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde yer alan ana bileşenler ve içeriğindeki standart şartların gerekleri iç kontrol eylem planı çerçevesinde yerine getirilmektedir.

İç Kontrol Standartları ana bileşenler;

- I.** Kontrol Ortamı Standartları
- II.** Risk Değerlendirme Standartları
- III.** Kontrol Faaliyetleri Standartları
- IV.** Bilgi ve iletişim Standartları
- V.** İzleme Standartlarıdır.

Nitelikleri ve Atanması, İç Denetim, İç Denetçinin Görevleri, İç Denetçilerin Nitelikleri

ve Atanması, İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun görevleri hususlarına yer verilmiştir. Kanun'un 55'inci maddesinde İç Kontrol; "İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanarak, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığı'nca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenip, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağını, ayrıca Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun da sistemlerin koordinasyonunu sağlayarak kamu idarelerine rehberlik hizmeti vereceğini düzenlemiştir.

Kanun'un 56'ncı maddesinde iç kontrolün amaçları; Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamak olarak belirlenmiştir.

Kanun'un 57'nci maddesinde ise, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmiş, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, Belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi, kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması, bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınması öngörülmüştür.

Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından iç kontrole ilişkin işlemlerin yukarıda yer verilen mevzuata tam olarak uygun yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kurumda 2009 yılı itibari ile İç Kontrol Sisteminin Kurulması çalışmalarına başlanmış 2012-2013 yılları içerisinde çalışma grupları ile gerçekleştirilen toplantılar sonucunda 2014 yılı içerisinde İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Önceki çalışmalara ek Mali Hizmetler

Dairesi Başkanlığının 30.10.2019 tarihli ve 97976776-612.01.03/89210 sayılı yazısı ile İç Kontrol Uyum Eylem Planı Çalışma Grubu ve Kurum Risk Yönetimi Ekibi oluşturulmasına karşın herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Eylül 2019 itibari ile 2020- 2022 yıllarını kapsayan İç Kontrol Uyum Eylem Planı güncelleme çalışmalarına tekrar başlanmıştır. İç Kontrol Uyum Eylem Planı İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Uyum Eylem Planı Çalışma Grubu, Kurum Risk Yönetimi ekibi oluşturulmuştur.

Kamu İç Kontrol Standartları açısından Kurumda mevcut durum tespiti yapılmış ve İç Kontrol Eylem Planı 2014 tarihinde yayımlanmasına karşın uygulanmamıştır. (2014 ve 2015 yıllarında revize işlemi yapılmış ve üst yöneticiye sunulmuştur.)

Kurum İç Kontrol Kapsamında Yürütülen Faaliyetler;

- İç Kontrol Eylem Planı 2014-2015 tarihleri arasını kapsamaktadır.
- Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi işe yeni başlayan personel dâhil olmak üzere tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.
- İdare faaliyet raporu hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesinde hazırlanmış ve Nisan ayında yayımlanmıştır.
- İç kontrol sisteminin kurulması kapsamında öncelikle, her birimden yeterli sayıda personelle iş analizleri yapılmış ve mevcut durum tespit edilmiştir.
- İç kontrol uyum ve eylem planında yapılan işlerin tanımları yapıldığı, iş akış şemalarının bazı birimler için uygulandığı görülmüştür.
- Üst Yönetici tarafından Genel Sekretere mevzuatın ön gördüğü belli konularda yetki devri yapılmıştır. Bazı yetki devirlerinin de (protokol imzası vb.) meclis tarafından verildiği görülmektedir.
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur. 6360 sayılı Kanun sonrası Muhtar Bilgi Sistemi gibi bilgisayar programları yapılmış olup web sitesinde görülmektedir. Muhtar Bilgi Sistemi ile talep, şikâyet vb. raporlama ve takip sistemi oluşturulmuştur
- Kurumda iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak ön mali kontrol sistemi oluşturulmuştur.
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.
- İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ancak uygulanmamıştır.

- İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları ilgili çalışma yapılmamıştır.
- İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmesi harcama birimlerinden istenmemiştir.
- İç denetim birimi kurulduğu ve biri iç denetim birim başkanı olmak üzere dört adet iç denetçi bulunmaktadır.

Kurumun, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planında 2019 yılı sonu itibariyle bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup, Kurumun iç kontrol sisteminin gelişiminin düşük seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmaları uygulamasının yerleşmediği ve uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde, 320 Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarların hak sahiplerinin kayda alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 no'lu "*Hesaba İlişkin İşlemler*" başlıklı 249'uncu maddesinin (b) bendine göre bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır.

Emanete alınan tutar bir defada ödenmediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir. Dönem sonlarında emanet hesabındaki tutarlar, zamanaşımı süreleri gözetilerek, bu hesabın alt hesaplarına borç ve alacak kaydı yapılarak güncellenmeli; Malın veya hizmetin alındığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetleri ise, bütçeye gelir kaydedilmelidir.

Ancak Antalya Büyükşehir Belediyesine ait mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngördüğü şekilde

çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir. Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından idareye karşı başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

BULGU 2: Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Ödemelerinde Rekabeti Engelleyip Sınırlayacak Şekilde Ödeme Planlarının Çok Uzun Günlerle ve Taksitlerle Yapılması

Antalya Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından nakit yetersizliği ileri sürülerek, İdare bünyesinde yapılan tüm mal, hizmet ve yapım işlerine ait sözleşme ve şartnamelerinde, yüklenicilere yapılacak ödemelerin çok uzun vadeli ve taksitli ödeneceğine dair hükümler eklendiği (175 gün, 235 gün veya 275 günlük sürelerde), dolayısıyla rekabeti engelleyerek ihaleye katılımların kısıtlandığı ve ödemelerin subjektif olarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu uygulamanın esasen 30/05/2019 tarihli Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığının “Ödeme Planlaması”na ilişkin hukuk müşavirliğine görüş sorulduğu yazı ile başladığı görülmüştür. Bu yazıya göre;

“Kurumumuz nakit dengesi gözetilerek ödeme yapılması; ayrıca mer-i mevzuat hükümlerince ödeme sıralamasının çalışan maaşları (hak edişle işlerde çalışanlar dahil), Emekli Sandığı, Sgk Primi, Vergi, Resmi Kurum ve Kuruluşlara olan borçlar şeklinde olması gerektiği aşikardır.

Resmi emanetler olarak nitelendirilen yukarıda isimleri zikredilen ödemeler dışında kalan mal ve malzeme alımları, hizmet alımları, imalat ve inşaat işleri hak edişlerinin ödemelerinde eşit, adil, şeffaf ve nakit mevcudumuza göre hareket edilerek ödeme planlaması yapılabilmesi gerekmektedir. İcracı daire başkanlıklarında harcama yetkililerinin bütçe ödenek çerçevesinde yatırım planlaması yapmadığından mali disiplinden taviz verilmeden, 100.000,00 TL altında 180 gün, üstünde 240 gün ve 1.000.000,00 TL üzerinde 300 gün olarak yapılması Makamca da uygun görülmüştür.

...”

Daha sonra aynı uygulamanın yine Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından 24/03/2020 tarihli “Ödemelerin Taksitlendirilmesi Olur” yazısı ile bu kez;

“...”

Ülkemizin içerisinde geçmekte olduğu ekonomik dalgalanmalar da göz önünde bulundurularak ödeme planlarının 100.000,00 TL altında 175 gün, üstünde 235 gün ve 1.000.000,00 TL üzerinde 275 gün olarak yapılması;

Hususunu Olur'larınıza arz ederim."

Şeklinde ödeme günleri revize edilerek Mali Hizmetler Daire Başkanı, Genel Sekreter Yardımcısı V., Genel Sekreter ve Belediye Başkanı tarafından müteselsilen şekilde onaylandığı ve uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5'inci maddesinde:

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

...

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.

..."

Denilmektedir.

Yine aynı Kanunu'nun "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde:

"...

5'inci maddede belirtilen ilkelere aykırı davranan ilgilerin görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı, ayrıca fil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılacağı, hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirileceği, bu Kanuna aykırı fil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlilerinin, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemeyeceği..."

Hükümleri yer almaktadır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Yüklenmeye girişilmesi" başlıklı 26'ncı maddesinde:

"Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yıla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz."

Yine aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde:

"Ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir."

...

Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir."

..."

Denilmektedir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Hakediş ödemeleri" başlıklı 42'nci maddesinde:

..."

Her hakediş tutarına, eğer sözleşmede öngörülmüşse eklenecek miktar dahil edilir. Bulunan miktardan, bir önceki hakediş tutarı çıkarılarak bulunan miktara, ilgili mevzuata göre hesaplanacak Katma Değer Vergisi (KDV) eklenir. Bu miktardan sözleşmede yazılı kesintiler, varsa yüklenicinin idareye olan borçları ve cezalar ile kanunen alınması gereken vergiler kesilir. Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalandığı tarihten başlamak üzere

en geç sözleşmesinde yazılı sürenin sonunda, eğer sözleşmede bu hususta bir kayıt yoksa otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere otuz gün içinde de ödeme yapılır.

...”

Denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39'uncu maddesinde:

“

...

f) (Değişik bent: 08.08.2019-30856 R.G./31. md., yürürlük: 18.08.2019) Her hakediş tutarından, bir evvelki hakediş tutarı çıkarıldıktan sonra kalan tutara idarece ilgili mevzuata göre hesaplanacak Katma Değer Vergisi eklendikten sonra bulunan miktardan sözleşmede yazılı kesintiler, varsa yüklenicinin idareye olan borçları ve cezalar ile kanunen alınması gereken vergiler kesilir. Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılır.

...”

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; idare tarafından yapılacak ihalelerde İdarenin saydamlığı, rekabeti ve eşit muameleyi sağlaması gerektiği, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkamayacağı, bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişmeyeceği, yüklenme süresinin mali yılla sınırlı olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte hizmet işlerinde tahakkuka bağlanan hakedişlerin otuz gün içinde de ödeneceği, yapım işlerinde tahakkuka bağlanan hakedişlerin ise sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenebileceği, bunun istisnasının ise diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep

edilen emanet hesaplarındaki tutarlar olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırı davranan ilgililer hakkında, aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yer alan yaptırımların uygulanacağı görülmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da açıkça anlaşılacağı üzere İdarenin ekonomik dalgalanmaları ve nakit dengesini öne sürülerek kendi iradesine göre ödeme planlarını belirlemesi ve yapılan tüm işlerin sözleşmelerine ödemelerin; 2019 yılından 2020 yılına kadar "100.000,00 TL altında 180 gün, üstünde 240 gün ve 1.000.000,00 TL üzerinde 300 gün taksit halinde", 2020 yılından şüana kadar "100.000,00 TL altında 175 gün, üstünde 235 gün ve 1.000.000,00 TL üzerinde 275 gün taksit halinde" yapılacağına dair hüküm koyması yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Kaldı ki mevzuata aykırı olarak belirlenen çok uzun süreli ve taksitle yapılacağı belirtilen ödemelerin uygulamada her firma veya yüklenici için dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki: örneğin Belediyeden ihale yolu ile iş alan belediye şirketlerine yapılan ödemelerde bu sürelere hiç riayet edilmemiş hemen hakedişler ödenmiştir. Benzer şekilde yıl boyu idare ile sürekli iş yapan bazı firmalar ile özellikle organizasyon işlerinde yapılan ödemelerde 175 gün, 235 gün veya 275 günlük süreler dikkate alınmadan ödemeler çok daha önce yapılmıştır.

Rekabeti engelleyici başka bir örnek olarak:

Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı tarafından 24/12/2019 tarihinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilen "2020 yılı Katı Atık Düzenli ve Düzensiz Depolama Sahaları ve Transfer İstasyonları İçin Makine ve Araç Kiralama İşİ" ihalesine ilişkin olarak Tip Yapı Nakliye San. ve Tic. AŞ'nin 09/12/2019 tarihinde yaptığı şikayet başvurusunun, İdarenin 18/12/2019 tarihli yazısı ile reddi üzerine başvuru sahibince 30/12/2019 tarih ve 57739 sayı ile Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunmuştur.

Kamu İhale Kurumunun itirazın şikayet dosyası kapsamında yaptığı incelemede; Sözleşme tasarısında yer alan "Ödemeler Antalya Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığının nakit durumuna göre 300 gün taksit halinde yapılacaktır." düzenlemesinin, Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 42'nci maddesi uyarınca sözleşmesinde hüküm yoksa hakedişin aylık olarak düzenlenmesi ve tahakkuka 30 gün içinde bağlanması, tahakkuka bağlanmasını takip eden 30 içinde ise ödeme yapılması gerektiği, ancak ihale dokümanı

kapsamındaki Sözleşme Tasarısında hakkediş ödeme süresinin nakit durumuna göre 300 gün taksit halinde yapılacağına düzenlendiği, bu düzenleme ile 30 günlük ödeme süresinin belirsiz hale getirilerek ilgili mevzuat düzenlemelerine aykırı bir düzenlemenin yapılmış olduğu anlaşıldığından başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu sonucuna varıldığı belirtilerek ihalenin oy birliği ile iptaline karar verilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından gelirlerin artması ve gelir-ödeme dengesinin güçlenmesine müteakip ödemelerde taksit sayısının ve ödeme tamamlanma gün sayısının azaltılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Netice itibariyle; İdare tarafından rekabeti engelleyerek ihaleye katılımların kısıtlanması ve ödemelerin subjektif olarak mevzuata aykırı yapılması uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Parçalara Bölünerek Yapılması

İdarenin yıl boyunca yaptığı bazı işlerin açık ihale usulü ile yapılması gerekirken doğrudan temin yöntemiyle parçalara bölerek yaptığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde:

"Doğrudan Temin

Madde 22 - (Değişik: 15/8/2003 - 4964/15 md.)

Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

...

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar (2021 yılı için bu tutar 121.405 TL olarak belirlenmiştir), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (2017 yılı için 40.443 TL olarak belirlenmiştir) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar. "

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince

görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”

"Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde:

“Madde 5- İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

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

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

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

..."

"Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde:

“Madde 60- İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.

Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar.

(Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/36 md.) 5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır."

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, İdarelerin 2021 yılı için 121.405 TL'yi aşmayan ihtiyaçları doğrudan temin kapsamında karşılanabilir. Bunun üzerindeki ihtiyaçlar ise temel ihale usullerinden olan açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulleri çerçevesinde temin edilmelidir. Kanun'un 22/d maddesinden yararlanmak amacı ile ihtiyacın ve ihalenin bölünmesi, aynı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan ilkelere aykırı olup, 60'ıncı maddede yer alan yaptırımlara tabidir.

Yapılan incelemelerde; Antalya Büyükşehir Belediyesince doğrudan temin yöntemin ihale usulleri yerine rutin bir yöntem olarak benimsendiği, mevzuata aykırı şekilde işlerin parçalara bölünerek yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Örneğin; Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından hırdavat malzemesi alımı için iki farklı doğrudan temin dosyası hazırlandığı görülmüştür. Aynı firmadan yapılan bu alımların 26/01/2021 tarihli iki farklı onay ile 01/02/2021 tarihli iki farklı fatura ile faturalandırıldığı, bunlardan birinin 114.224,00 TL değerinin ise 97.326,40 TL'lik alımlar şeklinde yapılarak toplam 211.550,40 TL'lik alım gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Ayrıca bu alımlardan ilkinin muayene kabul komisyon tutanağının 15/02/2021 tarihinde, ikinci alıma ait tutanağın ise 16/02/2021 tarihinde düzenlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre idarelerce ihtiyaçların ihale usulleriyle karşılanması esas olmakla birlikte, idarelere kolaylık sağlaması bakımından Kanun'un 22'inci maddesinde sayılan hallerde ihtiyaçlar doğrudan temin yoluyla karşılanabilmektedir. Doğrudan Temin yönteminde ihtiyaçlar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü) ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından sadece piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilebilir. Kısacası doğrudan temin bir ihale usulü olmayıp, Kanun'un 22'inci maddesinde sayılan hallerde ihtiyaçların temin edilmesi için başvurulabilecek bir alım yöntemidir.

Kanun'un 22'inci maddesinde sayılan hallerden (d) bendinde, Kamu İhale Kurumunca güncellenen tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları ve yapım işleri ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların bu bende göre yapılabileceği düzenlenmiştir. Söz konusu madde gerekçesine bakıldığında anılan hükmün, maddede belirtilen tutara kadar özellikle kâğıt, kırtasiye, elektrik malzemeleri gibi küçük ölçekli günlük ihtiyaçların karşılanması ile küçük bakım onarım işlerinin yaptırılmasında kolaylık sağlamak üzere ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilebilmesi amacıyla düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Doğrudan temin usulü, kanuni limitler dahilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. Aksi halde ihaleden kaçınmak için süreklilik kazanmış standart bir uygulama haline gelecektir. Örneğin bir ihtiyaç gündeme geldiğinde, limit dahilinde ise doğrudan temin ile, eğer limitin üstünde ise işin parçalara bölünerek birkaç fatura karşılığında doğrudan temin ile satın alınması yoluna gidildiği sonucuna varılacaktır.

Netice itibarıyla parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Yapılması gereken; bu ihtiyacın acil olan kısmının pazarlık usulü veya doğrudan temin yöntemi ile kalan kısımların ise açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulleri çerçevesinde temin edilmesidir.

BULGU 4: Araç Kiralama ile İlgili Usul ve Esaslara Uyulmaması

Hizmet alımı yolu ile temin edilen 198 aracın 11 adedinin mevzuata aykırı olarak kiralandığı görülmüştür.

2014/6425 tarih ve sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli "237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar"da:

"Taşıtların Nitelikleri

MADDE 1- (1) 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı Cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı Cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre

tahsis olunanlar ve idarelerin yurt dışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilir. Bunların dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemez.

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

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

(4) binek ve station-wagon dışındaki taşıtlar hakkında yukarıdaki sınırlamalar uygulanmaz.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinimi

MADDE 2- (1) Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların menşei ve silindir hacimleri hakkında 1 inci madde hükümleri uygulanır."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre sayılan makam ve hizmetler hariç olmak kamu idaresi tarafından edinilecek binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacimleri 1.600 cc'yi geçemeyeceği gibi yabancı menşeli de olamayacaktır.

Ancak uygulamada Antalya Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yapılmış olan binek araç kiralama ihalesinde toplam 198 adet araç yer almakta olup, bu araçlardan 6 adet vw-passat, 5 adet ford-focus marka ve model olmak üzere, toplam 11 adet aracın mevzuata aykırı olarak kiralandığı görülmüştür.

Ayrıca kiralanan 6 adet Vw-Passat marka aracın Genel Sekreter Yardımcıları ile Başkan Danışmanlarına makam aracı olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir. Oysa Taşıt Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenler (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtlar (2) sayılı cetvelde gösterilmiştir. Ancak Genel Sekreter Yardımcıları ve Başkan Danışmanları bu cetvellerde yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare belediye hizmetlerinin daha etkin şekilde yürütülebilmesi adına belirlenen asgari kriterlerden daha üst düzey araçların yüklenici tarafından temin edildiğini, söz konusu araçlar için herhangi bir ek ücret ödenmediğini, kişisel kullanım amacıyla veya herhangi bir kişiye tahsis edilmiş araç olmadığını belirtmiştir.

Sonuç olarak, 2021 yılı tespitine yönelik değerlendirme devam etmekte olup, araç kiralamalarında yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 5: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Şirkete Devredilen Taşınmazın Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında Anset Özel Sağlık ve Eğitim Kültür İnşaat Ticaret Ltd. Şti.'ye ihalesiz olarak devredilen yerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü yöntemi ile ihale edilerek kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür"

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde;

"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir" denilmektedir.

Yukardaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan belediye şirketleri, 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildir. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereğince, bu madde kapsamında ihalesiz olarak şirkete devredilen yerlerin üçüncü kişilere kiralanmasında 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyulması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun ile ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış olup Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmiş

ve istisnai olarak Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddenin (g) bendinde ise *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmemeyen, devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi”* nin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Her ne kadar “devlet” ibaresinin sadece genel bütçeli kuruluşları kapsamadığı belediyelerin de bu kavramın kapsamında olduğu ileri sürülebilse de, Kanun'da geçen *“Devletin özel mülkiyetindeki”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”* ifadeleri ile hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmektedir. Kanun'un diğer maddelerinde yer alan “idare” kavramı yerine 51/g maddesinde *“Devlet”* kavramı kullanılmıştır. Ayrıca aynı maddenin (f) bendinde yine *“idare”* kavramına yer verilmiştir. Kanun'a tabi kurumlar için *“idare”* kavramı kullanılırken (g) bendinde *“idarelerin özel mülkiyetinde”* ibaresi yerine *“Devletin özel mülkiyetinde”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunun”* ibarelerine yer verilmiş olması bu maddenin başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini göstermektedir. Bu açıdan, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından 2886 Devlet İhale Kanununun 45'inci maddesi açık teklif usulü ile 10.02.2022, 01.03.2022 ve 21.03.2022 tarihlerinde 3 kez ihaleye çıkıldığı ancak katılımcı olmaması sebebiyle ihalelerin iptal edildiği ve zaman kaybı yaşandığı ifade edilmiştir.

Zaman kaybı ileri sürülerek ihale yapılmaması mümkün değildir. Dolayısıyla belediye mülkiyetinde olup da 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında şirkete ihalesiz olarak devredilen yerlerin ihalelerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki şartlar dikkate alınarak pazarlık usulü yerine açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Ortak Hizmet Projesi Adı Altında Antalyaspor Kulübü Derneğine Nakit Transferi Yapılması

Belediye ile Antalyaspor Kulübü Derneği arasında ortak hedeflerin geliştirilmesi ve spor kültürü oluşturulması amacıyla ortak hizmet projesi kapsamında 25.02.2021 tarihli 2 yıllık

bir protokol imzalandığı görülmüş ancak Belediye tarafından projenin finansmanı için Antalyaspor Kulübü Derneğine 3.000.000,00 TL'lik nakdin henüz Dernek tarafından hiç bir faaliyet gerçekleştirilmeden, protokolün imzalandığı gün Antalyaspor Kulübüne aktarıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; Kamu yararına çalışan dernekler ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ayrıca diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği ifade edilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden Yardım Yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de 6360 sayılı Kanun ile Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan dahi çıkarılmış ve dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamanın tamamen önüne geçilmiştir.

Yukarıda belirtilen 75'inci madde kapsamında, bir projeden bahsedilebilmesi için Kurumun görev ve sorumluluk alanına giren konularda ortak hizmet projesinin olması gerekmektedir. Ortak hizmet projeleri, isminden de anlaşılacağı üzere ortak olarak gerçekleştirilecek bir hizmet projesinin varlığını gerektirmektedir. Bu durumda ortak hizmet gerçekleştirmeye karar veren ve bu hususta protokol imzalayan tarafların her birinin söz konusu ortak hizmet projesi kapsamında yapacakları hizmetleri maddi veya gayri maddi olarak belirlemeleri ve protokolde yer almasını sağlamaları gerekmektedir. Aksi durumda ortak yürütülen bir hizmetten veya projeden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Yapılan incelemelerde; imzalanan protokolün 5'inci maddesinde Derneğin yükümlülükleri detaylı olarak sayılmış ve Dernek tarafından verilecek bu hizmetlerin 2 yıllık bir dönemi kapsayacağı belirtilmiştir. Oysa pandemi nedeniyle yapılması öngörülen projelerin birçoğu ya hiç yapılamamış ya da çok sınırlı kalmıştır.

Örneğin protokolün 5'inci maddesinin (d) fıkrasında; Antalya Büyükşehir Belediyesinin okullar ligi düzenleyeceği, Derneğin ise tesislerinde bulunan sahaları bu amaçla kullanılabileceği yazılmışsa da okullar ligi, pandemi nedeniyle hiç yapılamamıştır. Benzer şekilde protokolün (e) fıkrasında Derneğin, sevgi evlerinde kalan çocuklar, yetiştirme yurtlarında kalan çocuklar, yeşil kartlı ailelerin çocukları ile şehit ve gazi çocuklarının Derneğin spor okullarından bedelsiz yararlanacağı, Derneğin bu çocukların sosyal gelişimi için yetenek taramaları yapacağı ve Antalyaspor bünyesinde lisanslı hale getirmek için gerekli yönlendirmeleri yapacağı belirtilmiş olsa da bu faaliyetlerden hiçbiri gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda örnekleri verilen ve buna benzer daha birçok faaliyetin ortak proje kapsamında hâlihazırda yapılamamasına ve daha ne kadar yapılamayacağı belli değilken, 2 yıllık bir protokol ile Belediye tarafından Dernekten hiçbir hizmet almadan protokolün imzalandığı gün Dernek hesabına 3.000.000,00 TL transfer yapılması ortak proje mantığına ve mevzuata aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare pandemi dolayısıyla yapılması öngörülen projelerin birçoğunun yapılmadığını veya sınırlı yapıldığını dolayısıyla ek protokolle sürenin 1 yıl daha uzatıldığını ifade etmiştir.

Netice olarak bulgu konusu husus ortak hizmet projesi yapılamayacağı değil, proje kapsamında yapılması öngörülen ancak henüz hiçbir faaliyet yapılmadan Dernek hesabına protokolün imzalandığı gün transfer yapılmasıdır.

BULGU 7: İdarenin Çeşitli Amaçlarla Kiralamış Olduğu Taşınmazlardan Bazılarının Uzun Süre Boş Kalması ve Gereksiz Yere Kira Ödenmesi ile Kiralanan Bazı Taşınmazlara Tadilat, Bakım ve Onarım İçin Yüksek Miktarda Masraf Yapılması

Antalya Büyükşehir Belediyesi çeşitli amaçlar için 58 adet taşınmaz kiralamıştır. Bunlar arasında 2020 yılında faaliyete geçene kadar kira ödenen 3 adet taşınmaz olduğu ve toplamda 248.345,13 TL kira ödendiği, 2021 yılında faaliyete geçmemesine rağmen kira ödenen 7 adet taşınmaz olduğu ve toplamda 1.087.544,96 TL kira ödendiği tespit edilmiştir. Ayrıca 2021 yılında kiralanmış olan 6 adet taşınmaz için tadilat, bakım ve onarım adı altında toplam 11.207.643,00 TL'lik tadilat ihalesinin Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapıldığı ve bunların tamamının tadilatlarının hala devam ettiği dolayısıyla kira ödemelerin ayrıca yapıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; özellikle Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından kreş ve gündüz bakımevi, öğrenci yurdu veya Atasem ve Atabem kurs merkezleri için üst yönetimden yer talebinde bulunduğu ancak kiralanan bu yerler için çok uzun süre fuzulen kira ödemelerine devam edildiği, yapılması planlanan tadilatların çok geç ihale edildiği ve ayrıca tadilatların süresinde tamamlanamayıp süre uzatımı verildiği dolayısıyla önemli miktarda kaynak israfına yol açıldığı görülmüştür.

Örneğin; 08/02/2021 tarihinde Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı kreş ve gündüz bakımevi için Güzeloba Mahallesi 6319 Ada-10 Parselde yer alan taşınmazın 5 yıllığına kiralanması için Başkanlıktan olur almıştır. Daha sonra 10/02/2021 tarihinde Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından bahsi geçen yerin kira bedelinin belirlenmesini talep etmiştir. Bunun üzerine Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı 26/02/2021 tarihinde Antalya Ticaret ve Sanayi Odası ile Antalya Emlakçılar Meslek Odasından ilgili taşınmazın 1 yıllık kira bedeline isabet eden aylık kira değerinin tespiti için bilirkişi raporu talep etmiştir. Antalya Ticaret ve Sanayi Odasından 29/03/2021 tarihinde, Emlakçılar Meslek Odasından ise 22/03/2021 tarihinde bilirkişi raporları Belediyeye ulaşmıştır. Bu raporlar da dikkate alınarak İdare ile ilgili taşınmazın 2 maliki arasında 15/04/2021 tarihinde üçer aylık dönemler itibariyle brüt (33.000,00 + 33.000,00 = 66.000,00 TL) üzerinden kira sözleşmesi imzalanmıştır. 2021 yılı için boş bir şekilde duran bu yer için toplam net 235.389,40 TL kira ödemesi yapılmıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde; Güzeloba mahallesinde bulunan bu taşınmazın daha önce de özel bir kolej olarak kullanıldığı anlaşılmıştır. Bu yapının; bodrum + giriş + 2 kat + çatı katından oluşan toplam 1.264 m2 kapalı alanlı, içerisinde spor salonu, 3 adet soyunma odası, 11 adet Wc'si, mutfak, yemekhanesi, kantini, terası, idare ofisleri ve 12 adet dersliği olan bir yapı olduğu görülmüştür.

Ancak bu taşınmaz için bazı tadilat ve tamiratların yapılması için 12/11/2021 tarihinde Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından 1.929.881,00 TL tutarında bir ihale yapılmıştır. Yani kira sözleşmesi imzalandıktan 8 ay sonra yapılmış bir ihale söz konusudur. Bu ihalede iş yeri teslimi 16/11/2021'de yapılmış, işin süresi ise 90 gün olarak belirlenmiştir. Ancak süre uzatımı ile işin bitim tarihi bu kez 24/03/2022 tarihine çekilmiştir. Görüleceği üzere neredeyse kiralandıktan tam 1 yıl sonra faaliyete geçecek bir yer için boş yere kira ödemekle kalınmayıp, sadece 5 yıl kiralanacak bir yer için belediye bütçesinden ayrıca iki milyon TL'ye yakın bir tadilat masrafı yapılmış, üstelik bu taşınmaz için henüz tefrişat alımı gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tadilatlar için gerekli ihale sürecinin olduğunu, tadilatların tamamlanmasının zaman aldığını, bu nedenle fiili kullanımlar başlamadan kira ödemelerinin zaruri olduğunu ifade etmiştir.

Netice itibariyle İdare tarafından kiralanan yerler için çok uzun süre ve boş yere kira ödendiği, yapılması planlanan tadilatların çok geç ihale edildiği, ayrıca tadilatların süresinde tamamlanamayıp süre uzatımı verilmesi nedeniyle önemli miktarda kaynak israfına neden olduğu görülmüştür.

BULGU 8: Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi, Tahliye İşlemlerine Başvurulmaması, Kiraların Rayiç Bedele Göre Güncellenmemesi

Kiralama dosyaları ve kira gelirlerine ilişkin yapılan incelemede kirasını vadesinde ödemeyen işletmeler için mevzuatta ve ihale şartnamelerinde öngörülen işlemlerin yapılmadığı ve müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

62'nci maddesine göre müşterinin taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği,

64'üncü maddesine göre kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı, 3 yıldan fazla kiralamada 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisin yetkili olacağı, ayrıca 3 yıldan fazla kiralama işlerinde, kira bedelinin her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edileceği,

Ecrimisil ve tahliye başlıklı 75'inci maddesinde ise kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği,

hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun;

313 ve 314'üncü maddelerinde kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu,

Kiracının temerrüdü başlıklı 315'inci maddesinde, kiracı kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmezse, kiraya veren kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği,

344'üncü maddesinde beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirleneceği,

345'inci maddesinde kira bedelinin belirlenmesine ilişkin dava açma süresinin ve mahkeme kararının etkisinin düzenlendiği,

347'nci maddesinde on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği, belirsiz süreli kira sözleşmelerinde de, kiracının her zaman, kiraya verenin ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği,

348'inci maddesinde konut ve çatılı işyeri kiralalarında fesih bildiriminin geçerliliğinin, yazılı şekilde yapılmasına bağlı olduğu,

352'nci maddesinde kiracı, kiralananı belli bir tarihte boşaltmayı yazılı olarak üstlendiği hâlde boşaltmamışsa kiraya verenin, kira sözleşmesini bu tarihten başlayarak bir ay içinde icraya başvurmak veya dava açmak suretiyle sona erdirebileceği, kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya verenin, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği,

ifade edilmektedir.

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde;

2021 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu halde İdarece temerrüde düşen kiracılarına yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak yazılı ihtarda bulunulmadığı, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, kira alacaklarının bir kısmı için icra takibi yapılmadığı, İdarenin hareketsizliği nedeniyle mevzuatta öngörülen işlemlerin yapılmaması sonucu kira alacaklarından bir kısmının biriktiği ve bu alacaklar için icraya başvurulduğu halde alacakların tahsilatının yapılmadığı, ayrıca beş yıllık kira süresini aşan kiracılar için beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin günün şartları ve ilin gelişimine uygun olarak yeniden belirlenmesi için dava veya anlaşma yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; 2020 yılı ve öncesi yıllarda tahsil edilemeyen kira alacaklarının tahsili amacı ile icra takip işlemlerinin başlatılması yönünde Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığınca Hukuk Müşavirliğinden talepte bulunulduğu ve Hukuk Müşavirliği tarafından da kira alacaklarının tahsili amacı ile icra davaları açıldığı ifade edilmiştir.

Oysa bulgu incelendiğinde, İdare tarafından kiralamalarla ilgili hiçbir şey yapılmadığı iddia edilmemiştir. İdare tarafından bazı takip ve icra işlemlerinin yapıldığı ancak icraya başvurulduğu halde bazı alacakların tahsilatının yapılmadığı, İdare tarafından kira alacaklarına ilişkin sistematik olarak takip, ihtar, fesih, icra ve tahliye işlemlerinin yapılmadığı, dolayısı ile İdarenin taşınmazlarını usulüne uygun ve etkin bir biçimde yönetemediğinden bahsedilmiştir.

Söz konusu takip, ihtar, fesih, icra ve tahliye işlemlerinin süresinde yapılmaması veya eksik yapılması, sonraki işlemlerin de hukuken yapılmasına engel olmaktadır. Örneğin kira borcunu geçiktiren kiracıya, borcunu geciktirdiğini belirten ve en az 30 gün süre verip bu süre içerisinde ödeme yapması gerektiğini, aksi halde sözleşmesinin feshedileceğini belirten yazılı ihtarda bulunulmadığı takdirde kira sözleşmesinin İdarece feshedilemeyeceği ve kiracının tahliye ettirilemeyeceği hususları dikkate alınmamaktadır.

Dolayısıyla bulguda belirtildiği üzere; takip, ihtar, fesih, icra ve tahliye işlemleri sistematik ve usulüne uygun olarak yerine getirilmemektedir. İdarenin hareketsizliği nedeniyle mevzuatta öngörülen işlemlerin sırasıyla, sistematik ve usulüne uygun yapılmaması sonucu kira alacaklarından bir kısmının birikmesi ve bu alacaklar için icraya başvurulduğu halde

alacakların tahsilatının yapılamamasına, ayrıca uzun süredir (10 yıldır) kira alacağını ödemeyen kiracılar bulunmasına rağmen bu kiracıların tahliye edilmemesine neden olmaktadır.

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesince Yönetilen Toptancı Hallerinde Yapılan Fiili Denetimlerde Eksiklikler Tespit Edilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait merkez ve ilçelerde bulunan hallerde yapılan fiili denetimlerde, mevzuata aykırılıklar ve uygulamaya ilişkin eksiklikler olduğu anlaşılmıştır.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un 17'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda kontrol ve denetim noktası kurulması ve işletilmesine ilişkin usul ve esasların Bakanlık ve İçişleri Bakanlığınca birlikte belirleneceği, Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 59'uncu maddesinin 1'inci ve 2'nci fıkralarında ise kontrol ve denetim noktalarının, toptancı hali bulunan il merkezlerinin giriş ve çıkışlarında, trafik düzeni ve güvenliği dikkate alınarak, ilgili belediyenin talebi üzerine o ilin mülki idare amirinin onayı ile kurulacağı, Bakanlıkça belirlenen yerlerde kontrol ve denetim noktası kurulmasının zorunlu olduğu, kontrol ve denetim noktalarında denetimlerin, hal yöneticisi ya da hal zabıtası ve/veya hal yöneticisince görevlendirilen diğer personelce yerine getirileceği, ihtiyaç halinde bu noktalarda, kolluk kuvvetlerinden de yeterli sayıda personel görevlendirileceği,

Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin 9'uncu ve 10'uncu fıkralarında, toptancı haline gelen araçlar ile halden çıkan araçlarda bulunan malların ağırlığının tartılabileceği, yeterli sayı ve kapasitede ağırlık kontrol üniteleri ile kontrol ve kayıt işlemlerinin yapılacağı bilgi işlem altyapısına sahip kontrol kulübelerinin, toptancı halinin giriş ve çıkışlarına ve uygun görülecek alanlara yerleştirileceği, toptancı halinin etrafının, insan ve mal girişine izin vermeyecek şekilde çevrileceği,

Yönetmelik'in 22'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında, Belediyece görevlendirilecek zabıta sayısının, küçük toptancı hallerinde 3(üç), orta toptancı hallerinde 15 (on beş), büyük toptancı hallerinde ise 30 (otuz) kişiden az olamayacağı ve yapılacak görevlendirmelerde, toptancı halinin işlem hacminin de dikkate alınması gerektiği,

Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin (p) ve (r) fıkralarında, Bakanlık bünyesinde elektronik ortamda kurulan ve internet tabanlı çalışan merkezi hal kayıt sisteminin ve sistem internet sayfası olarak www.hal.gov.tr adresinin kullanılacağı, 40'ıncı maddesinde ise bildirimcilerin hal kayıt sistemine kaydolmak ve sevk edecekleri malları sevkinden önce sisteme bildirmek zorunda oldukları, 43'üncü maddenin 1'inci fıkrasının(ç) bendinde, bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunu 5 iş günü içinde ödemenin veya ödenmesini sağlamanın bildirimcilerin yükümlülüğünde olduğu, 44'üncü maddenin 10'uncu fıkrasında hal rüsumuna ilişkin ödemelerin 45'inci maddeye göre Bakanlıkça belirlenen banka nezdinde açılan hesaba yatırılacağı, 45'inci maddede hal rüsumunun paylaşımının nasıl yapılacağı, 41'inci maddenin 14'üncü fıkrasında bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunun beş iş günü içinde ödenmemesi halinde, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamayacağı,

Yönetmelik'in 47'nci maddesinin 8'inci fıkrasında cezalı hal rüsumuna ilişkin ödemelerin, ilgili belediyece bu amaçla açılan banka hesabına yatırılmak suretiyle yapılacağı, bu hesapta toplanan tutarların yarısının her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödeneceği,

Yönetmeliğin 50'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde ise toptancı hallerindeki işyerlerinde faaliyet gösterenlerden kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenlerin kira sözleşmesinin feshine belediye encümenince karar verileceği,

ifade edilmektedir.

Büyükşehir Belediyesince yönetilen merkez toptancı halinde ve bazı ilçe toptancı hallerinde yapılan fiili denetimler sonucunda;

- Toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda kontrol ve denetim noktası kurulmadığı, bu nedenle toptancı halleri dışında satılan sebze, meyve ve diğer malların sisteme bildirimini yapıp yapılmadığının veya sisteme bildirilenlerin ağırlık ve miktarlarının, kontrolünün yapılamadığı,

- Bir ilçe halinin Yönetmeliğin 9'uncu maddesinin 9'uncu fıkrasına aykırı olarak etrafının insan ve mal girişini engelleyecek şekilde çevrilmediği, ilçe halinin içinden iki adet yol geçtiği, hale giren ve çıkan araçların fiili kontrollerinin yapılmadığı, Bakanlığın sistemine bildirimde bulunulması halinde hal rüsumunun alındığı, bunun da hal dışından yapılan ve %2 olan rüsumun halden satılmış gibi gösterilmeye ve hal rüsumunun %1 olarak alınmasına, ayrıca katma değer vergisinin %8 yerine %1 olarak uygulanmasına yol açabileceği,

- Toptancı hallerinin giriş ve çıkışları ile hallerin içinde uygun görülen alanlarda kurulan kantarların kiraya verildiği,

- Giriş ve çıkışlarda araçlarda bulunan malların tartımının ve ölçümünün yapılmadığı,

- Beyan edilen miktar üzerinden hal rüsumunun hal kayıt sistemi tarafından hesaplandığı,

- Bunun üzerine, 12.11.2021 tarihinde 04:00-05:30 saatleri arasında çıkış kapısında yapılan denetimlerde beyan edilen mal miktarı ile araçlarda bulunan mal miktarının örnekleme yöntemi ile kontrol edildiği ve eksikliği bariz olarak belli olan veya hiç beyan edilmeyen malların bulunduğu,

- Hal giriş ve çıkışlarında yer alan kontrol kulübelerinin fiziki durumu ile çalışma şartlarının uygun olmadığı,

- Merkez toptancı hali çıkış kulübesinde aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinin şirket personeli tarafından da otopark ücreti tahsilatı yapıldığı, tahsilatların çekmeceye konulduğu, biriken tahsilatların ise otel tipi para kasasında muhafaza edildiği,

- İlçe hallerinin giriş ve çıkış noktalarında güvenlik kamerası ve uzaktan erişim sistemi bulunmasına rağmen hal yönetiminin canlı bağlantı ile ilçe hallerinin giriş ve çıkışlarını kontrol etmediği,

- Büyükşehir belediyesi merkez ve ilçe hallerinde asgari 129 zabıta görevlendirilmesi gerekirken 21 zabıta ile hizmet verildiği, toplam 18 adet halin 10 tanesinde ise hiçbir zabıta personeli görevlendirilmediği,

- Uygulamada tahakkuk eden hal rüsumunu 5 iş günü içinde ödemeyen bildirimcilerin, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamaması için Bakanlıkça hal kayıt sistemindeki bildirim ekranının otomatik olarak kapatılmadığı, inisiyatifin hallerin yöneticilerine bırakıldığı, bu nedenle 5 iş günü sınırına uyulmadığı, haller arasında ise uygulama birliği bulunmadığı, bu durumun kamu alacağının tahsilatını geciktirdiği,

- Hal kayıt sisteminin hangi il ve ilçe hallerine ait hal rüsumlarının ödenmemesi nedeniyle kapatıldığının sistemden tespit edilemediği,

- Hal kayıt sisteminden Büyükşehir Belediyesi halleri adına tahsil edilen rüsum miktarlarına ilişkin herhangi bir rapor alınmadığından banka tarafından Büyükşehir

Belediyesine aktarılan rüsum tutarlarının doğruluğunun da sistemden kontrolünün sağlanamadığı,

- Cezalı hal rüsumuna ilişkin tahsilatların yarısının her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak dağıtılmadığı, dolayısı ile tespit ve yakalama konusunda personelin teşvik edilmediği,

- Toptancı hallerindeki işyerlerinde kira bedellerini geciktiren kiracılar bulunmasına rağmen İdarece temerrüde düşen tüm kiracılarına mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak takip, ihtar, fesih, icra ve tahliye işlemleri yapılmadığından, İdarenin hallerde bulunan taşınmazlarını usulüne uygun ve etkin bir biçimde yönetmediği,

Tespit edilmiştir.

İdarece, toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda kontrol ve denetim noktalarının bazıları için onay alındığı bazı denetim noktalarının onayı için beklendiği ifade edilmiş olup, İdarece, onay alınan bu yerlerin henüz tam teşekküllü denetim ve kontrol noktası haline getirilmediği, ilçe halinin birinde mülkiyet sorunu bulunduğu gerekçesi ile Yönetmeliğin 9'uncu maddesinin 9'uncu fıkrasına aykırı olarak etrafının insan ve mal girişini engelleyecek şekilde çevrilmediği, dolayısı ile bu halde mal giriş ve çıkışlarının kontrol edilmediği, kiraya verilen kantarlardan, kontrol görevlilerinin ihtiyaç duyması halinde tartım yapılarak faydalandığı, giriş ve çıkış kapılarında mevcut kantarlarda sistematik bir tartım yapılmadığı, kontrol kulübelerinin fiziki şartlarının iyileştirileceği, otopark ücreti tahsilatı ve paraların muhafazası ile ilgili sorunun giderilmesi için konunun Belediye Şirketine iletilmesi, zabıta memuru alımı için ilana çıkıldığı, alım gerçekleştirildikten sonra ihtiyaç duyulan hallere görevlendirme yapılacağı, yeni Kanun hazırlıkları kapsamında, hal kayıt sisteminin bulguda belirtilen eksikliklerinin ve İdarece tespit edilen diğer eksikliklerin T.C. Ticaret Bakanlığına bildirildiği, 2020 ve 2021 yıllarında kira borcu bulunan kiracılara yazılı uyarı yapıldığı, yapılan uyarılar sonucunda bazı kiracılardan tahsilatların gerçekleştirildiği, kira borcunu ödemeyen bazı kiracıların ise kira sözleşmelerinin feshedildiği, halen kira borcu bulunan komisyoncu ve tüccar kiracılarla ilgili takip ve çalışmaların devam ettiği, ifade edilmiştir.

Dolayısı ile mevcut yapıda, toptancı halleri dışında satılan malların kontrolünün sağlanması amacıyla toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda tam teşekküllü kontrol ve denetim noktası kurulmaması, hal giriş ve

çıkışlarında ise toptancı hallerinde satılan malların miktarlarının tartımının ve ölçümünün sistematik olarak yapılmaması nedeniyle sebze, meyve ve diğer malların kayıt dışı ticaretini önlemenin mümkün olmadığı, anlaşılmaktadır.

2021 yılı ve önceki yıllara ait halen tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu halde İdarece temerrüde düşen tüm kiracılarına mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak takip, ihtar, fesih, icra ve tahliye işlemleri yapılmadığı, İdarenin hallerde bulunan taşınmazlarını usulüne uygun ve etkin bir biçimde yönetmediği görülmektedir.

Ayrıca, toptancı hallerinde satılan mallar için %1, toptancı halleri dışında satılan mallar için %2 oranında hal rüsumu tahsilatı yapıldığı, tahsilatı yapılan hal rüsumlarının ise üretici halleri ile tüketici halleri arasında %50 oranında paylaştırıldığı dikkate alındığında, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi açısından hal giriş ve çıkışları ile il ve ilçe giriş ve çıkışlarındaki kontrol noktalarında Büyükşehir belediyesi personeli yanında Hazine ve Maliye Bakanlığı personelinin de tam zamanlı olarak görevlendirilmesinin, kayıt dışılığın önlenmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Yukarda belirtilen eksikliklerin yanı sıra kontrol ve denetim yetersizliklerin de giderilmesi adına gerekli önlemler alınmalıdır.

BULGU 10: Konyaaltı Sahil Projesi İhalesini Alan Firmanın Elde Ettiği Promosyon ve Reklam, Baz İstasyonu, Afiş ve Pano Gelirinden Hasılat Payı Alınmaması

İdare ile promosyon anlaşması yapan firmanın bu promosyonlardan elde ettiği gelirlerden İdareye ait olan hasılat payını vermediği tespit edilmiştir.

İhaleyi alan firma (iş ortaklığı) ile alt yükleniciler arasında yapılan tip kira sözleşmelerinde işletmelerde satılabilecek yiyecek ve içecekler için firma ile aralarında işbirliği (sponsorluk) anlaşması yapılan ve bu anlaşmalar dahilinde bildirimde bulunulan ürünlerin satılabileceğini, promosyon anlaşması yapılan firma ürünleri listesi dışında kalan ürün ve hizmetler ile ilgili olarak alt kiracıların yapacağı anlaşmalardan da pay alacağı aksine davranışın sözleşmenin feshini gerektirdiği, diğer yandan sözleşmede proje alanında yapılacak olan görsel alanlar dahil her türlü promosyon, reklam amaçlı organizasyonlar, tüm panolar, ilanlar, baz istasyonları ve benzeri reklam amaçlı anlaşmaların sadece iş ortaklığı tarafından yapılacağı ve gelirlerinin iş ortaklığına ait olacağı da belirtilmiştir.

Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Yer Alan Ticari Ünite ve Tesislerin İşletilmesine Dair Kira Sözleşmesi'nin hasılat üzerinden alınacak pay başlıklı 8'inci maddesinin birinci paragrafında kiraya verilen alanın ihaleyi kazanan firma tarafından bizzat işletilmesi halinde tesislerin işletilmesinden elde edilecek toplam yıllık hasılatın %2'si oranında pay ödeneceği, işletilmek üzere alt kiracılara kiraya verilmesi halinde ise; elde edilecek yıllık toplam hasılatın (kiralama bedeli düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden) %2 payın ayrıca ödeneceği düzenlenmiştir.

Bu durumda alt kiracıların elde etmesi gereken sponsorluk gelirleri ile nakdi ve aynı diğer gelirlerin, alt kiracılarla yapılan kira sözleşmelerine konulan hükümlerle alt kiracılar yerine ihaleyi alan firma tarafından elde edildiği anlaşılmaktadır. İster firma (iş ortaklığı), ister alt kiracılar tarafından hangi ad altında olursa olsun elde edilen gelirlerin kaynağı sonuç itibarıyla sahil projesidir. Bu nedenle kaynağını projeden alan hasılatlar üzerinden Büyükşehir Belediyesine %2 pay verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare, kira sözleşmesi ve eki kira şartnamesi hükümleri içerisinde firmanın promosyonlardan elde ettiği gelirin %2'sinin Belediyeye ayrıca pay olarak verilmesine yönelik hüküm bulunmadığı belirtilmiş olmakla birlikte, yerinde yapılan incelemelerde iş ortaklığının kafe, restoran ve büfelerde satılacak yiyecek ve içecekler için promosyon geliri elde ettiği anlaşılmış olup, bu gelir üzerinden %2 hasılat payı ödemesi sözleşme hükmünün bir gereğidir.

BULGU 11: Konyaaltı Sahil Projesi Kapsamında Kiralanan Alanların İşgal Edilmesi ve Ek Protokoller ile Meşrulaştırılması

Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından irtifak hakkı kurulmak suretiyle kiralanan ve Konyaaltı Sahil Projesi olarak isimlendirilen bölgede yer alan, restoran, kafe ve büfe olarak işletilen alanların projesine, sözleşme ve şartnamelerine aykırı olarak büyütüldüğü, büyütülen bu alanlarla ilgili olarak Antalya Defterdarlığı ile Büyükşehir Belediyesi arasında, işgallerin önlenmesi için birçok defa karşılıklı yazışmalar yapıldığı ancak işgallerin artarak ve şekil değiştirerek devam ettiği anlaşılmıştır.

Yapılan tespit ve değerlendirmelerde de her işletmenin işyeri çevresini işgal ettiği, ayrıca şartname ve projesinde şezlong alanı olarak koordinatları belirtilen yerlerde ikinci bir büfe ve bar açıldığı, bu alanların da müzikli yerlere dönüştürüldüğü böylelikle şartname ve sözleşmesine aykırı uygulamalar yapıldığı tespit edilmiştir. Defterdarlık ve Büyükşehir

Belediyesi bu alanlardaki uygulamaları işgal olarak nitelendirmekle birlikte, işgallerin önlenmesi yerine aralarında ek protokoller yapmak suretiyle işgal edilen bu alanları meşru hale getirmişlerdir.

Akdeniz Bulvarı kısmında ihale ile verilen alan 20.538 m², Beach Park kısmında 16.990,08 m²'dir. Bu alanlara ilave olarak, Akdeniz Bulvarında işgal edilen alanların toplamının 4.598,88 m², Beach Park kısmında ise 16.076,90 m² olduğu tespit edilmiştir. Sonradan projenin metrajında yapılan artışların kalıcılığı, ihale öncesi şartnameyle getirilen kuralların da ihlali anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından protokol dışı kullanımların gerek Maliye Hazinesi yönünden, gerekse Antalya Büyükşehir Belediyesi yönünden yapılan izinsiz kullanımlarının ek protokol ile bedel karşılığı kiralanması ve ekonomiye kazandırılması amacıyla Maliye Hazinesinin istemi doğrultusunda Belediye ile Maliye Hazinesi arasında ek protokollerin yapıldığı ifade edilmiştir. Bu haliyle İdare, işgal edilen alanların izinsiz kullanıldığını kabul etmesine karşın, yapılan protokoller ile işgal edilen alanların meşru hale getirilmesinin önü açılmıştır.

Netice itibariyle işgal edilen alanların projesine, sözleşmesine ve şartname hükümlerine uygun hale getirilerek, ek protokollerin de feshi gerekmektedir.

BULGU 12: Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması

4736 sayılı Kanun'da veya özel kanunlarında sayılmayan bazı kişi veya grupların meclis kararları veya ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) Kararları ile toplu taşıma araçlarından ücretsiz veya indirimli olarak yararlandırıldığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hükmü yer almakta birlikte 1'inci maddenin diğer fıkralarında ise istisnalara yer verilmiş ve hangi kişi veya gruplara ücretsiz veya indirimli tarifelerin uygulanacağı açıkça belirlenmiştir. Ayrıca bazı kişi veya gruplara ücretsiz veya indirimli tarifelerin uygulanacağı yönünde özel kanunlarda düzenlemeler bulunmaktadır.

Ancak 04.11.2020 tarih ve 2020/11-446 sayılı UKOME Kararı'nın; 2'nci maddesinin (b) fıkrasında 29.05.2012 tarih ve 2012/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın 61'inci maddesi uyarınca resmi üniformalı Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü orman muhafaza memurlarının, (c) fıkrasında 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca Türkiye İstatistik Kurumu personellerinin, (d) fıkrasında Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.07.2020 tarih ve 344 sayılı Kararı kapsamında muhtarların, (f) fıkrasında yabancı uyruklu olup Antalya'da ikamet izni ile mukim 65 yaş üstü şahısların, toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmalarına, 1'inci maddesinin (d) fıkrasında ise emekli ve emekli eşlerinin de indirimli tarifeden yararlandırılmasına karar verilmiştir.

Bu Karar üzerine Otobüsçüler Esnaf ve Sanatkarlar Odasınca dava açılmış, İdare Mahkemesince toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacakların mevzuatta tahdidi olarak sayılması, 65 yaş üstü vatandaşların ücretsiz, 60-65 yaş arası vatandaşların ise indirimli yararlanmasının mümkün olması nedenleri ile emekli ve emekli eşlerinin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği ve mevzuatın genişletilemeyeceği, muhtarlar açısından ise ücretsiz yararlandırılmalarına ilişkin yasal dayanağın olmadığı, Türkiye İstatistik Kurumu personelleri ile orman muhafaza memurları açısından ise ücretsiz yararlanmaya ilişkin hükümler bulunmasına karşın ücretsiz yararlanmanın belediyelerce işletilen araçlarla sınırlı olduğu ve tüm toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanmalarının mümkün olmaması gerekçeleri ile 04.11.2020 tarih ve 2020/11-446 sayılı UKOME Kararı'nın; 1'inci maddesinin (d), 2'nci maddesinin (b), (c) ve (d) fıkralarının iptaline karar verilmiş ve bu karar da Bölge İdare Mahkemesince onanmıştır.

Mahkeme kararı doğrultusunda, 23.06.2021 tarih ve 2021/06-169 sayılı UKOME Kararı ile mevzuata aykırılıklar ortadan kaldırılmış olmakla birlikte 10.09.2021 tarih ve 653 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile emekli ve emekli eşlerinin indirimli ücret tarifesinden, muhtarların ise ücretsiz olarak faydalanmasına yönelik 14.07.2020 tarih ve 344 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı'nın aynı şekilde uygulanmasına karar verilmiştir.

Sonuç olarak, bahsedilen mevzuat hükümlerine ve ilgili mahkeme kararına aykırı bir şekilde, muhtarlar ile yabancı uyruklu olup Antalya'da ikamet izni ile mukim 65 yaş üstü şahısların ücretsiz, emekli ve emekli eşlerinin ise indirimli olarak, toplu taşıma hizmetlerinden yararlanmaya devam ettiği görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından bazı kişi ve grupların Meclis Kararına istinaden ücretsiz ve indirimli toplu taşıma araçlarından faydalanmaya devam ettiği ifade edilmiştir.

Oysa gerek 4736 sayılı Kanun'da gerekse özel kanunlarda sayılan kişi veya gruplar dışında Meclis Kararı veya UKOME Kararı ile tarifelerin kapsamı genişletilemeyeceğinden Kanun'da sayılmayan kişi veya gruplara verilen ücretsiz veya indirimli kartların iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Minibüs (M), Otobüs (AU, H ve J), Servis (C) ve Taksi (T) Plakalarının, İl Trafik Komisyonu Kararları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Genel Kurul Kararları ve İlçe Belediyeleri Encümen Kararları ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; *trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek* görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidî kararı alınan illerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmalı birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararlar'ında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

· Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

· Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

· Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

· İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararı'nda; “..., davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.” Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı”nda, yapılan tahsis işlemlerinin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Kararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, söz konusu kararın yukarıda ifade edilen bulguyu teyit eder nitelikte olduğu görülecektir. Anılan mahkeme kararında özetle;

- Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılıncaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılara yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “*mülkiyet hakkının*” ihlali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa’ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin “*kanunilik ilkesini*” karşıladığını ve “*kamu yararı amacını*” sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruçuların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruçuların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruçuların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruçuların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvuruçular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruçuların bu nedenle karşılaştıkları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği*,

- Sonuç olarak derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruçulara öngörülemeyen bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruçuların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvuruçular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde, ihalesiz ve süresiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki içinde bulunulan durumun sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir bedel ödenmeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu, ulaşım koordinasyon merkezi genel kurulu ve ilçe belediyeleri encümenleri tarafından minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 14: İşçilere Yılda 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması

İşçilere bir yılda 270 saatten fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, "*Tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilir. Bu halde, iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabilir.*", üçüncü fıkrasında, "*Çalışma sürelerinin yukarıdaki esaslar çerçevesinde uygulama şekilleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.*", aynı Kanun'un "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz.*", onbirinci fıkrasında, "*Fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağı çıkarılacak yönetmelikte gösterilir.*", düzenlemeleri yapılmış ve "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de, Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelik'te belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline 2.809,00TL idari para cezası verileceği belirtilmiştir. 06.04.2004 gün ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde, "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir.*

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan süreler yarım saat, yarım saati aşan süreler ise bir saat sayılır." denilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre İdare ikiyüzyetmiş saatin aşılması için gerekli tedbirleri almalıdır. Yapılan incelemede bazı işçilerin fazla mesai yönünden ikiyüzyetmiş saati aştıkları belirlenmiştir.

Netice olarak, İdari para cezasına muhatap olmamak ve Kanun'a aykırı hareket etmemek amacıyla söz konusu düzenlemeler uyarınca işçilere bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla çalışma yaptırılmamalıdır.

BULGU 15: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 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

İçerisinde, 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 Büyükşehir Belediyesinde görev alan 328 işçiden 76'sının 100 ile 200 gün, 54'ünün 200 ile 300 gün, 13'ünün 300 ile 400 gün ve 8'inin 400 ile 500 gün arasında 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.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 16: Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının Doğruyu Yansıtması

İdarenin 2021 yılı içinde kullandığı ilk madde ve malzemelerin tüketime sevk işlemleri, personel giderleri ile enerji maliyetlerinin bir kısmının muhasebe kayıtlarına uygun olarak yapmadığı, Belediyenin şirketi olan Ulaşım Hizmetleri Petrol Sanayi ve Ticaret AŞ'nin dolaylı olarak sübvansede edildiği dolayısıyla Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının doğruyu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nın düzenlendiği 115'inci maddesinde:

“(1) Bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır.”

Hesabın işleyişi” başlıklı 116’ncı maddesinde:

“(1) Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.”

116-b/1 maddesinde:

“(1) Tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilir.”

Hükümleri ile bu hesabın nasıl muhasebeleştirileceği açıklanmıştır.

630 Giderler hesabı faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılan bir hesaptır. Dolayısıyla kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin örneğin akaryakıt, elektrik, temizlik gibi gider kalemlerinin, İdarenin kendi bütçesi içerisinde giderleştirerek muhasebe kayıtlarının yapılması gerekir.

690 Faaliyet Sonuçları Hesabı dönem faaliyet sonucunun elde edilmesi için kullanılır. Gelirler hesabı ile giderler hesabının yılsonunda 690 Faaliyet Sonuçları Hesabına devri sonucunda, bu hesabın alacak bakiyesi vermesi durumunda, bakiyesi bu hesaba borç, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabına alacak kaydedilir.

Gelirler hesabı ile giderler hesabının yılsonunda 690 Faaliyet Sonuçları Hesabına devri sonucunda, 690 Faaliyet Sonuçları Hesabının borç bakiyesi vermesi durumunda, bu bakiyenin 690 Faaliyet Sonuçları Hesabına alacak, 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından Belediyenin Şirketi olan Ulaşım Hizmetleri Petrol Sanayi ve Ticaret AŞ’nin dolaylı olarak sübvansede edildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki 2021 yılında;

-
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından Otobüslerin kullanımı için 7.022.030,27 litre karşılığı olan 47.044.629,90 TL tutarında akaryakıt bedeli,
 - Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı tarafından raylı sistem hatlarında kullanılan elektrik fatura bedeli için 4.000.000,00 TL,
 - Yine Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı tarafından 65 adet güvenlik 12 adet temizlik personeli olmak üzere toplam 77 personel için 4.824.441,00 TL, tutarında toplamda 55.869.070,90 TL'lik harcamanın Büyükşehir Belediyesi tarafından Ulaşım AŞ adına yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından bulguda bahsi geçen üç giderin sadece ikisi (elektrik fatura bedeli ile güvenlik ve temizlik personel gideri) için Meclis Kararı olduğu ifade edilmiştir. Üçüncü faaliyet gideri olan 7.022.030,27 litre karşılığı 47.044.629,90 TL tutarında akaryakıt bedeli için herhangi bir Meclis Kararı yoktur. Kaldı ki Meclis Kararının olup olmaması yapılan bu üç giderlerin Belediyenin değil Şirketin esas faaliyet giderleri olduklarını değiştirmemektedir.

Netice itibariyle Antalya Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı sonu Bilançosunda 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının 247.634.540,84 TL olduğu görülmektedir. Oysa söz konusu tutarın 191.765.469,94 TL olması gerekmektedir. Çünkü yukarıda ayrıntısı belirtilen aktarmalar, esasında Antalya Büyükşehir Belediyesinin değil Ulaşım AŞ'nin 2021 yılı esas faaliyet giderleridir. Dolayısıyla Belediyenin 2021 yılında 55.869.070,90 TL kadar bir tutarı, dönem olumsuz faaliyet sonuçları hesabına yansıtmasından ötürü mali tablolar hatalı görünmektedir.

BULGU 17: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

Tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde kurumun toplam tahsilatının yaklaşık olarak aşağıdaki tabloda görüleceği üzere düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda yukarıda mezkûr mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

Tablo 9:Tahsilat Oranı Düşük Gelirler

Türü	Tahakkuk* (TL) (A)	Net Tahsilat (TL) (B)	Oran (%) (B/A*100)
İlan ve Reklam Vergisi	62.014.781,90	24.750.523,44	39,91

İlan ve Reklam Gelirleri (Takma-Kaldırma)	18.382.504,89	7.263.840,58	39,51
İşgal Harcı	12.591.030,84	6.752.714,65	53,63
Özel Çöp ve Katı Atıkların Toplanması Ücreti	5.512.057,76	1.113.572,43	20,2
Toplu Taşım Aracı Hatları Rotasyonlu Kullanım İzin Bedeli	1.085.905,36	377.795,95	34,79
Ecrimisil Gelirleri	16.838.354,60	3.707.512,70	22,02
Kira Gelirleri	226.090.083,26	120.386.595,13	53,25
Core Medya Kira Bedeli	7.685.435,02	0	0
Müze Giriş Ücretlerinden Alınan Paylar	710.935,62	230.818,75	32,47
Ortak Altyapı Hizmetleri İçin Diğer Kurumlar Tarafından Pay	4.499.684,45	1.626.796,25	36,15
İdari Para Cezaları	30.178.492,19	2.821.495,56	9,35
Vergi Cezaları	22.747.687,92	11.024.189,70	48,46
Diğer Çeşitli Taşınmaz Satış Gelirleri	222.531.715,46	128.755.390,43	57,86
TOPLAM	630.868.669,27	308.811.245,57	48,95

*Veriler 2021 yılına ait olup önceki yıllardan gelen devir tahakkukları dahildir.

BULGU 18: Büyükşehir Belediyesinin Taşınmaz Değerlemelerini Antalya Ticaret ve Sanayi Odasından ve Emlak Komisyoncuları Odasından Talep Etmesi

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından taşınmazların değer tespitinin bedel karşılığında Antalya Ticaret ve Sanayi Odasına ve Antalya Emlak Komisyoncuları Oto Galericileri ve İş Takipçileri Odasına yaptırıldığı görülmüştür.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik esas alınarak çıkarılmış olan Antalya Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tahmin edilen bedel tespiti" başlıklı 12'nci maddesinin yedinci fıkrasında:

"Tahmin edilen bedel; 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre sermaye piyasasında değerlendirilmekte bulunan taşınmazların değerleme faaliyetinde bulunmak üzere yetkilendirilen değerlendirme kuruluşları ile belediye müfettişlerine ve iç denetçilere tespit ettirilebilir. Bu şekilde tespit ettirilen bedel, tahmin edilen bedel olarak dikkate alınır."

Hükmü yer almaktadır.

Sermaye Piyasası Mevzuatı Çerçevesinde Değerleme Hizmeti Verecek Şirketlere ve Bu Şirketlerin Kurulca Listeye Alınmalarına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğin 3'üncü maddesinde Gayrimenkul Değerleme Şirketi ve Değerleme Uzmanı;

“Gayrimenkul Değerleme Şirketi: Bir gayrimenkulün, gayrimenkul projesinin veya bir gayrimenkule bağlı hak ve faydaların belli bir tarihteki muhtemel değerinin bağımsız ve tarafsız olarak, bu değeri etkileyen gayrimenkulün niteliği, piyasa ve çevre koşullarını analiz ederek uluslararası alanda kabul görmüş değerlendirme standartları çerçevesinde yazılı olarak raporlayabilecek düzeyde bilgi ve tecrübe sahibi değerlendirme uzmanları vasıtasıyla takdir edilmesi konusunda faaliyet gösteren ve Kanunda gayrimenkul değerlendirme kurumu olarak ifade edilen hizmet şirketini,”

“Değerleme Uzmanı: Bir gayrimenkulün, gayrimenkul projesinin veya bir gayrimenkule bağlı hak ve faydaların değerlemesini yapacak gayrimenkul değerlendirme şirketleri tarafından tam zamanlı istihdam edilen veya değerlendirme şirketleri ile tam zamanlı istihdam edilmeksizin, sözleşme imzalamak suretiyle değerlendirme hizmeti veren, Kurulun lisanslamaya ilişkin düzenlemeleri çerçevesinde asgari 4 yıllık üniversite mezunu, gayrimenkul değerlemesi alanında en az 3 yıl tecrübesi olan ve kendilerine Gayrimenkul Değerleme Uzmanlığı Lisansı verilen kişileri,”

Şeklinde tanımlanmıştır.

Dolayısıyla bir gayrimenkul değerlemesi yapılırken işin uzmanı sayılan kişiler tarafından objektif kriterlerle yapılması gereklidir.

Sonuç olarak Belediyenin bundan sonraki emlak değerlemelerinde profesyonel gayrimenkul değerlendirme şirketleri ile kendi bünyesinde çalışmakta olan müfettiş ve iç denetçilerden faydalanması uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare bulgu konusuna ilişkin taşınmazların tahmini bedellerinin Ticaret Sanayi Odası ve Emlakçılar Odasından sorulduğunu, ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından Belediye bünyesinde görev alan SPK lisanslı personellerden oluşturulan komisyon tarafından taşınmazların değer tespiti ve takdiri yapıldığını ifade etmiştir.

Oysa bulgu konusu, tahmini bedellerin sadece ticaret ve emlakçılar odasından sorulmaması, ayrıca profesyonel gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden ve idarenin kendi personelinden daha fazla faydalanılmasını ifade etmektedir.

BULGU 19: Taşınmaza İlişkin Mahkemece Kamulaştırma Kararı Alınmasına Rağmen Büyükşehir Belediyesi Adına Tapuya Tescil İşlemlerinin Yapılmaması

Antalya Merkez Muratpaşa mahallesi 12710 ada 4 parsel numaralı taşınmazın bir kısmına ilişkin mahkemece Büyükşehir Belediyesi lehine 2008 yılında kamulaştırma kararı verilmesine rağmen söz konusu parselin tapuda Büyükşehir Belediyesi adına henüz tescil işleminin yaptırılmadığı tespit edilmiştir.

T.C. Antalya 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin E.2004/203, K.2008/28 sayılı Kamulaştırma Kararına rağmen söz konusu parselin tapuya tescil işleminin henüz yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu mahkeme kararı gereğince kamulaştırılmasına karar verilen parselin Antalya Büyükşehir Belediyesi adına tapuya tescil işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 20: Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve 4 adet Lojmanın Boş Olarak Bekletilmesi

İdareye ait olup boş olarak bekletilen 4 adet lojman olduğu ve bunların boş kaldığı süreler için, İdare açısından yoksun kalınan kira bedelleri ile idare tarafından yapılan aidat ödemelerinin 2021 yılsonu itibariyle 32.868,30 TL'ye ulaştığı tespit edilmiştir.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 2'nci maddesinde, belediyelerin de bu kanuna tabi olacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 11'inci maddesinde bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esasların; Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla kurum personellerine verilecek kamu konutlarının tahsis şekli, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ait usul, esas ve şartlar ile uygulamaya dair diğer hususlar 23.09.1984 tarih ve 18524 numaralı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Konutları Yönetmeliği'nce belirlenmiştir.

Yapılan inlemelerde; belediye mülkiyetinde olup lojman vasfına sahip 18 adet dairenin bulunduğu görülmüştür. Bunlardan 14 adedi personel tarafından görev ve sıra tahsisli olarak kullanılmaktayken, kalan 4 adet lojmanın boş olduğu ve bunlardan birinin eşyalı misafirhane

olmasına rağmen atıl kaldığı tespit edilmiştir. Boş ve atıl olarak bekletilen bu lojmanlardan bazılarının 2019 yılından beri bu şekilde olduğu görülmüştür. Dolayısıyla her ay İdare açısından bir gelir kalemi olan kira bedelleri alınmadığı gibi bu lojmanlara ait aidatlar da ayrıca idare tarafından ödenmektedir. Bu şekilde yoksun kalınan kira gelirleri ile ödenen aidatların toplamı 31/12/2021 sonu itibarıyla 32.868,30 TL'ye ulaşmıştır.

Belediyeler Kamu Konutları Kanunu ve buna dayalı olarak çıkartılan Yönetmelik hükümlerine tabi olup, lojman tahsislerinin de yukarıdan belirtilen ilgili mevzuat hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

BULGU 21: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Kamu görevlilerinin geneline yönelik 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan toplu sözleşmeye istinaden Büyükşehir Belediyesi ile ilgili sendika arasında 19/02/2021 tarihinde imza altına alınan sosyal denge sözleşmesine, konusu dışında hükümlerin konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek toplu sözleşme hükümleri ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi imkanı sağlanmıştır.

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

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Resmî Gazete’de yayımlanan 28.9.2019 tarihli ve 2019/1 Karar Numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Dördüncü Bölümünün “Sosyal Denge Tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin 1’inci fıkrasında ise; *“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100’üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.”* denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Ancak, sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında çeşitli hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

Yukarıda belirtilen hükümlere göre, Antalya Büyükşehir Belediyesi ile kamu görevlilerini temsilen Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (Tüm Yerel-Sen) arasında 19/02/2021 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinde bulunmaması gereken konular aşağıda sayılmıştır.

Önceki sözleşmenin uzatılan hükümleri başlıklı 7’nci maddesinde; *“Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Tüm Bel Sen (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası) arasında yapılan 31/10/2011 tarihinde imzalanan Sözleşme ek olarak 3/2/2012 tarihinde imzalanan Ek Protokol’ün 2 nci maddesi 4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesinde uyarınca 31/12/2021 tarihine kadar uzatılmıştır.”*

İzinler, indirimler ve toplu taşıma kartı başlıklı 9’uncu maddesinde; *“(1) Engelli kamu görevlilerine 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde bir (1) gün idari izin verilir.*

(2) Kamu görevlileri, Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığınca yönetilen Hayvanat Bahçesine girişlerde ve İdarenin iştiraki şirketlere ait sosyal tesislerin hizmetlerden %20 indirimli yararlanır.

(3) Personelin işe geliş ve gidişleri için İdarenin sağladığı servis hizmetinden yararlanamayan kamu görevlilerine, toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinden kullanılmak üzere toplu taşıma kartı verilir.

(4) Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetimlerde, bu maddenin ikinci ve üçüncü fıkrasının uygulanması sonucunda kamu zararı tespit edilmesi halinde, söz konusu kamu zararı Tüm Yerel-Sen'e rücu edilir.”

Bu doğrultuda, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Zira 4688 sayılı Kanun' un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu sebepten sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme gibi düşünülerek sözleşme metnine sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında, yukarıdaki gibi hükümlerin konulması mevzuata aykırıdır.

Kamu İdaresi cevabında, 19/02/2021 tarihinde imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin 7'nci maddesine istinaden kamu görevlilerine; Ramazan Bayramında 250 TL, Kurban Bayramında 750 TL ve Yılbaşında 250 TL net ödeme yapıldığı, 9'uncu maddesine istinaden herhangi bir işlem tesis edilmediği ve kamu görevlilerine 9'uncu madde kapsamında ödeme yapılmadığı ifade edilmiştir.

Sosyal Denge Sözleşmesine "Önceki sözleşmenin uzatılan hükümleri" başlıklı 7'nci madde eklenerek, eski sözleşmeye atıfta bulunulmuş ve dolaylı olarak ramazan ve kurban bayramı ile yılbaşı ikramiyesi ödenmesi yoluna gidilmiştir.

Ancak, sosyal denge sözleşmesinde, 7'nci maddenin yanında 9'uncu maddede de çeşitli ek imkanlar sunulmuştur. Her ne kadar İdarece 9'uncu madde kapsamında ödeme ve işlem yapılmadığı ifade edilmiş olsa da, sosyal denge sözleşmelerine, bu sözleşmeler toplu sözleşmeymiş gibi addedilerek, sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında, çeşitli hükümlerin konulması yoluna gidilmektedir. Sosyal denge sözleşmelerine bu kapsamda hükümler konulması ise mevzuata aykırıdır.

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
Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde "Bütçe Emanetlerinin Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 17'nci maddesinde yeniden bulgu yapılmıştır.

Atatürk Parkındaki İşletmelerin Kira Gelir Tahsilatına İlişkin Takibin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 8'inci maddesinde "Taşınmaz Kiralarının Süresinde Tahsil Edilmemesi, Kiracılara Gerekli İhtarların Süre Verilerek Çekilmemesi, Tahliye İşlemlerine Başvurulmaması, Kiraların Rayiç Bedele Göre Güncellenmemesi" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır. Bulgu İdarenin tüm taşınmazlarının yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde yapılmadığı şeklinde daha geniş olarak ele alınmıştır.
--	------	--------------------	---

Bazı Kişi veya Grupların Hak Etmedikleri Halde Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 12'nci maddesinde "Bazı Kişi veya Grupların Toplu Taşıma Araçlarından Ücretsiz veya İndirimli Olarak Yararlandırılması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
İşçilere Yılda 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 14'üncü maddesinde "İşçilere Yılda 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 15'inci

			maddesinde "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
--	--	--	--