



T.C. SAYIŞTAY BAŐKANLIĐI

İSTANBUL ARNAVUTKÖY BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	106

KISALTMALAR

ARGEM	Arnavutköy Gençlik Eğitim Merkezi
ÇEVKO	Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı
HGS	Hızlı Geçiş Sistemi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OGS	Otomatik Geçiş Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜKÇEV	Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları	1
Tablo 2: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları	2
Tablo 3: Envanter Kayıtları ile Mizanın Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo.....	5
Tablo 4: Belediye Tarafından Yapılan Etkinliklere İlişkin Bildirimler	18
Tablo 5: Bazı Mal Kalemlerinin Yaklaşık Maliyet ve Piyasa Rayici Karşılaştırması	26
Tablo 6: Satın Alınan Malların Piyasa Fiyatlarına İlişkin Karşılaştırma Tablosu	32
Tablo 7: Aynı Yüklenici Tarafından Teklif Edilen Birim Fiyatlara İlişkin Karşılaştırma Tablosu	34
Tablo 8: Teslim Alınan Mallar İçin Gerçekte Ödenmesi Gereken KDV Oranları	35
Tablo 9: İhalelerde Yer Alan Rekabeti Engelleyici Hususlar	38
Tablo 10: Derneklere Yapılan İmalatlar.....	50
Tablo 11: Dernek ve Vakıflara Yapılan Araç Tahsisleri.....	58
Tablo 12: Yıllar İtibariyle Yapılan Özel Kalem Müdürü Atamaları.....	67
Tablo 13: Kurumla İlişği Bulunmayan Personeller Üzerine Kayıtlı Taşınırlar	80
Tablo 14: Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmeksizin Dağıtımını Yapılan Hediyeler	81
Tablo 15: Araçların Kasko Bedeli ve Birim Fiyat Teklif Karşılaştırması	92
Tablo 16: Araçların Kasko Bedeli ve Birim Fiyat Teklif Karşılaştırması	93
Tablo 17: Pazar Tahtalarının Yüzölçümlerine Göre Olması Gereken Tahakkuk	101

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Bu Yönetmelik'te bütçe ve muhasebe açısından belediyelerin uymak zorunda olduğu temel ilkeler belirtilmiş, hesap planı ve bunların niteliği ve işleyişi anlatılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinde yer alan “*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir*” hükmüne istinaden belediyelerde tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.

Bununla beraber Kanun'un aynı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “*Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*” hükmü gereğince bütçe kayıtlarında tahsil ve ödeme esas alınmaktadır.

Arnavutköy Belediyesi 2016 ve 2017 yıllarına ait gelir, gider, bütçe ve gerçekleşme rakamlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları

AÇIKLAMA		2016 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	2017 yılı Bütçe İle Tahmin Edilen Gelir	31.12.2017 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	204.970.437,67	268.000.000,00	255.944.707,14	95%
800.1	Vergi Gelirleri	88.468.983,18	127.240.000,00	102.171.905,58	78%
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.420.123,13	5.540.000,00	4.920.558,81	88%
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.550.586,41	1.950.000,00	158.357,83	8%
800.5	Diğer Gelirler	59.222.817,82	106.242.000,00	70.048.486,53	65%
800.6	Sermaye Gelirleri	51.029.843,65	27.028.000,00	80.641.520,76	298%
800.9	Red ve İadeler(-)	-2.721.916,52		-1.996.122,37	

Tablo 2: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları

AÇIKLAMA		2016 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2017 Yılı Bütçe İle Verilen Ödenek	31.12.2017 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	181.990.437,67	268.000.000,00	241.668.142,78	90%
830.1	Personel Giderleri	20.096.125,54	25.042.580,00	22.384.532,53	89%
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	3.368.498,41	4.376.550,00	3.440.231,22	78%
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	92.497.873,42	131.029.150,00	125.003.098,63	95%
830.4	Faiz Giderleri	1.021.608,17	1.218.220,00	1.035.950,21	85%
830.5	Cari Transferler	9.694.008,65	8.362.000,00	10.581.967,11	126%
830.6	Sermaye Giderleri	55.312.323,48	82.966.500,00	79.217.363,08	95%
830.7	Sermaye Transferi		5.000,00	0,00	0%
830.8	Borç Verme		0,00	5.000,00	100%
830.9	Yedek Ödenekler		15.000.000,00	0,00	0%

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi

hesabı icmal cetveli,

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Arazi ve Arsalar Hesabı ile Binalar Hesabı'nda Kayıtlı Bulunan Tutarların Kurum Taşınmazlarının Bütününe İlişkin Durumu Yansıtması

Taşınmaz kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde; Kurumun 247 adet binası ve 1.178 adet arsa ve arazisi olduğu halde, mizanda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabında kayıtlı tutarların mevcut durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 189'uncu maddelerinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının niteliği ile bu hesabın işleyişi düzenlenmiş olup, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 192 ve 193'üncü maddelerinde de 252 Binalar Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesabın eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yapılan incelemelerde Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne tutulan envanter kayıtları ile Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan mizan karşılaştırılmış ve ayrıntısına aşağıdaki tabloda yer verildiği üzere muhasebe kayıtlarının

gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 3: Envanter Kayıtları ile Mizanın Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo

Hesabın Adı	Mizanda Yer Alan Borç Bakiyesi (TL)	Taşınmazın Emlak Müdürlüğü Kayıtlarına Göre Gerçek Değeri (TL)	Fark (TL)
250- Arazi ve Arsalar Hesabı	174.507.879,93	152.996.045,66	21.511.834,27
252- Binalar Hesabı	65.376.215,43	63.649.324,94	1.726.890,49

Yukarıdaki yer verilen tabloya göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının borç bakiyesinin 174.507.879,93 TL olduğu, ancak belediye mülkiyetinde bulunan arsa ve arazilerin gerçek değerinin 152.996.045,66 TL olduğu, 21.511.834,27 değerindeki arsa ve arazinin muhasebe kayıtlarında yer aldığı ancak Emlak ve İstimlak Müdürlüğü kayıtlarında yer almadığı, 252 Binalar hesabının ise 65.376.215,43 TL borç bakiyesi verdiği, ancak belediye mülkiyetinde bulunan binaların gerçek değerinin 63.649.324,94 TL olduğu ve 1.726.890,49 TL tutarının bu hesapta fazla olarak yer aldığı görülmektedir. Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarında 250- Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 21.511.834,27 TL, 252- Binalar Hesabı ise olması gerekenden 1.726.890,49 TL fazla olduğundan mali tablolar olumsuz etkilenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; taşınmaz kayıtlarının gerçek durumu yansıtması için Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğü arasında koordinasyon sağlandığı, envanter kayıtları ile muhasebe kayıtlarının uyumlu hale getirildiği ve bundan sonra kayıtların fiili durumu yansıtması için sürekli kontrol edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

2017 yılı mali tablolarında 250- Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 21.511.834,27 TL, 252- Binalar Hesabı ise olması gerekenden 1.726.890,49 TL fazla yer almıştır. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Belediye'nin Diyanet İşler Başkanlığına, Milli Eğitim Bakanlığına ve İSMEK'e tahsis ettiği binaların, Net Değer Hesabı'na kaydedilmek suretiyle muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 252 Binalar Hesabı 192'nci ve 193'üncü maddelerde açıklanmıştır. "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 192'nci maddesinde aynen:

"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır." denilmiştir.

"Hesabın İşleyişi" başlıklı 193'üncü maddesinde hesaba ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir. Maddenin alacak kayıtlarının açıklandığı ilgili fıkrasında aynen;

"(7) Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir." Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği Belediye tarafından tahsis edilen taşınmazlar muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden ilgili hesaba alacak ve Net Değer hesabına borç, bu taşınmazlara ilişkin ayrılmış amortisman tutarı ise Net Değer Hesabına Alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekirken söz konusu kaydın yapılmaması nedeniyle belirtilen hesapların muhasebe kayıtlarında hatalı gösterilmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; kurum tarafından diğer resmi kurumlara tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, gereken kayıtların yapılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu muhasebe kayıtlarının yapılmaması kurumun 2017 yılı mali tablolarında "Öz Kaynaklar" ile "Maddi Duran Varlıklar" hesap alanlarının, tahsis edilen taşınmazların muhasebede kayıtlı tutarları kadar doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Arnavutköy Belediyesi'nin 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İhale Dokümanında Belirtilen Hususlara Riayet Edilmemesine Rağmen Hakediş Ödemelerinin Tam Olarak Yapılması

Kurum tarafından ihale edilen bir kısım hizmet alımı işlerinin incelenmesi sonucunda; teknik şartnamede yazılı hususların hiç yapılmadığı veya eksik yapıldığı, buna rağmen söz konusu işlere ilişkin tutarların işin teknik şartnamesine uygun ve tam olarak yapılmış gibi eksiksiz olarak ödendiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “*Şartnameler*” başlıklı 12'nci maddesinde ihale konusu hizmet alımlarının her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ihale konusu hizmet alımlarının teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, Kurum tarafından hizmet alım işi kapsamında her türlü teknik özellik, işin ne şekilde yapılacağı, iş kapsamında kullanılacak malzemeler ile gerçekleştirilecek olan hizmetin kalitesi, bu kapsamda çalıştırılacak kişilerin özellikleri işin teknik şartnamesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Sözleşmeye bağlanan iş için öngörülen birim fiyatların yükleniciye tam olarak ödenebilmesi için teknik şartnamede yazılı hususların söz konusu iş kapsamında eksiksiz bir şekilde yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

İşin teknik şartnamesinde yazılı hususlara göre eksiksiz olarak yapılıp yapılmadığının kontrolü ise Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği gereğince İdare tarafından görevlendirilecek komisyonca kontrol edilerek tutanak altına alınacaktır. Komisyonca teknik şartnameye göre tam olarak yapılmadığı değerlendirilen işler tespit edilerek tamamlattırılmak üzere yükleniciye bildirilmesi, buna rağmen eksikliklerin giderilmemesi halinde eksik işler için tespit edilen bedelin mezkûr Yönetmelik hükmü gereğince yüklenicinin alacağından veya teminatından kesilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediye tarafından ihalesi gerçekleştirilerek sözleşmeye bağlanan 2016/550125 ihale kayıt numaralı “*2017 Yılı Organizasyon Hizmet Alım İşi*” ile 2016/478779 ihale kayıt numaralı “*2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşi*”nde bazı iş kalemlerinin teknik şartnameye göre tam olarak yapılmadığı, buna rağmen muayene kabul komisyonlarınca işin eksiksiz bir şekilde yerine getirildiğine ilişkin kabul

tutanağı düzenlendiği, bu tutanağa istinaden kurum tarafından söz konusu işlere ilişkin tutarın eksiksiz bir şekilde yükleniciye ödendiği tespit edilmiştir.

2016/550125 İhale Kayıt Numaralı “2017 Yılı Organizasyon Hizmet Alım İşine”

İlişkin Değerlendirme

A. Anneler Günü Etkinlikleri

Anneler günü etkinlikleri kapsamında teknik şartnamede isimleri yazılı Türkiye çapında herkes tarafından tanınan ünlü sanatçılardan veya bu sanatçıların dengi olarak kabul edilecek sanatçılardan birinin Belediye tarafından belirlenecek bir kapalı spor salonunda konser vermesi istenmektedir.

Söz konusu etkinlik kapsamında konser veren sanatçının kimlik bilgileri, konserin verildiği yer ve tarih bilgisi ile konsere ilişkin fotoğraf, video kaydı gibi kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; iki ünlü sanatçı tarafından 14.05.2017 tarihinde Hadımköy Toki İlkokulu'nun spor salonunda konser verildiği belirtilmiş, ancak, yazı ekinde etkinliğe ilişkin herhangi bir video kaydı veya fotoğraf sunulmamıştır.

Bunun üzerine Arnavutköy İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nden görev sınırları içerisinde bulunan okullarda 2017 yılı içerisinde Belediye tarafından herhangi bir konser organizasyonu yapılıp yapılmadığı bilgisi istenilmiş, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün 09.03.2018 tarih ve 5093293 sayılı yazısı ile 2017 yılı içerisinde Müdürlüğe bağlı herhangi bir okulda, Belediye tarafından konser organizasyonu yapılmadığı belirtilmiştir.

Bununla birlikte, hem Belediye'nin kurumsal internet sayfasında hem de aylık olarak Belediye faaliyetlerine ilişkin yayımlanan “Arnavutköy Bülteni”nde anneler gününde bir takım etkinlikler düzenlendiği belirtilmiş, ancak yapılan bu etkinlikler içerisinde konser yapıldığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

B. Toplu Sünnet Organizasyonu

Toplu sünnet organizasyonu kapsamında teknik şartnamede A ve B olarak farklı iki gruba ayrılmış bir şekilde isimleri yazılan, Türkiye çapında herkes tarafından tanınan ünlü sanatçılar arasından Belediyece belirlenecek veya bu sanatçıların dengi olarak kabul edilecek iki adet sanatçı tarafından konser verileceği, 500 çocuğun sünnet ettirilerek her bir çocuğa sünnet kıyafeti verileceği belirtilmiştir.

Söz konusu işin teknik şartnamesinde A Grubunda yer alan sanatçıların “Kıraç, Sıla, Kubat, Funda Arar, Ferhat Göçer, Yalın, Murat Boz veya dengi sanatçılar” olacağı ve B Grubu sanatçıların “Alişan, Kutsi, Fettah Can, Toygar Işıklı, Emre Aydın, Songül Karlı, Yusuf Güney,

Keremcem, Murat Dalkılıç, Hüseyin Turan, Davut Güloğlu veya dengi sanatçılar” olacağı ve konser verecek kişilerin bu kişiler arasından seçileceği veya bu kişilerin dengi olarak kabul edilebilecek sanatçılardan biri olacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu etkinlik kapsamında konser veren sanatçının kimlik bilgileri, konserin verildiği yer ve tarih bilgisi, etkinlik kapsamında sünnet ettirilen çocukların kimlik bilgileri, yapılan gösteri, etkinlik ve konsere ilişkin fotoğraf, video kaydı vb. kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; iki ünlü sanatçının Arnavutköy Kozlar Parkında 09.09.2017 tarihinde konser verdiği, etkinlik kapsamında 501 çocuğun sünnet ettirilerek kendilerine sünnet kıyafeti verildiği belirtilmiş, söz konusu etkinliklere ilişkin fotoğraf ve video kayıtları tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kimlik bilgileri verilen 501 kişiden oluşan listede 15 mükerrer kişi bulunduğu, bu durumda 486 kişinin sünnet ettirilerek kendilerine sünnet kıyafeti verildiği, ayrıca Belediyenin kurumsal internet sayfasında yayımlanmış olduğu aylık faaliyetleri içeren “Arnavutköy Bülteni”nde 476 çocuğun sünnet ettirildiğinin belirtildiği, Belediyenin diğer sosyal medya hesaplarından da sünnet ettirilen çocuk sayısının 476 olarak ilan edildiği tespit edilmiştir.

Etkinlik kapsamında tarafımıza sunulan video kayıtları arasında, yapıldığı iddia edilen konser organizasyonuna ilişkin hiçbir görüntüye rastlanılmamıştır. Ayrıca, 2017 yılı Ekim ayında yayımlanan 58 sayılı Arnavutköy Bülteni'nin 7'nci sayfasında söz konusu etkinliğe ilişkin yapılan faaliyetler yer almış, ancak konsere ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Aynı organizasyona ilişkin olarak, Belediyenin gerek sosyal medya gerekse video paylaşım sitesi hesaplarından yapılan paylaşımlarda da 09.09.2017 tarihinde yapıldığı iddia edilen konsere ilişkin herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır.

Ayrıca, söz konusu konsere ilişkin kurum tarafından ibraz edilen fotoğrafların 08-28 Haziran 2013 tarihlerinde Belediyece gerçekleştirilen 3. Uluslararası Kültür Sanat Festivali'ne ait olduğu değerlendirilmiştir.

C. Öğretmenler Günü Etkinliği

Öğretmenler Günü Etkinlikleri kapsamında, İdarenin belirleyeceği en az 4 yıldızlı bir otelde veya dengi bir mekânda tüm masrafların yüklenici tarafından karşılanacağı, en az 1.500 kişilik bir yemek tertipleneceği, ayrıca teknik şartnamede isimleri yazılı Türkiye çapında herkes tarafından tanınan ünlü sanatçılar arasından veya bu sanatçıların dengi olarak kabul edilecek sanatçılardan bir pop sanatçısı ve bir Türk halk müziği sanatçısı olmak üzere toplam 2 sanatçı tarafından konser verileceği belirtilmektedir.

Söz konusu etkinlik kapsamında konser veren sanatçıların kimlik bilgileri, konserin

verildiği yer ve tarih bilgisi, etkinlik ve konsere ilişkin fotoğraf, video kaydı gibi kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; etkinliklerin 24.11.2017 tarihinde Belediyenin yeni hizmet binasında yer alan kültür merkezinde gerçekleştirildiği, etkinlik kapsamında L. A. ile H. K. tarafından konser verildiği belirtilmiş, söz konusu etkinliklere ilişkin fotoğraf ve video kayıtları tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede; en az 4 yıldızlı otelde yapılması gereken etkinliğin Belediye'ye ait kültür merkezinde yapıldığı, etkinlik kapsamında konser vermesi istenen ve isimleri teknik şartnamede yazılı ünlü sanatçılar yerine ilçe sınırları içerisinde görev yapmakta olan iki öğretmen tarafından konser verildiği tespit edilmiştir.

Yüklenici tarafından yapılan etkinlikler 4 yıldızlı otel yerine Belediye mülkünde gerçekleştirilerek ve Türkiye çapında tanınan ünlü sanatçılar yerine ilçede görev yapan öğretmenlere konser verdirilerek ciddi bir maliyet avantajı sağlanmıştır. Ancak yüklenicinin maliyetindeki eksilişe rağmen Belediye tarafından iş teknik şartnamede yazıldığı şekliyle noksansız yapılmışçasına ödeme yapılmıştır. Söz konusu hususun Sayıştay Denetçileri tarafından tespit edilmesinden sonra, Kurum, yüklenicinin hak edişinden 10.000 TL kesinti yaparak adeta bir nefaset kesintisi uygulamıştır. Ancak, Belediye tarafından 10.000 TL'lik kesinti için nasıl bir hesaplama yöntemi belirlendiği, 4 yıldızlı otelde 1.500 kişilik bir salon tutmanın bedelinin 10.000 TL olduğu yargısına nasıl ulaşıldığı, Türkiye çapında tanınan sanatçı getirme maliyeti ile ilçede görev yapan öğretmenlere konser verdirme maliyeti arasındaki farkın nasıl hesaplandığı gibi konularda herhangi bir izahat yapılamamıştır. İstanbul gibi büyük bir şehirde en az 4 yıldızlı bir otelde 1.500 kişilik bir salon tutulmasının ve Türkiye çapında tanınan ünlü sanatçılara konser verdirilmesinin maliyetinin 10.000 TL'nin çok daha üzerinde olacağı açıktır.

D. Camiler ve Din Görevlileri Haftası Etkinliği

Camiler ve din görevlileri haftası etkinlikleri için teknik şartname kapsamında yüklenici tarafından söz konusu etkinliğin iki adet ulusal kanalda canlı olarak yayınlanması, 1 adet canlı yayın aracı sağlanması, en az 5 saatlik uydu frekans kiralama hizmeti, 4 adet 24 metrekare indoor led ekran kurulması, 4 adet 12 metrekare indoor led ekran kurulması, 2 adet 24 metrekare outdoor led ekran kurulması, 10 adet 50 inc ekran kurulumu, 2 adet 60 inc ekran kurulumu, 2 adet 80 inc ekran kurulumu, 5 adet full hd kamera ve kameraman hizmeti sağlanması, 2 adet 7 metre jimmy jeep ve operatörü hizmeti sağlanması, 48 adet ayaklı hoparlör getirilmesi, 12 adet kule kolon sağlanması, 24 adet ayaklı mikrofon, 6 adet telsiz mikrofon, 2 adet 220 kw mobil jeneratör sağlanması hizmetleri ile 5.000 kişilik köpük tabakta etli pilav, tatlı ve içecek dağıtımı yapılması istenmiştir.

Söz konusu etkinliğe ilişkin organizasyonun hangi tarihte ve nerede yapıldığı, etkinliğin hangi ulusal kanallarda canlı yayınlandığı ve teknik şartnamede yazılı diğer hususların yerine getirilip getirilmediğine ilişkin fotoğraf, video kaydı gibi kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; etkinliğin 05.10.2017 tarihinde Belediyenin yeni hizmet binasında yer alan kültür merkezinde gerçekleştirildiği belirtilmiş, söz konusu etkinliklere ilişkin fotoğraf ve video kayıtları tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede, etkinlik kapsamında Belediye'ye ait olan kültür merkezinde açık büfe kahvaltı verilmesi şeklinde bir organizasyon yapıldığı, 8 kişi oturma kapasiteli yaklaşık 20 adet masa kurulduğu, bu durumda katılımcı sayısının 160 kişi olabileceği tespit edilmiştir. Teknik şartnamede yazılı olan etkinliğin en az iki ulusal kanalda canlı yayınlanması, canlı yayın aracı bulundurulması, çok sayıda teknik ekipman ve bu ekipmanların operatörlerinin hazır bulundurulması gibi hususların yerine getirilmediği görülmektedir. 5000 kişilik köpük tabakta etli pilav, tatlı ve içecek dağıtımının yapılıp yapılmadığına ilişkin olarak da herhangi bir bilgi, belge, fotoğraf veya video kaydına rastlanılamamıştır. Buna rağmen söz konusu iş, şartnamede yazılı olduğu şekliyle eksiksiz bir şekilde gerçekleştirilmiş gibi muayene kabul komisyonu tarafından tutanak altına alınmış, söz konusu işlere ilişkin ödeme işlemleri de bu tutanağa istinaden tam ve eksiksiz bir şekilde yapılmıştır.

E. Okullara Oryantasyon Etkinliği

Söz konusu etkinlik kapsamında okula yeni başlayacak öğrencilerin adaptasyon sürecini kolaylaştırmak için Arnavutköy sınırları içerisindeki ilkokullarda oyun grupları kurulması, animasyon ekibi tarafından eğlence düzenlenmesi, ikramda bulunulması gibi etkinlikler içeren bir hizmet alımı öngörülmüştür.

Etkinliğe ilişkin organizasyonun hangi tarihte, hangi okullarda yapıldığı ve söz konusu etkinliğin kaç gün sürdüğüne ilişkin bilgiler resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; 32 farklı okulda toplam 40 adet etkinlik düzenlendiği, bazı okullarda 2 gün bazı okullarda ise 3 gün boyunca bu etkinliklerin yapıldığı tarafımıza bildirilmiştir.

Arnavutköy İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nden Arnavutköy ilçe sınırları içerisindeki hangi okullarda oryantasyon etkinliği düzenlendiği, bu etkinliklerin hangi tarihlerde gerçekleştirildiği ve kaç gün sürdüğüne ilişkin bilgi istenilmiş, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün 09.03.2018 tarih ve 5093293 sayılı yazısı ile söz konusu etkinliğin 11.09.2017-21.09.2017 tarihleri arasında 33 okulda düzenlendiği, her bir etkinliğin yalnızca 1 gün sürdüğü ve sonuç olarak toplamda 33 adet etkinlik yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla, İdare tarafından 40 adet etkinlik yapıldığı belirtilmiş, muayene kabul

komisyonunca 40 adet etkinliğin eksiksiz olarak yapıldığı tutanak altına alınmış, hakediş ile ödeme 40 adet etkinlik üzerinden yapılmıştır. Ancak söz konusu etkinlik gerçekte 33 adet yapılmış ve 7 adet etkinliğe ilişkin yükleniciye yersiz ödeme yapılmıştır.

F. Toplu Nikâh Etkinlikleri

Söz konusu etkinlik kapsamında işin teknik şartnamesine göre idarenin belirleyeceği yer ve zamanda 30 çiftin nikâhının kıyılması öngörülmüş, nikâhı kıyılacak çiftlere 1950–1970 yılları arası üretilmiş klasik modelde gelin aracı sağlanacağı belirtilmiş, gelin başı yapılmasının yüklenici tarafından karşılanacağı ifade edilmiş ve etkinlikler kapsamında isimleri teknik şartnamede yazılı Türkiye çapında herkes tarafından tanınan ünlü sanatçılar arasından veya bu sanatçıların dengi olarak kabul edilecek sanatçılardan 2 kişi tarafından konser verileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu etkinliğe yoğun talep gelmesi neticesinde iş artışına gidilmiş, ilave olarak 20 çiftin daha nikâhının kıyılmasına karar verilmiş ve bu çiftler için de gelin arabası temin edilmesi, araç süslemesi ve şartnamede yazılı diğer hususların yerine getirilmesi için karar alınmıştır.

Söz konusu etkinlik kapsamında nikâhı kıyılan çiftlerin kimlik bilgileri, toplu nikâh etkinliğinin yer ve zaman bilgileri, konser veren sanatçıların kimlik bilgileri ile etkinliğe ilişkin fotoğraf, video kaydı gibi kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; iki ünlü sanatçının Arnavutköy Kozlar Parkında 23.09.2017 tarihinde konser verdiği, etkinlik kapsamında 50 çiftin nikâhının kıyıldığı belirtilmiş, söz konusu etkinliklere ilişkin fotoğraf ve video kayıtları tarafımıza sunulmuştur.

İdare tarafından sunulan bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde yüklenici tarafından 1950–1970 yılları arası üretilmiş klasik modelde gelin arabası getirilmesi şartına uyulmadığı, bunun yerine Renault Symbol ve Hyundai Accent marka araçların getirildiği tespit edilmiştir. Fotoğraflar üzerinden yapılan incelemede bazı araçların ön camlarında Arnavutköy Belediyesi'ne ait görevli araç kartı bulunduğu da görülmüştür.

Etkinlik kapsamında yapıldığı iddia edilen konser organizasyonuna ilişkin olarak tarafımıza herhangi bir video kaydı ibraz edilmemiş, fotoğraf sunulmamıştır. Ayrıca, 2017 yılı Ekim ayında yayımlanan 58 sayılı Arnavutköy Bülteni'nin 8'inci sayfasında söz konusu etkinliğe ilişkin yapılan faaliyetler yer almış, ancak toplu nikâh etkinliği kapsamında konser verildiğine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Aynı organizasyona ilişkin olarak, Belediyenin gerek sosyal medya gerekse video paylaşım sitesi hesaplarından yapılan paylaşımlarda da 23.09.2017 tarihinde yapıldığı iddia edilen konsere ilişkin herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır.

Bununla birlikte, işin teknik şartnamesine göre yüklenici tarafından karşılanması öngörülen gelin başının yukarıda bahsedilen Arnavutköy Bülteninde belediyeye ait Kadın Kültür ve Sanat Merkezi tarafından yapıldığı belirtilmiştir. Bu bağlamda yüklenici tarafından karşılanması gereken bir maliyetin Belediyece üstlenildiği anlaşılmaktadır. Yüklenicinin, Belediye tarafından yapılan söz konusu işle ilgili herhangi bir ödeme yapıp yapmadığına ilişkin kanıtlayıcı bir belgeye de rastlanılmamıştır.

G. Çanakkale ve Bursa Kültür Gezileri

Söz konusu etkinlikler kapsamında; Çanakkale gezileri 5.000 kişilik, Bursa gezileri 10.000 kişilik olacak şekilde, İdare tarafından belirlenecek tarihlerde yapılması öngörülmüş, her otobüs için Kültür Bakanlığı izni bulunan 1 adet profesyonel rehber temin edileceği, gidiş ve dönüş yolculukları sırasında yüklenici tarafından kek, meyve suyu ve su ikramı yapılacağı, katılımcılara gezi süresince İdarenin seçeceği yerlerde 2 öğün yemek verileceği, iki öğünden birinin ise açık büfe sabah kahvaltısı olduğu teknik şartname ile hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, geziye katılacak vatandaşların ulaşımının İdare tarafından sağlanacağı teknik şartnamede ifade edilmiştir.

Söz konusu etkinlik kapsamında yapılan gezilerin tarihleri, katılımcı listeleri, katılımcıların kimlik bilgileri, gezi kapsamında kullanılan araçların plaka bilgileri resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; Çanakkale gezilerinin 10.04.2018-18.04.2018 tarihleri arasında gerçekleştirildiği, bu gezilere toplam 500 kişinin katıldığı, Bursa gezilerinin 01.09.2017-31.12.2017 tarihleri arasında gerçekleştirildiği, bu gezilere toplam 10.000 kişinin katıldığı ve bütün gezilerde araçların Belediyenin Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü tarafından sağlandığı ifade edilmiştir.

Tarafımızca, resmi yazı ile Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün 2017 yılı içerisinde Kültür İşleri Müdürlüğü'ne sağlamış olduğu araçların görevlendirme tarihleri, plakaları, şoför bilgileri, görev kapsamında gidilecek yer bilgisi ve görevlendirilen araçların toplam yolcu taşıma kapasite bilgileri istenmiştir. Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün 26.01.2018 tarih ve 2745 sayılı yazısı ile Çanakkale gezisi kapsamında 28.04.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik ve 1 adet 27+1 kişilik araç görevlendirildiği, bu görevlendirme dışında Kültür İşleri Müdürlüğü'nün talebi ile 2017 yılı boyunca Çanakkale iline herhangi bir araç görevlendirilmediği bildirilmiştir. Ayrıca, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün mezkûr yazısı ile Bursa gezisi kapsamında 20.05.2017 tarihinde 1 adet 45+1 kişilik, 26.08.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik ve 1 adet 27+1 kişilik, 27.08.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik ve 3 adet 27+1 kişilik, 28.09.2017 tarihinde 1 adet 45+1 kişilik, 07.10.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik, 14.10.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik, 24.10.2017 tarihinde 2 adet 45+1 kişilik araç

görevlendirildiği, bu görevlendirmeler dışında Kültür İşleri Müdürlüğü'nün talebi ile 2017 yılı boyunca Bursa iline herhangi bir araç görevlendirmesi yapılmadığı bildirilmiştir.

Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden alınan verilere göre Çanakkale gezisine 117 kişinin, Bursa gezisine ise 648 kişinin götürüldüğü görülmektedir.

Buna göre; yükleniciye Çanakkale gezisi için 5.000 kişilik, Bursa gezisi için ise 10.000 kişilik hakediş ödemesi yapıldığı, Kültür İşleri Müdürlüğü'nün resmi yazısında Çanakkale gezisine 500, Bursa gezisine ise 10.000 kişinin götürüldüğünün beyan edildiği görülmüştür. Ancak Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünden alınan araç görevlendirmelerine göre Çanakkale gezisine en fazla 117 kişinin, Bursa gezisine ise en fazla 648 kişinin götürüldüğü anlaşılmıştır. Diğer kişilere ilişkin ise Kurum tarafından kanıtlayıcı herhangi bir belge sunulamamıştır.

H. Boğaz Gezileri

İşin teknik şartnamesinde boğaz gezisi etkinliklerinin İdarenin 2017 yılı içerisinde belirleyeceği tarihlerde 10 sefer yapılacağı, her sefere en az 500 kişinin katılacağı, katılımcılar için çorba, 200 gr kavurma, 90 gr baldo pirinç pilavı, ikişer adet tulumba tatlısından müteşekkil öğle yemeği sunulacağı, yemek dışında ayrıca her bir gezi sırasında geziye iştirak eden yolcular için toplam 10.000 adet (500 ml) su, 5.000 adet (200 ml) meyve suyu verileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, her bir vapur gezisinin en az 4 saat süreceği, gezilerde kullanılacak vapurun Kültür ve Turizm Bakanlığı'na ait "Yüzer Tesis İşletme Belgesine" ve Ulaştırma Bakanlığı'na ait "Sefere Elverişlilik Belgesine" sahip olması gerektiği ve söz konusu vapurun en az 500 kişi kapasiteye sahip olması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, boğaz gezisinde kullanılan gemiye ilişkin söz konusu belgelerin mevcut olduğu, ancak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nca verilen "Denize Elverişlilik Belgesi" ile İstanbul İl Kültür Müdürlüğünce verilen "Turizm İşletme Belgesinde" gezide kullanılan geminin maksimum yolcu kapasitesinin 127 olduğu tespit edilmiştir.

Boğaz gezileri etkinliği kapsamında söz konusu gezilerin hangi tarihlerde yapıldığı, her bir geziye kaç kişinin katıldığı gibi bilgiler resmi yazı ile Belediyeden istenilmiş, İdarenin resmi yazıya vermiş olduğu cevapta; 23.04.2017 tarihinde 1.500 kişinin, 24.04.2017 tarihinde 1.000 kişinin, 01.07.2017 tarihinde 1.000 kişinin, 02.07.2017 tarihinde 500 kişinin ve 08.07.2017 tarihinde 1.000 kişinin, toplamda ise 5.000 kişinin söz konusu gezilere katılım sağladığı belirtilmiştir.

Boğaz gezilerinin yapıldığı gemiye ilişkin resmi makamlarca verilmiş olan belgelerde söz konusu geminin yolcu taşıma kapasitesinin en fazla 127 kişi olduğu ve ayrıca her bir gezinin teknik şartnameye göre en az 4 saat sürmesi gerektiği açıktır. Buna göre günün 24 saatinin

tamamında ara vermeksizin her 4 saatte bir gezi yapıldığı düşünülse bile gün boyunca en fazla 6 gezi yapılabileceği, mevcut geminin 127 kişilik kapasitesi hesaba katıldığında; günde 762 kişiden fazla yolcu taşınamayacağı, 5 gün boyunca ise en fazla 3810 kişinin geziye katılabileceği görülmektedir. Bu durumda bile idarenin belirtmiş olduğu kişi sayısına ulaşmak mümkün olmamaktadır. Kaldı ki 24 saatin tamamında gezi yapılmasının hayatın olağan akışına aykırı olduğu düşünüldüğünde bir gün içinde İdarece belirtilen sayıda kişinin etkinlik kapsamında boğaz turuna götürülmesi mümkün görülmemektedir.

2016/478779 İhale Kayıt Numaralı “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşine” İlişkin Değerlendirme

A. Kitap Fuarı

İşin teknik şartnamesinde “Arnavutköy Kitap Fuarı”nın 2017 yılı içerisinde idarenin belirleyeceği tarihlerde 2 hafta süresince her gün 10:30 - 20:00 saatleri arası ziyaretçilere açık olacak şekilde yapılacağı, fuar için Türkiye’nin 100 seçkin yayınevinin, 22 yazarın davet edileceği, muhtelif metrajlardaki 65 adet standın kurulacağı ve kurulacak stantlara ilişkin teknik bilgilerin neler olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu kitap fuarının hangi tarihlerde, nerede yapıldığı, fuara davet edilen yayınevleri ve yazarların kimler olduğu ile teknik şartnamede yazılı diğer hususların yerine getirilip getirilmediği bilgisi resmi yazı ile Belediyeden istenmiş olup, idarenin resmi yazıya vermiş olduğu cevapta söz konusu etkinliğin gerçekleştirilmediği ve bu kapsamda herhangi bir ödeme yapılmadığı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu işe ilişkin hakedişlerin incelenmesi sonucunda 30.05.2017 tarih ve 5222 sayılı ödeme emri ile kitap fuarı iş kalemine ilişkin 50.000 TL’lik ödemenin yükleniciye yapıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun “Kamu zararı” başlıklı 71’inci maddesinde; “... sağlanmamış hizmetleri sağlanmış gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır.” denilmektedir. Buna göre, yukarıda yer alan hususun hem kamu zararına yol açtığı hem de ilgili kanunları gereğince cezai yaptırımını olduğu görülmektedir.

B. ARGEM Eğitim Çalıştayı

Söz konusu çalıştay kapsamında 300’ü öğrenci olmak üzere toplam 325 kişi için, Arnavutköy ilçesine en fazla 200 km uzaklıkta, en az 3 yıldızlı dinlenme tesisinde eğitim ve

tatil çalıştayı yapılması, katılımcıların yol, konaklama, sabah, öğlen ve akşam öğünlerinin yüklenici firma tarafından karşılanması teknik şartnamede hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu etkinlik kapsamında çalıştayın yapıldığı tarih bilgisi, konaklama yapılan otel bilgisi, konaklama yapan kişilerin kimlik bilgileri, çalıştayın yapıldığı yere ulaşım sağlanan araçların plaka bilgileri gibi bilgiler resmi yazı ile Belediyeden istenmiştir. Belediyece resmi yazıya verilen yanıtta; eğitmen ve personellerden oluşan 25 kişilik bir grubun 24.01.2017-30.01.2017 tarihleri arasında Karabük ili Safranbolu ilçesinde bulunan ve teknik şartnamede yazılı yıldız şartını sağlayamayan bir otelde konakladığı, 300 öğrenciye söz konusu çalıştay kapsamında konaklama yaptırılmadığı belirtilmiştir. Ayrıca, aynı yazıda konaklama yaptırılmayan öğrencilerin, program boyunca yüklenici tarafından temin edilen otobüslerle çalıştayın yapıldığı yere günü birlik getirildiği, çalıştaya katılım gösterildiği, öğrencilere günübirlik şehir turu yaptırıldığı ve bu şekilde günde ortalama 150 öğrencinin söz konusu yere götürülüp getirildiği ifade edilmiştir.

Yükleniciye hakedişle yapılan ödemenin incelenmesinde; muayene kabul komisyonu tarafından işin teknik şartnamesinde yazıldığı şekliyle eksiksiz yapıldığına ilişkin muayene kabul komisyonu tutanağı tutulduğu, buna istinaden bu işe ilişkin ödemenin tam ve eksiksiz olarak gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Bir an için öğrencilerin günübirlik olarak söz konusu çalıştaya götürüldüğü düşünülse bile, bu yöntemin teknik şartnameye açıkça aykırı olduğu ortadadır. Teknik şartnamede yazıldığı üzere 325 kişi olması gereken konaklamanın 25 kişi olarak gerçekleştirilmesi, buna rağmen ödemenin 325 kişi üzerinden yapılması kabul edilebilir bir durum olmadığı gibi aynı zamanda mevzuata da aykırıdır. Çalıştay boyunca günübirlik olarak öğrencilerin İstanbul-Safranbolu-İstanbul arasında getirilip götürüldüğü, bunun için ekstra bir ödeme yapılmadığı ve 300 kişilik konaklama karşılığı böyle bir mahsuplaşma yapıldığı düşüncesinin de mevzuata uyar bir yönü yoktur.

Ayrıca, Belediyenin aylık olarak faaliyetlerine ilişkin yayımlandığı *Arnavutköy Bülteninin* 2017 yılı Şubat ayı sayısında; ocak ayı içerisinde okulların sömestr tatiline girmesi ile birlikte Arnavutköy Belediyesi Gençlik Eğitim Merkezlerinde (ARGEM) öğrencilerin kamp sürecine alınarak sınavlara yönelik kurs programlarının başlatıldığı ifade edilmektedir. Söz konusu Bültende, Kurum tarafından yapıldığı iddia edilen günübirlik gezilere ilişkin olarak herhangi bir bilgiye rastlanmamıştır.

C. Argem Piknik Organizasyonu

İşin teknik şartnamesinde söz konusu etkinliğe ilişkin olarak 2017 yılı içerisinde ARGEM öğrenci ve velileri ile eğitimcilerinin katılacağı en az 1.500 kişilik bir piknik programı

düzenleneceği, bu program kapsamında pikniğin düzenleneceği yer olan Bayrampaşa Belediyesi Mesire Alanına ulaşım, sabah kahvaltısı, öğlen yemeği gibi masrafların yüklenici tarafından karşılanacağı ve ayrıca sahne, ses ve ışık sistemi kurularak kullanıma hazır bulundurulacağı belirtilmektedir.

Piknik organizasyonuna ilişkin olarak; yapıldığı tarih ve yer bilgisi, piknik alanına ulaşım için kullanılan araç bilgileri ile etkinliğe ilişkin fotoğraf, video kaydı gibi kanıtlayıcı dokümanlar resmi yazı ile belediyeden istenmiştir. İdarenin resmi yazıya vermiş olduğu cevapta; 06.01.2017 tarihinde 500 kişinin Üsküdar Salacak Sahilinde bulunan bir restorana götürüldüğü, 12.01.2017 tarihinde 500 kişinin Rumeli Hisarına götürülerek yemek servisi (catring) yoluyla burada yemek verildiği, 19.01.2017 tarihinde Beykoz korusuna götürülerek burada bulunan bir restoranda yemek verildiği, ulaşımın da yüklenici tarafından sağlandığı belirtilmiştir.

İdarenin resmi yazıya vermiş olduğu cevaptan da görüldüğü üzere, işin teknik şartnamesinde yazılı hususların hiçbiri yerine getirilmemiş, bunun yerine 500'er kişilik gruplar halinde İstanbul'un çeşitli noktalarına gezi düzenlenerek buralarda yemek hizmeti verilmiş, bu etkinliğin bütün maliyeti de "Argem Piknik Organizasyonu" iş kalemine yüklenicinin vermiş olduğu birim fiyat ödenerek karşılanmıştır.

Özetle, İdare ihale kapsamında olmayan ve teknik şartnamede yazılı bulunmayan bir etkinlik düzenlemiş, bu etkinliğe ilişkin ödemeler ise teknik şartnamede ayrıntısı bulunan bir organizasyon işi yapılmış gibi gösterilerek karşılanmıştır.

İhale kapsamında olmayan bir takım işlerin finanse edilmesi için ödemesi gerçekleştirilen halbuki fiilen yapılmayan "Argem Piknik Organizasyonu" iş kalemine ilişkin olarak, Kurum bu işin de yapılmasına karar vermiş, ancak ihale kapsamında iş artışına gitmekten imtina ederek 4734 sayılı Kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi uyarınca pazarlık usulü ile hizmet alımına gidilmiştir.

Bu kapsamda 2017/391834 ihale kayıt numaralı "Argem Öğrencileri ve Velileri İçin Piknik Etkinliği Organizasyonu Hizmet Alım İşİ" 16.08.2017 tarihinde ihale edilerek 14.09.2017 tarihinde 176.000,00 (KDV Hariç) bedelle sözleşmesi imzalanmıştır.

2016/478779 ihale kayıt numaralı "2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşİ" kapsamında yer alan "Argem Piknik Organizasyonu" iş kalemine yapılmış olan 15.000 TL'lik birim fiyat ile pazarlık usulüyle alımı yapılan 2017/391834 ihale kayıt numaralı "Argem Öğrencileri ve Velileri İçin Piknik Etkinliği Organizasyonu Hizmet Alım İşİ" ihalesinde oluşan 176.000 TL'lik fiyat karşılaştırıldığında söz konusu organizasyon işinin 2016/478779 ihale kayıt numaralı iş kapsamında yaptırılmamasının

anlaşılabilir bir izahı bulunmamaktadır.

Belediye Tarafından İlçe Sınırları İçerisinde Yapılan Konser, Şenlik vb. Organizasyonlara İlişkin Genel Değerlendirme

2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde;

“Umumî veya umuma açık yerler ile umuma açık yer niteliğindeki ulaşım araçlarında, gerçek kişi veya topluluklar, mahallin en büyük mülkî amirine, en az kırk sekiz saat önceden yazılı bildirimde bulunmak suretiyle, oyun ve temsil verebilir veya çeşitli şekillerde gösteri düzenleyebilir.

....

Birinci fıkra uyarınca yapılacak bildirimde oyun veya temsile katılan yönetici ve diğer kişilerin kimlik, ikametgâh ve tâbiyetleri belirtilir.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre halka açık panel, konser, şölen, tiyatro ve benzeri faaliyetler gerçekleştirilmeden önce bu tür etkinliklerle ilgili istenmeyen olayların önüne geçilebilmesi amacıyla etkinlikleri organize eden özel veya tüzel kişiler tarafından yasal yükümlülük gereği güvenlik tedbirlerinin alınmasını temin için valiliğe gerekli bildirimlerin yapılması gerekmektedir.

2559 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesi kapsamında düzenlenecek etkinliklerle ilgili İstanbul Valilik Makamınının 16.06.2014 tarih ve 30120 sayılı Yetki Devri konulu onay yazısı gereğince, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının, Üniversitelerin, Kamu ve Özel Eğitim Kurumlarının, Vakıflar ve Derneklerin İlçe Kaymakamlıklarına müracaat etmesi gerekmektedir.

Buna göre, Arnavutköy Belediyesi tarafından yapılan konser, şenlik vb. etkinliklerin mahallinde yapılmadan 48 saat önce Kaymakamlığa bildirimde bulunulması yasal bir zorunluluktur.

07.03.2018 tarih ve 34 sayılı yazımız ile Arnavutköy Kaymakamlığına, Belediyece bu kapsamda yapılmış olan herhangi bir bildirim olup olmadığı sorulmuş, Arnavutköy Kaymakamlığınının 09.03.2018 tarih ve 654 sayılı yazısı ile Arnavutköy Belediyesinin aşağıda yer alan etkinlikler için doğrudan İlçe Emniyet Müdürlüğüne müracaatları bulunduğu belirtilmiştir.

Tablo 4: Belediye Tarafından Yapılan Etkinliklere İlişkin Bildirimler

Etkinlik Adı	Etkinlik Tarihi	Belediyece Yapılan Bildirimin Tarihi
Çocuk Şenliği	23 Nisan 2017	20.04.2017

Salcano Mtb Cup Uluslararası Bisiklet Yarışması	06-07 Mayıs 2017	5.05.2017
15 Temmuz Anma Programı	10-15 Temmuz 2017	6.07.2017
Salcano Mtb Cup	8 Ekim 2017	5.10.2017
Yağlı Güreş Organizasyonu	30 Eylül 2017	26.09.2017

Tablodan da görüldüğü üzere, ilçe sınırları içerisinde yapılan bir takım etkinliklerde güvenlik tedbirlerinin alınabilmesi için etkinlik tarihinden önce Belediye tarafından İlçe Emniyet Müdürlüğüne bildirimler yapıldığı açıktır. Yukarıdaki tabloda yer alan bildirimler dışında Belediyece yapılmış başka bir bildirim bulunmamaktadır.

Özellikle Türkiye çapında tanınan ünlü sanatçılar tarafından verildiği iddia edilen konser etkinliklerine halkın yoğun katılım sağlayacağı, bu gibi yerlerde güvenlik tedbirlerinin alınması gerekliliği açıktır. Ancak, belediye tarafından böyle bir bildirim yapılmadığı görülmektedir. Yasal bir zorunluluk olan bildirim yapılması hususunun konser organizasyonları için hiç yapılmamış olması, söz konusu yasal zorunluluğun sehven unutulmuş olmasından mı ileri geldiği, yoksa konserlerin hiç yapılmamasından mı kaynaklandığı muammadır.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen açıklamalar neticesinde Kurum tarafından yapılan ihaleler sonucunda imzalanmış sözleşme bedelleri adeta bir ödenek gibi görülmekte, bu bedeller teknik şartnameye bağlı kalımsızın kullanılarak teknik şartnamede yazılı olsun veya olmasın her işin yaptırabileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşımın terk edilerek, işlerin teknik şartnamesinde yazıldığı şekilde yapılmasının sağlanması, işin teknik şartnamede yazılı olduğu haliyle tam olarak yapıldığının anlaşılmasından sonra ödemelerin gerçekleştirilmesi, eksik iş varsa yükleniciye tamamlattırılması, bu da mümkün değilse yapılmayan kısmın hakedişlerden düşülerek eksik ödemede bulunulması gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu 1'e ilişkin ayrıca bir cevap gönderilmediği, ancak İdare tarafından Bulgu 2 için gönderilen cevabın 1, 2 ve 3 numaralı bulgular için ortak nitelikte olduğu görülmüştür. Bulgu 2 için İdare tarafından gönderilen cevapta yer alan Bulgu 1'e ilişkin hususlara aşağıda yer verilmiştir.

Bulgu konusu husus ile ilgili olarak Belediye Başkanının talimatı ile inceleme başlatıldığı, inceleme sonucunda aşağıda yer alan hususların tespit edildiği bildirilmiştir:

2016/550125 ihale kayıt numaralı "2017 yılı Organizasyon ve Kültür Merkezi İşletmeciliği Hizmet Alımı" işine ilişkin olarak; 22.05.2017 ve 09.10.2017 tarihlerinde mevzuat hükümlerine uygun olarak iş artışına gidildiği, toplu sünnet şöleni iş kalemi için 45.000,00 TL,

toplu nikah etkinlikleri iş kalemi için 70.000,00 TL, öğretmenler günü etkinlikleri için 110.000,00 TL iş artışı yapıldığı, ancak iş artışlarının gerekçelendirilemediği,

5.000 kişilik Çanakkale kültür gezisinin tamamlanmasından dolayı 28.04.2017 tarihinde 2 numaralı hakediş ile yükleniciye 55.000,00 TL ödemede bulunduğu, ancak Çanakkale kültür gezisine katılımcı sayısının gerçekte 500 kişi olduğunun tespit edilmesi üzerine 4.500 kişilik fazla ödemenin karşılığı olan 49.500,00 TL'nin 6 numaralı hakediş ile yükleniciden kesildiği,

28.04.2017 tarihli 2 numaralı hakediş kapsamında 23 Nisan Çocuk Şenliği iş kaleminin 3 defa gerçekleştirilmiş olması nedeniyle 15.000,00 TL birim fiyat üzerinden yükleniciye 45.000,00 TL'lik ödemede bulunduğu, ancak yaklaşık 8 ay sonra söz konusu etkinliğin yalnızca 1 defa yapıldığının anlaşıldığı ve 28.12.2017 tarihli 7 numaralı hakediş ile fazladan ödeme yapılan 2 etkinliğin bedeli olan 30.000,00 TL'nin yükleniciden kesildiği,

Öğretmenler günü etkinliği mekânı olarak teknik şartnamede 4 yıldızlı bir otel belirtilmesine rağmen etkinliğin Arnavutköy Kapalı Spor Salonunda yapıldığından dolayı 270.000,00 TL'lik etkinlik ücretinden 10.000,00 TL mekân değişikliği kesintisinin son hakedişte yapıldığı,

İş artışlarına ilişkin olarak her ne kadar resmi belgelerde bir gerekçe yazılmamışsa da birim personelleri ile yapılan görüşmeler sonucunda iş artışlarının gerekçelerini aşağıdaki gibi sıralamanın mümkün olduğu ifade edilmiştir;

Toplu nikah etkinliğine ilişkin şartnamede yer almayan kına gecesi programı, her çifte beyaz eşya verilmesi ve birer çeyrek altın hediye edilmesi iş kalemlerinin eklenmesi,

Toplu sünnet şöleni etkinliğine şartnamede yer almayan Taşoluk Yeşil Camide mevlit programı ve 4.000 kişiye etli yemek verilmesi iş kalemlerinin eklenmesi,

Ayrıca, sözleşme bedelini aşmamak kaydı ile bazı nedenlerle yapılamayan işlerde değişiklik veya ilave etkinlik yapıldığını belirtmiştir. Örneğin, yüklenici firma ile karşılıklı anlaşmak kaydı ile teknik şartnamede yer alan belirli gün ve hafta etkinlikleri kapsamında bir gün planlanan 15 Temmuz etkinliğinin 1 hafta olarak yapıldığı ve akabinde Cesur Medya Ödülleri adlı programın düzenlendiğini, bunun dışında rap konseri, tıp bayramı, İstanbul gençlik festivali gibi benzer programların da yükleniciye yaptırıldığının tespit edildiği ifade edilmiştir.

Sözleşme kapsamında olup da yapılmamış olmasına rağmen bedeli ödenen işlere ilişkin toplam tutarın 363.160,00 TL olduğu, ancak yüklenici ile karşılıklı anlaşmak suretiyle yaptırılan ve herhangi bir bedel ödenmeyen işlerin toplam bedelinin ise 270.000,00 TL olduğunun görüldüğü, aradaki fark olan 93.160,00 TL'nin gerçekte var olan fazla ödeme olduğu tespit edilerek bu tutarın firmanın Belediyeden olan alacağından mahsup edildiği bildirilmiştir.

2016/478779 ihale kayıt numaralı “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alımı İşi” kapsamında “Kitap Fuarı Düzenlenmesi” iş kalemi yerine İstanbul’da gerçekleştirilen 4. CNR Kitap Fuarına katılım sağlandığı, bunun 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 15’inci maddesine göre yapılan bir iş değişikliği olduğu, ancak iş değişikliğine ilişkin herhangi bir onay alınmadığı,

Bilgi ve belgeler üzerinde yapılan araştırma ve inceleme neticesinde kitap fuarı düzenlenmesi iş kalemi ile Argem eğitim çalıştay etkinlikleri iş kaleminin planlandığı gibi yapılamamasından dolayı yükleniciye 65.000,00 TL’lik fazla ödemede bulunduğu, ancak yüklenici ile karşılıklı anlaşmak suretiyle bir takım işlerin, işin yüklenicisine yaptırıldığı ve bunlar için herhangi bir bedel ödenmediği, ekstra yapılan işlerden dolayı ödenmesi gereken 35.000,00 TL tutarında iş kaleminden fazla ödenen 65.000,00 TL çıkarıldığında gerçekte fazla ödemenin 30.000,00 TL olduğu, bu tutarın da ilgili firmanın alacaklarından mahsup edildiği ifade edilmiştir.

2017/391834 ihale kayıt numaralı Pazarlık Usulü İle Yapılan “Argem Öğrencileri ve Velileri İçin Piknik Etkinliği Organizasyonu Hizmet Alımı” işine ilişkin sözleşmenin 14.09.2017 tarihinde imzalandığı, 22.09.2017 tarihinde işin yapılarak muayene kabul raporunun düzenlendiği, ancak söz konusu pikniğin yapılan pazarlık usulü ihaleden daha önce 27.07.2017 tarihinde yapıldığı, bu tarihte yapılan piknik etkinliğine ilişkin başka bir ihale kapsamında hakediş düzenlenmediği bildirilmiştir.

Söz konusu hizmet alımı işi fiilen yapılmış ve herhangi bir kamu zararı oluşmamış olmakla birlikte işin ihalesinden önce yaptırılması ve ihale dosyasının daha sonra düzenlenmesi hususunun mevzuata aykırı olduğu anlaşıldığından, bu hususta sorumluluğu bulunan birim müdürü hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca işlem yapılması yönüyle konunun Arnavutköy Kaymakamlığına intikal ettirildiği, ayrıca sorumlular hakkında disiplin soruşturması başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bulguda 2016/550125 ihale kayıt numaralı “2017 Yılı Organizasyon

Hizmet Alım İşine” ilişkin olarak Anneler Günü Etkinlikleri, Toplu Sünnet Organizasyonu, Öğretmenler Günü Etkinliği, Camiler ve Din Görevlileri Haftası Etkinliği, Okullara Oryantasyon Etkinliği, Toplu Nikâh Etkinlikleri, Çanakkale ve Bursa Kültür Gezileri, Boğaz Gezileri ile 2016/478779 ihale kayıt numaralı 2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşine” ilişkin olarak Kitap Fuarı, ARGEM Eğitim Çalıştayı ve Argem Piknik Organizasyonu iş kalemlerinin işin teknik şartnamesine göre eksik veya hiç yapılmamış olması hususu tenkit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta “Çanakkale Gezisi” ile “23 Nisan Etkinlikleri” iş kalemlerine ilişkin yapılan fazla ödemelerin 6’ncı ve 7’nci hakedişler ile yüklenicinin alacağından mahsup edildiği ifade edilmektedir. Buna göre Kurum tarafından hiç yapılmamış söz konusu iki iş kalemi için yükleniciye toplam 79.500,00 TL’lik fazla ödemede bulunduğu ve mahsuplaşma işleminin ödemelerin yapılmasından yaklaşık 8 ay sonra gerçekleştiği görülmektedir. Her ne kadar mahsuplaşma yapılmış olsa da Kurum söz konusu tutar kadar meblağdan yaklaşık 8 ay yoksun kalmış olup yüklenici firma da bu tutarı haksız olarak 8 ay boyunca iş ve işlemlerinde kullanmıştır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta “Kitap Fuarı” ve “ARGEM Eğitim Çalıştayı” iş kalemlerine ilişkin olarak yapılan fazla ödeme tutarının toplam 65.000,00 TL olduğu, ancak işin teknik şartnamesinde yazılı olmayan ve sözleşmeye dahil olmayan bir takım işlerin de yükleniciye yaptırılmış olmasından dolayı yüklenicinin bu işler için 35.000,00 TL maliyete katlandığı ve gerçek fazla ödeme olarak nitelendirilen 30.000,00 TL’nin yükleniciden kesildiği ifade edilmektedir. Kurum tarafından her ne kadar arka planda Kitap Fuarı” ve “ARGEM Eğitim Çalıştayı” iş kalemleri yerine başka işler yaptırıldığı ifade edilmekte ise de yaptırıldığı iddia edilen işlere ilişkin herhangi bir bilgi belge bulunmadığından, Kurum tarafından bu işler yerine başka işler yaptırıldığı iddiasıyla mahsuplaşmaya gidilmesi kabul edilebilir değildir.

2017/391834 ihale kayıt numaralı “Argem Öğrencileri ve Velileri İçin Piknik Etkinliği Organizasyonu Hizmet Alım İşini” için ihale onayının 10.08.2017 tarihinde verildiği, 16.08.2017 tarihinde pazarlık usulü ile ihalenin gerçekleştirildiği, 14.09.2017 tarihinde ise işin yüklenicisi ile sözleşme imzalandığı, bütün bunlara rağmen söz konusu piknik organizasyonunun 27.07.2017 tarihinde yani ihale onay belgesinin imzalanmasından dahi önce yapılarak tamamlandığı Kurumca da kabul edilmektedir. Buna göre; piknik organizasyonu 2017 yılı Temmuz ayında yapıldığı, Kurum tarafından başkaca bir piknik organizasyonu düzenlenmediği

düşünüldüğünde 2016/478779 ihale kayıt numaralı “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alımı İşi” kapsamında 1’inci hakedişle teknik şartnamede yazıldığı şekliyle herhangi bir piknik organizasyonu yapılmamış olmasına rağmen bu işe ilişkin birim fiyatın yükleniciye ödendiği görülmektedir. Buna göre, yapılan ödemenin piknik organizasyonu iş kaleminin ihale kapsamında olmayan bir takım işlerin finanse edilmesi için kullanıldığı, bu haliyle teknik şartnamede yazılı olan hususlar yapılmamış olduğundan yükleniciye yapılan ödemenin herhangi bir yasal dayanağının bulunmadığı açıktır.

Ayrıca, Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda yer alan “Anneler Günü Etkinlikleri”, “Toplu Sünnet Organizasyonu”, “Öğretmenler Günü Etkinliği”, “Camiler ve Din Görevlileri Haftası Etkinliği”, “Okullara Oryantasyon Etkinliği”, “Toplu Nikâh Etkinlikleri”, “Bursa Kültür Gezileri” ve “Boğaz Gezileri” işlerinin teknik şartnameye göre eksik yapılan kısımlarına ilişkin olarak da her bir iş kalemi için yapılmayan kısımların tespit edildiği, yükleniciye yaptırılan ve herhangi bir ihale veya doğrudan temine dayanmayan bir takım işlerin maliyetlerinin hesaplanarak mahsuplaşmaya gidildiği görülmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ihalede teklifler götürü bedel olarak alındığından yüklenicinin hangi kalem için ne kadarlık bir teklif öngördüğü bilinmemekte, yapılmayan konser ve diğer götürü bedel organizasyonlara ilişkin kamu zararının hesaplanması zorlaşmaktadır. Ancak örnek olarak ünlü bir sanatçının konser vermesinin, ulusal kanalda canlı yayın yapılmasının, uydu frekansı kiralanmasının oldukça yüksek maliyette olduğu düşünüldüğünde yapılmamış olan etkinlikler nedeniyle Kurum bütçesinden çıkan meblağın daha fazla olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca, Kurum tarafından yüklenicilere yapılan fazla ödemelere ilişkin tutarlar hesaplanırken söz konusu ihalelerin teknik şartnamelerinde yazılı bulunmayan ve sözleşme bedeline dahil olmayan, herhangi bir ihale veya doğrudan temine dayanmayan işleri karşılıklı anlaşmak kaydıyla işin yüklenicilerine yaptırıldıkları ifade edilmektedir. Bunların da maliyetlerinin hesaplanarak yüklenicilere yapılan yapılmamış olan işlere ilişkin fazla ödeme bedellerinden indirildikleri görülmektedir. Sözleşme bedeline dahil olmayan, işin teknik şartnamesinde yer almayan işlerin yaptırılarak karşılıklı anlaşma suretiyle yükleniciye gördürülmesi açıkça mevzuat hükümlerine aykırıdır. Kurumun cevabında belirtilen işlerin neler olduğu, gerçekte yapılıp yapılmadığı, işin hangi esaslara göre yapıldığı, gerçek maliyetinin ne olduğu gibi hususların bilinmesi güçtür. Böyle bir yöntem kamu yönetimini zafiyete uğratmakta, mevzuat hükümlerinin ortadan kaldırılarak işlerin kontrolsüz bir şekilde

yönetilmesine sebep olmaktadır. Kurum tarafından sözleşme dışı yaptırılan işler için bir maliyet belirlenmesi ve bu meblağın yükleniciye yapılan fazla ödeme tutarından düşürülmesi de doğru bir yöntem değildir.

Kaldı ki, Kurum tarafından söz konusu işler yapılmamış veya bir kısmı eksik yapılmış olmasına rağmen yüklenicilere ödemeler işler eksiksiz yapılmışçasına tam olarak yapılmış, ancak eksikliklerin denetim ekibimizce tespit edilmesi sonrasında yapılan fazla ödemelerin tahsili yoluna gidilmiştir. Bu noktada Sayıştay denetimi olmamış veya söz konusu hususlar denetim ekibimizce tespit edilmemiş olsaydı uygulama aynen devam edecek, Kurum kaynaklarının yersiz kullanımına sebebiyet verilecekti.

Nitekim söz konusu husus Türk Ceza Kanunu'nun "*Edimin ifasına fesat karıştırma*" başlıklı 236'ncı maddesinde hileli olarak hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesini suç olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesine göre sağlanmamış hizmetleri sağlanmış gibi gösteren, gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır denilmektedir. Buna göre gerek ilgili birim amiri gerekse de yapılan hizmetleri kontrol etmekle mesul olan muayene ve kabul komisyonu ile kontrol teşkilatının yapılmamış işleri yapıldı gibi gösteren tutanaklar tuttuğu, buna istinaden yükleniciye ödemeler yapıldığı anlaşıldığından söz konusu kişiler hakkında gerekli yasal yollara başvurulması gerekirken Kurum tarafından gerekli başvuruların yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Kurumun mevzuat hükümleri dışına çıkmadan, işlerin teknik şartnamede belirtildiği şekilde yaptırılması, teknik şartnamede yazılı olan hususlar eksiksiz bir şekilde gerçekleştirilmeden ödemede bulunulmaması, yapılmayan iş kalemlerine ilişkin bedellerin ödenmek suretiyle başka işlerin finansmanında kullanılmaması gerekmektedir. Belirtilen sebepler ile bulguda yer alan hususların takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 2: Kültür İşleri Müdürlüğüne Gerçekleştirilen İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Belirlenmesi

2016/478779 ihale kayıt numaralı 6.292.285,00 TL sözleşme bedelli 2017 Yılı Kadın

Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşine ve 2016/550125 ihale kayıt numaralı 2.681.500,00 TL sözleşme bedelli 2017 Yılı Organizasyon Hizmet Alım İşine ait ihale işlem dosyalarının incelenmesi sonucunda; işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı dışında kalan bütün kısımları için üç firmadan alınan tekliflerin ortalamasının piyasa rayiç bedelini yansıtmadığına ilişkin herhangi bir araştırma yapılmaksızın yaklaşık maliyet hesabında kullanıldığı, bu şekilde 2016/478779 numaralı ihalede bulunan bir kısım mal alımı işlerinde yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde belirlendiği, 2016/550125 numaralı ihalede ise organizasyon işleri için belirlenen yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok altında olduğu tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Yaklaşık maliyet*" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz." hükmü yer almaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti*" başlıklı 8'inci maddesinde;

"...

(2) *Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;*

a) *Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,*

b) *İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,*

c) *İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,*

ç) *İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,*

d) ...

Esas alınır.

(3) *İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.*

(4) ... *İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin*

gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

(5) ... Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece re'sen fiyat belirlenir ve gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyetin tespit edilmesi hususunda idare kısıtlanmamış, kamu kurumlarınca belirlenen fiyatlardan, kamu kurum ve kuruluşlarınca alımı yapılan benzer nitelikteki işlerden oluşan fiyatlardan, ilgili odalarca belirlenen fiyatlardan ve piyasadan yapılabilecek fiyat araştırmalarından yararlanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik maddesinin dördüncü fıkrasında açıkça belirtilen “...İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” hükmü ile rayiçlere aykırı olarak bildirilen fiyatların değerlendirmeye alınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve bu konuda idareye seçimlik hak tanınmamıştır.

Buna göre idare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ve proforma faturaları değerlendirmeye almaksızın yaklaşık maliyeti piyasa rayiçlerine uygun olarak belirlemekle mükelleftir.

İdarece fiyat teklifi alınan üç firmanın bildirmiş olduğu ve idarece yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınan bazı iş kalemlerine ilişkin fiyatlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 5: Bazı Mal Kalemlerinin Yaklaşık Maliyet ve Piyasa Rayici Karşılaştırması

Sıra No	Malın/İşin Adı	Birim	Birinci Firma Birim Fiyat (KDV Hariç)	İkinci Firma Birim Fiyat (KDV Hariç)	Üçüncü Firma Birim Fiyat (KDV Hariç)	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (KDV Hariç)	Piyasa Rayici (KDV Hariç)	Yaklaşık Maliyetin Piyasa Rayiç Bedeline Oranı (%)
1	Kettle*	Adet	500,00	473,00	450,00	474,33	64,90	731%
2	Oyuncak Ev*	Adet	4.000,00	3.500,00	4.500,00	4.000,00	899,90	444%
3	Kıyma**	Kg	100,00	116,00	110,00	108,67	26,62	408%
4	Kuşbaşı**	Kg	100,00	105,00	100,00	101,67	28,70	354%
5	Tavuk**	Kg	50,00	63,00	60,00	57,67	5,78	998%
6	Bonfile(Dana)**	Kg	145,00	132,00	125,00	134,00	50,93	263%
7	Sucuk**	Kg	125,00	132,00	125,00	127,33	31,45	405%
8	Pastırma**	Kg	150,00	158,00	150,00	152,67	56,39	271%
9	Kavurma**	Kg	150,00	158,00	150,00	152,67	50,93	300%

10	Sosis**	Kg	48,0	63,00	60,00	57,00	25,88	220%
*Kettle ve Oyuncak Ev piyasa rayiç fiyatları söz konusu ürünlerin yetkili satıcılarının internet sitelerinden alınmıştır.								
**Bu ürünlerin piyasa rayiç fiyatları Et ve Süt Kurumu'nun resmi fiyat listesinden alınmıştır.								

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere Kurum, bazı mal kalemleri için piyasa rayiç bedelinin 2 katı ile 10 katı arasında değişen fiyatlarla yaklaşık maliyet hesaplamıştır. Tabloda yer verilen mal kalemleri örnek mahiyetinde seçilmiş olup, piyasa rayicinin çok üzerinde fiyatlardan yaklaşık maliyet hesabına dâhil edilen örnek sayısını artırmak mümkündür.

Yaklaşık maliyetinin piyasa fiyatlarının altında olduğu belirlenen, 2016/550125 ihale kayıt numaralı *2017 Yılı Organizasyon Hizmet Alım İşi*'nin ise personel çalıştırılması yanında götürü bedel şeklinde fiyat teklifi alınan 27 kalem organizasyon işinden oluştuğu görülmüştür.

Söz konusu ihaleye ilişkin yaklaşık maliyetin belirlenmesi aşamasında da piyasa fiyat araştırmasının 3 firmadan yapıldığı ve bu firmaların bildirmiş oldukları fiyatların günün rayiçlerine uygun olup olmadığı kontrol edilmeksizin yaklaşık maliyet hesabında kullanıldığı görülmüştür.

Örneğin, söz konusu organizasyon işi kapsamında gerçekleştirilen 8 Mart Dünya Kadınlar Günü Etkinliği için teknik şartnamede; isimleri teknik şartnamede yazılı olan Türkiye çapında herkes tarafından tanınan popüler sanatçılardan biri tarafından konser verileceği, konser etkinliği için sahne, ışık ve ses sistemi kurulumu yapılacağı ve katılım sağlayan kadınlara birer adet karanfil ile birlikte en az 20 TL'lik 2.000 adet hediye dağıtımı gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Ancak söz konusu iş için İdarece belirlenen yaklaşık maliyetin yukarıda yazılı bulunan bütün işler için yalnızca 36.666,67 TL olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Yaklaşık maliyet olarak belirlenen bu tutarın, dağıtılacak hediyelerin toplam değeri olan 40.000,00 TL'nin de altında olduğu düşünüldüğünde, söz konusu yaklaşık maliyet belirlenmesinin gerçekçilikten uzak ve piyasa rayiçlerinin çok altında olduğu aşikardır. Yüklenicinin sahne, ışık ve ses sistemi kurarak, ismi teknik şartnamede yazılı bulunan Türkiye çapında tanınan ünlü sanatçıların katılacağı konser tertip etmesi, aynı zamanda katılım sağlayan kadınlara 2.000 adet 20 TL değerinde hediye ile karanfil dağıtması ve tüm bunlar için İdare tarafından 36.666,67 TL'lik yaklaşık maliyet belirlenmesi, konser verilmesi bir yana dağıtılacak hediyelerin dahi maliyetini karşılamaktan uzak durumdadır.

Aynı ihale kapsamında yer alan diğer organizasyon işlerine ilişkin yaklaşık maliyet hesabı incelendiğinde de İdarece aynı şekilde yaklaşık maliyetin tespit edildiği, yapılması istenen iş ile belirlenen yaklaşık maliyetin birbiri ile gerçekçi bir uyum içerisinde olmadığı görülmektedir.

Bu noktada dikkat çekici bir diğer husus da yüklenicinin her bir iş kalemi için teklif etmiş olduğu birim fiyatların yaklaşık maliyet ile paralel olarak benzer tutarlarda olmasıdır. Söz konusu organizasyonların teknik şartnamede yazıldığı şekli ile eksiksiz bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği sorgulanması gereken bir husustur.

Sonuç itibariyle, Kurum tarafından yapılan ihalelerde temin edilen çok sayıda ve çeşitli özellikteki mal ve hizmetlerin yaklaşık maliyetlerinin belirlenmesi adına yalnızca üç firmadan fiyat bildirimini alınması, firmalarca bildirilen fiyatların da piyasa rayiçlerini yansıtmayı yansıtmadığı kontrol edilmeksizin yaklaşık maliyet hesabında değerlendirilmesinin mevzuata aykırı bir uygulama olduğu izahtan varestedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu yapılan ihalelerde mal ve hizmet alımlarının yaklaşık maliyet hesabının bütün iş kalemleri için toplu olarak firmalardan teklif alınması yolu ile yapıldığı, işçilik maliyetinin ise sonradan gelen bu tekliflere ilave edilmek suretiyle yaklaşık maliyet hesabına dahil edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulguda belirtilen hususlara itiraz edilmediği görülmektedir. Kurum tarafından temin edilecek mal ve malzemelere ilişkin yaklaşık maliyetin belirlenmesi amacıyla fiyat bildirimini alınan firmaların iştegi konularının söz konusu mal ve malzemelerin temini olmasına dikkat edilmesi malların gerçek rayiçlerinin belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir. Firmalarca bildirilen fiyatların piyasa rayiçlerini yansıtmayı yansıtmadığının kontrolünü sağlamak bu araştırmayı yapmakla görevlendirilen personellerin görevidir. Buna göre ilgili personeller bulguda yer verilen mevzuat hükümlerini dikkate alarak doğru ve gerçekçi yaklaşık maliyet belirlemekle mükelleftirler. İdarenin mevcut uygulamayı değiştirmesi, piyasa fiyatı araştırmakla görevli personellerine gereken bilgiyi vermesi, kişilerin kamu kaynaklarını verimli kullanmak saikiyle hareket etmesi önem arz etmektedir. Bu maksatla konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 3: Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Nedeniyle Günün Rayiçlerinin Çok Üzerindeki Fiyatlardan Mal Alımı Yapılması

Arnavutköy Belediyesince ihalesi yapılan 2016/478779 ihale kayıt numaralı “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşi” kapsamında; ihalede rekabeti engelleyici uygulamalara gidildiği, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmayan hizmet alımı, personel çalışmasına dayalı hizmet alımı, mal alımı ve gezici kütüphane yapım işinin 4734 sayılı Kanuna aykırı olarak bir arada ihale edildiği; bunların sonucu olarak ihale kapsamında temini sağlanan malların günün rayiç değerlerinin üzerindeki fiyatlardan satın

alındığı, mal temin edilmesi işinin hizmet alımı ihalesi kapsamında gerçekleştirilmesi nedeniyle alınan bütün mallar için %18 KDV ödendiği tespit edilmiştir.

A. İhalede Rekabeti Engelleyici Uygulamalara Gidilmesi

Arnavutköy Belediyesince 16.12.2016 tarihinde ihalesi yapılan 2016/478779 ihale kayıt numaralı 6.292.285,00 TL sözleşme bedelli “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşi” kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, gezici kütüphane yapım işi, 745 kalem mal alımı, çeşitli konularda gezi, organizasyon, sempozyum, etkinlik düzenlenmesine ilişkin hizmet alımı işleri tek bir ihale kapsamında bir arada ve kısmi teklife açılmaksızın ihale edilmiştir.

Söz konusu işin teknik şartnamesinin 6.2’nci maddesinde aynen; “İsteklinin Genel Yükümlülükleri: Yüklenici Firma bu gezileri gerçekleştirebilmek için TURSAB A SINIFI SEYAHAT ACENTASI belgesine sahip olmak zorundadır” hükmüne yer verilerek gezi ile doğal bir bağlantısı olmayan birçok iş, hizmet ve mal alımı için rekabet engellenmiş ve kamu kaynaklarının uygun şartlarda elde edilmesinin önüne geçilmiştir.

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.

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

...” denilmektedir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler” başlıklı 28’inci maddesinde;

“Ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin saptanması amacıyla öngörülecek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgeler, rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez.” hükmü yer almaktadır.

İhale mevzuatımız açısından rekabet olgusu “isteklilerin ve istekli olabileceklerin kamu ihalelerine özgürce katılmaları ve karar alabilmelerine imkân sağlayacak bir ortamın oluşturulması” şeklinde tanımlanabilir. Kamu ihale mevzuatımızca ihale sürecinden beklenen kamunun alacağı mal ve hizmeti en uygun fiyatla temin etmesi olduğuna göre, bu sonuca ancak etkin bir rekabet ortamı içerisinde ulaşılabilecektir. Bu bakımdan rekabet ortamının sağlanması ihale mevzuatımızca öngörülen amaca ulaşmada büyük önem arz etmektedir. Nitekim 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda rekabet ortamının oluşturulması ihalelerin temel ilkeleri arasında sayılmış ve kamu alımı yapan idareler, yapacakları ihalelerde bu ortamı sağlamakla

mükellef kılınmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere Arnavutköy Belediyesince farklı nitelikteki ihtiyaçların aynı ihalede toplanmak suretiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, mal alımı, gezi, etkinlik ve organizasyon hizmet alımı ile gezici kütüphane yapım işinin birlikte ihale edildiği görülmektedir. Tüm bunlara ilaveten isteklilerin TURSAB A Sınıfı Seyahat Acentesi belgesine sahip olması zorunlu tutularak bu belgeye sahip olmayanların ihaleye katılması engellenmiştir. Bir diğer ifadeyle yapılan ihale yalnızca söz konusu belgeye sahip firmaların katılımına açık hale getirilmiştir. İhaleye katılım şartı olarak istenen söz konusu belge, işiğal konusu olarak turizm veya seyahat acenteliği faaliyeti gerçekleştiren ve bu hususa şirket ana sözleşmesinde yazılı olarak yer veren şirketlerin diğer gerekli şartları taşıması koşuluyla alabildiği bir belge olup söz konusu ihale kapsamında yapılacak gezi organizasyonları dışındaki hiçbir mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi ile ilgisi bulunmamaktadır.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan hüküm ile ihtiyacın doğrudan kaynağından karşılanması; katılımı artırıcı bir sonucun sağlanması; yapım işinin yapı müteahhidine, mal alım işinin mal tedarikçisine, hizmet alım işinin hizmet sunucusuna gördürülmesi ile daha ekonomik ve daha rekabetçi bir sonucun sağlanması amaçlanmaktadır.

Yine yukarıda yer verilen Uygulama Yönetmeliği hükmü de idarece rekabeti kısıtlayıcı etki doğuracak kriterlerin belirlenmemesi ve rekabet ortamını bozacak belgelerin istenmemesini emretmektedir.

Kurum, gerek 4734 sayılı Kanun gerekse Kanun'un uygulanmasına ilişkin çıkarılan Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan işleri tek bir ihale kapsamında ihale etmiş, bu işleri kısmi teklife açmamış ve ihaleye katılım için TURSAB A Sınıfı Seyahat Acentesi belgesine sahip olunmasını şart koşarak ihalenin temel ilkeleri olan rekabet ortamının sağlanması, eşit muamele, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkelerine aykırı işlem yapmıştır.

Farklı uzmanlık konularına ilişkin ihtiyaçların tek bir ihalede toplanması; sadece kendi alanına ilgi duyan ve işin kendisinin işiğal sahasına girmeyen bölümlerine teklif vermekten çekinen kişilerin ihaleye katılımını engelleyeceği, bu nedenle rekabetin kısıtlanacağı açıktır. Bununla birlikte ihaleye katılan istekliler kendilerinin doğrudan sağlayacakları unsurlar dışındaki iş kalemlerini bir başka kaynaktan temin ederek gerçekleştireceklerinden kendi ticari kârlarını da içeren daha yüksek bir fiyatı teklif edeceklerdir. Nitekim söz konusu ihalede de bu husus gerçekleşmiş, ihaleye eğitim, seyahat ve organizasyon konularında faaliyet gösteren firmalar katılabilmiş, kendi işiğal konuları dışındaki unsurların temini ancak yüksek kârlarla

sağlanmış ve bu da Kurum'un piyasadan doğrudan temin yöntemi ile dahi daha ucuza temin edebileceği mal ve malzemelerin ihale kapsamında daha yüksek maliyetlerle teminine yol açmıştır.

B. Günün Rayiç Bedellerinin Üzerinde Mal Alımı Yapılması

Söz konusu işin ihale işlem dosyasının incelenmesi sonucunda; 2016/478779 ihale kayıt numaralı “2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşi” kapsamında 3 isteklinin ihale dokümanı satın aldığı, doküman satın alan üç istekliden ikisinin yaklaşık maliyetin belirlenmesi hususunda yaklaşık maliyete esas fiyat teklifi alınan firmalar olduğu, isteklilerden yalnızca ikisinin geçerli teklif verdiği ve en avantajlı fiyat teklifi vererek ihale üzerine bırakılan isteklinin fiyat teklifinde yer alan bir takım mal kalemlerinin günün rayiç bedellerinin çok üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, söz konusu ihaleye ilişkin hatalar ihale sürecinin en başından başlamış, İdare tarafından aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin aynı ihalede toplanmasına karar verilmiş, buna rağmen ihalenin kısmi teklife açılmasına imkân sağlanmamış, ihaleye katılım şartı olarak rekabeti kısıtlayıcı bir şekilde bir takım belgelere sahip olunması istenmiştir. Bununla birlikte yaklaşık maliyet tespit komisyonunca mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis edilerek yaklaşık maliyetin de hatalı belirlenmesine sebebiyet verilmiştir. Tüm bu süreçlerin doğal sonucu olarak ihaleye en avantajlı birinci teklifi sunan yüklenicinin ihale kapsamında yer alan birçok mal kalemi için teklif ettiği birim fiyatlar günün rayiçlerinin çok üzerinde oluşmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde;

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

“Kamu zararı” başlıklı 71'inci maddesinde ise;

“Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya

eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

...

d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

...

Esas alınır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, kamu kaynağını elde eden ve kullanılmasında sorumlu olan kamu görevlilerinin ellerinde bulunan kamu kaynağını kullanırken almış oldukları iş, mal veya hizmetin piyasa rayiçlerine uygun olmasına azami dikkat ve özeni göstererek işlem tesis etmesi gerekmektedir. Aksi durumda hem kamu kaynağının verimli, etkili, ekonomik ve hukuka uygun kullanımının önüne geçilecek hem de bu kaynağı kullanan kişilerin hukuki ve mali sorumluluğu doğacaktır.

Mezkûr ihalenin mal alımı kısmına ilişkin ARGEM (Arnavutköy Belediyesi Gençlik Eğitim Merkezi) ile Kadın Kültür Sanat Merkezinde yerinde fiili ve fiziki inceleme yapılmış, tüketim malzemeleri dışında kalan mal ve malzemelerin teknik şartnameye uygunluğu incelenmiş, teslim alınan bir takım mal ve malzemenin marka ve model bilgileri tutanak altına alınmıştır. Yerinde incelenerek marka ve modeli belirlenen mallar ile marka ve model belirlenmesine gerek kalmaksızın piyasa fiyatı tespit edilebilir durumda olan malların piyasa rayiçleri tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda günün rayiçlerini yansıtmayan, rayiç bedelin çok üzerinde fiyatlarla temin edilen mallara örnekler gösterilmektedir:

Tablo 6: Satın Alınan Malların Piyasa Fiyatlarına İlişkin Karşılaştırma Tablosu

Sıra No	Alınan Mal	Birim	İdarece Teslim Alınan Malın Marka, Model ve Özellikleri	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı	Birim Piyasa Rayici	Satın Alınan Malın Piyasa Fiyatları Karşılaştırması
1	Saç boyası	Adet	Ossion Marka Saç Boyası 60 ml tüp	35,00 TL	3,38 TL	10,36 Kat Fazlası
2	Plastik leğen	Adet	Bora Plastik Mikser kabı küçük 2,5 lt	53,00 TL	5,02 TL	10,56 Kat Fazlası
3	İmza Kalem	Adet	Uniball Signo Broad 1.0 UM-153 İmza Kalem Mavi	50,00 TL	6,27 TL	7,97 Kat Fazlası
4	Tünel	Adet	Pilsan Marka 4 Bölmeli Tırtıl Tünel	3.000,00 TL	999,90 TL	3 Kat Fazlası
5	Oyuncak Ev	Adet	Pilsan Sihirli Ev İkili 06-195 model	3.000,00 TL	899,90 TL	3,33 Kat Fazlası

6	Bulaşık Makinası Parlaticısı	Paket		300,00 TL	15,33 TL	19,57 Kat Fazlası
7	Kettle	Adet	Sinbo SK 7353 kablosuz su ısıtıcısı	500,00 TL	47,49 TL	10,53 Kat Fazlası
8	Salam	Kg		48,00 TL	26,80 TL	1,79 Kat Fazlası
9	Sucuk	Kg		125,00 TL	31,43 TL	3,98 Kat Fazlası
10	Kavurma	Kg		150,00 TL	33,28 TL	4,51 Kat Fazlası
11	Kıyma	Kg		70,00 TL	26,62 TL	2,63 Kat Fazlası
12	Kuşbaşı	Kg		90,00 TL	27,70 TL	3,25 Kat Fazlası
13	Tavuk	Kg		40,00 TL	5,78 TL	6,92 Kat Fazlası
14	Bonfile(DANA)	Kg		100,00 TL	50,92 TL	1,96 Kat Fazlası
15	Süt Tozu	Kilo		20,00 TL	10,30 TL	1,94 Kat Fazlası
16	Hortum	m		78,00 TL	1,72 TL	45,35 Kat Fazlası
17	Zımpara	Adet		48,00 TL	1,83 TL	26,23 Kat Fazlası
18	Top	Adet	Pilsan Oyun Havuz Topu 100'lü	60,00 TL	0,33 TL	181,82 Kat Fazlası
19	Borcam	Adet	2'li Borcam	90,00 TL	25,93 TL	3,47 Kat Fazlası
20	Aile algısı oyuncakları	Paket	Edudizayn Ahşap Evimiz Yapboz 7087	750,00 TL	23,72 TL	31,62 Kat Fazlası

Yukarıda yer alan tabloda da görüldüğü üzere, söz konusu ihale kapsamında idarenin teslim almış olduğu ürünlerin fiyatları ile bu ürünlerin piyasa rayiçleri karşılaştırıldığında; salam, süt tozu, bonfile gibi ürünlerin piyasa değerinin yaklaşık 2 katı ile satın alındığı; su ısıtıcısının (kettle) piyasa değerinin yaklaşık 10 katı, bulaşık makinası parlaticısının piyasa değerinin yaklaşık 20 katı, hortumun ise piyasa değerinin yaklaşık 45 katı fiyatla satın alındığı görülmektedir. Tabloda yer verilen 20 kalem mal ihale kapsamında temin edilen 745 mal arasından örnek olarak seçilmiş olup, bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Ayrıca, İdare tarafından aynı mahiyetteki hizmetler ile mal ve malzeme temini amacıyla yukarıda yer verilene benzer bir şekilde 2017/572433 ihale kayıt numaralı “2018 Yılı (1 Ocak-31 Aralık 2018) Kadın Kültür Merkezi Ve Argem Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşleri” 08.12.2017 tarihinde ihale edilmiş, yeni ihalede de söz konusu iş, aynı yüklenicinin üzerinde kalmış, ancak kamuoyunda taşeron kadro getiren düzenleme olarak da bilinen 696 sayılı KHK nedeniyle ihale 03.01.2018 tarihinde iptal edilmiştir. Söz konusu KHK düzenlemesi yapılmamış olsaydı ihale yeni birim teklif fiyatları ile oluşan yeni sözleşme ile sürdürülecek mal temini yine yeni sözleşme kapsamında yapılacaktı. Yüklenicinin yeni ihale için teklif ettiği yeni birim fiyatlar incelendiğinde ise aşağıda yer alan tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 7: Aynı Yüklenici Tarafından Teklif Edilen Birim Fiyatlara İlişkin Karşılaştırma Tablosu

Sıra No	Alınan Mal	Birim	Yüklenicinin 2017 Yılı İçin Teklif Ettiği Birim Fiyatı	Yüklenicinin 2018 Yılı İçin Teklif Ettiği Birim Fiyatı	Birim Piyasa Rayici	Teklif Edilen Birim Fiyattaki Yüzde Değişme
1	Plastik leğen	Adet	53,00 TL	4,00 TL	5,02 TL	92%
2	Bulaşık Makinası Parlaticısı	Paket	300,00 TL	10,00 TL	15,33 TL	97%
3	Kettle	Adet	500,00 TL	45,00 TL	47,49 TL	91%
4	Salam	Kg	48,00 TL	20,00 TL	26,80 TL	58%
5	Sucuk	Kg	125,00 TL	30,00 TL	31,43 TL	76%
6	Kıyma	Kg	70,00 TL	35,00 TL	26,62 TL	50%
7	Hortum	metre	78,00 TL	1,00 TL	1,72 TL	99%
8	Zımpara	Adet	48,00 TL	5,00 TL	1,83 TL	90%

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, aynı yüklenici enflasyon nedeniyle fiyatların yükselme eğiliminde olduğu bir dönemde bile aynı özellikteki mallar için çok ciddi tutarlarda düşük teklif vermiştir. Örneğin, 2017 yılında İdare tarafından KDV hariç 7.800,00 TL ödenerek satın alınan 100 metrelik hortum için, aynı yüklenici tarafından yalnızca bir sene sonra 100,00 TL'lik teklif gelmiştir. Ciddi oranlarda fiyat kırımı yapılarak fiyat teklifi verilen malların örnek sayısı artırılabilir. Her ne kadar 2018 yılı için yapılan ihale başka sebeplerle iptal edilmiş olsa da yüklenicinin mezkûr ihalede söz konusu fiyat tekliflerini vermiş olması, bu malların piyasadan teklif edilen fiyatlarla temininin mümkün olduğunun en açık göstergesidir. Bu sebeple, Kurum tarafından 2017 yılı içerisinde alımı gerçekleştirilen malların piyasa fiyatının 10-20-30 katı üzerinde fiyatlarla satın alınmasının izahı mümkün değildir.

Sonuç olarak, Arnavutköy Belediyesince 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereği mal alımı ihalesi ile temin edilmesi gereken mal ve malzemelerin mezkûr Kanun'a aykırı olarak başkaca işlerle birleştirilmek suretiyle hizmet alımı şeklinde temin edilmesinde, ihaleye girişe çeşitli kısıtlar konulmak suretiyle rekabetin engellenmesinde, mallara ilişkin yaklaşık maliyetin hatalı bir şekilde yüksek hesaplanmasında ve tüm bunların sonunda da işin mal alımı kısmında piyasa rayiç değerlerinin çok üzerinde malların temin edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

C. Temini Sağlanan Bütün Mallara KDV Oranının %18 Olarak Uygulanması

Bilindiği üzere kamu alımlarına ilişkin yapılan ihalelerin birincil mevzuatını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu oluşturmakta ve bu Kanun'un uygulanmasını düzenlemek üzere de ikincil mevzuat olarak yönetmelikler yer almaktadır. İhale hukukunda kamu alımları hizmet alımı, mal

alımı ve yapım işleri olarak üçe ayrılmış ve her birinin ikincil mevzuatı ayrı ayrı düzenlenmiştir. Mal alımları için Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik hali hazırda yürürlüğünü koruyan ikincil düzenlemelerdendir.

Yukarıda da değinildiği üzere 4734 sayılı Kanun, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmesini yasaklamıştır. Buna göre Kurum tarafından yapılan ihalelerde söz konusu mevzuat hükmüne uygun işlem tesis edilmiş olsaydı ihalenin mal alım kısmı ayrı bir ihale olarak yapılacak ve mal alımlarına ilişkin olarak düzenlenen ikincil mevzuata tabi olacaktı.

İşin mal alım kısmının başkaca hizmet alımı ve yapım işi ile ihale edilmesi sebebiyle yüklenicinin gerçekleştirmiş olduğu tüm mal teslimleri ve hizmet ifaları tek bir faturada toplanmış ve bu faturada da işin gerçekleştirilen kısmının tamamına %18 oranında KDV uygulanması zorunlu olmuştur.

30.12.2007 tarih ve 26742 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 2007/13033 sayılı Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararında hangi teslim ve hizmetlerin hangi oranda katma değer vergisine tabi tutulacağı belirlenmiştir. Buna göre ihale kapsamında teslim alınan bazı mallara ilişkin söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında uygulanması gereken KDV oranlarına aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 8: Teslim Alınan Mallar İçin Gerçekte Ödenmesi Gereken KDV Oranları

Sıra No	Teslim Edilen Mal	Bakanlar Kurulu Kararına Göre Uygulanması Gereken KDV Oranı	Mevcut Durumda Uygulanan KDV Oranı
1	Kur'an-ı Kerim	1%	18%
2	Un	1%	18%
3	Taze Yufka	1%	18%
4	Laptop Çantası	8%	18%
5	Kaymak	8%	18%
6	Kıyma	8%	18%
7	Soru Bankası	8%	18%
8	Dana Bonfile	8%	18%
9	Kiraz-Vişne-Kivi-Ayva-Çilek	8%	18%
10	Temizlik Bezi	8%	18%

İhale kapsamında temin edilen 745 adet malın toplam sözleşme bedelinin yaklaşık %30'luk kısmını oluşturduğu, bazı mal kalemlerinin olması gerekenin üstünde oranlardan

katma değer vergisine tabi tutularak %18 oranında vergilendirildiği görülmektedir. Şayet Kurum söz konusu işin mal alım kısmını ayrı bir ihale olarak gerçekleştirmiş olsaydı böyle bir durumla karşı karşıya kalınmayacak, teslim alınan tüm mallar için Bakanlar Kurulunca belirlenmiş oranlar üzerinden katma değer vergisi ödenecekti.

Kurum'un ihale sürecini en başından itibaren Kanun'a aykırı olarak gerçekleştirmesi, bazı mallar için daha yüksek KDV ödenmesine neden olmuş, bu ise Kurum giderlerinin artmasına sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında; günün rayiçlerini yansıtmayan mal kalemlerinin tespiti için Belediye Başkanının talimatı ile inceleme başlatıldığı, inceleme sonucunda aşağıda yer alan hususların tespit edildiği bildirilmiştir:

KDV oranı %1 olan bazı malzemelerin KDV'sinin %18 olarak hesap edildiği ve bu hata sonucu 2.890,00 TL, KDV oranı %8 olan bazı malzemelerin de KDV'sinin %18 olarak hesap edilmesi sebebiyle 245.632,00 TL olmak üzere toplam 248.522,00 TL KDV farkından kaynaklanan fazla ödeme yapıldığı,

İdare tarafından teslim alınan bazı mal ve malzemelerin maliyetlerinin piyasa değerinden fazla olduğu, hakedişle alınan 745 kalem malzemenin beş büyük marketten fiyat araştırmasının yapıldığı, araştırma sonucunda söz konusu marketlerin bildirmiş olduğu bedellerin ortalaması dikkate alındığında İdare tarafından teslim alınan mal ve malzemelerin piyasa değerinin 393.855,00 TL üzerinde bedel ödenerek alındığı,

Söz konusu tutarların Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından 31.05.2018 tarihinde ilgili firmanın alacağından mahsup edilerek tahsil edildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, bulgu konusu yapılan ihalelerde rekabeti engelleyici olduğu düşünülen noktalarla ilgili olarak; bundan sonra yapılacak uygulamalarda denetim raporunda belirtilen hususlara titizlikle riayet edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edildiği, piyasa rayiçlerine aykırı mal alımı nedeniyle 393.855,00 TL, hatalı KDV oranının esas alınmış olması sebebiyle 248.522,00 TL fazla ödemede bulunduğu, toplamda ise 642.377,00 TL yersiz ödemede bulunduğu, ancak söz konusu tutarın yüklenicinin alacağından mahsup edilmek suretiyle tahsil edildiği anlaşılmaktadır. İhalelerde yer alan rekabeti engelleyici hususlar ile ilgili olarak da bundan sonra yapılacak ihalelerde bulguda yer alan hususlara dikkat edileceği

belirtilmektedir. Kurum tarafından bulguda bahsedilen mevzuata aykırılıklara dikkat edileceği belirtildiğinden ilgili hususların takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 4: Kurum Tarafından Gerçekleştirilen İhalelerde Uygulama Hatalarının Bulunması

Kuruma ait ihalelerinin incelenmesi neticesinde; birçok ihalede aralarında doğal bağlantı olmayan işlerin bir arada ihale edildiği, söz konusu ihalelerde isteklilerin ihalelere girişini kısıtlamaya sebep olabilecek düzenlemelere yer verildiği, bu sebeple rekabetin ve eşit muamelenin tam olarak sağlanmasına engel olduğu, tüm bu nedenlerle kaynakların verimli kullanılması ilkesinin ihlal edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine söz konusu Kanun maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği düzenlenmiştir.

Hizmet alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu*" başlıklı 41'inci maddesinde makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu, ancak, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, söz konusu hususun yeterlik kriteri olarak belirlenebileceği belirtilmiştir.

Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde de Yönetmelik hükmüne benzer şekilde "*kendi malı olma şartının aranmamasının*" esas olduğu ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "*Şartnameler*" başlıklı 12'inci maddesinde teknik şartnamelerde rekabeti engelleyici hususlar bulunmayacağı, belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kurum tarafından yapılan ihaleler incelendiğinde yukarıda verilen mevzuata aykırılıklar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 9: İhalelerde Yer Alan Rekabeti Engelleyici Hususlar

Sıra No	İhale Kayıt No	İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)	İhalenin İçeriği	Rekabeti Engelleyici Hüküm
1	2016/381471	Arnavutköy İlçesi Sınırları Dâhilinde; Katı Atık Toplama ve Nakli İle Cadde ve Sokakların El ve Makine İle Süpürülmesi İşİ	59.994.530,00	336 Personel ve 55 Araç İle İlçe Geneli Katı Atık Toplama Ve Temizlik	1-İhale konusu 55 araçtan 11'i için isteklinin kendi malı olma şartı, 2-Teknik şartnamede istenen bazı araçlar için aranan teknik özelliklerin belirli bir marka modele işaret etmesi.
2	2016/483394	Arnavutköy Belediyesi Personel Destek Hizmet Alımı	13.759.520,40	150 Adet Personel ve 3 Adet Minibüs Kiralama Hizmet Alım İşİ	1-Minibüslerden birinin isteklinin kendi malı olması şartı, 2-Yüklenicinin D2 belgesine sahip olması şartı
3	2016/487730	Arnavutköy Belediye Spor Kompleksleri ve Futbol Sahaları Personel Destek Hizmet Alım İşİ	8.009.497,15	65 Adet Personel ve 2 Adet Minibüs Kiralama Hizmet Alım İşİ	1-Minibüslerden birinin isteklinin kendi malı olması şartı, 2-Yüklenicinin D2 belgesine sahip olması şartı
4	2015/7781	Arnavutköy Belediyesi Özel Güvenlik Hizmet Alımı İşİ	7.736.949,00	120 Güvenlik Personeli ve 3 Adet Araç Hizmet Alınması İşİ	1- Minibüslerden birinin isteklinin kendi malı olması şartı, 2-Yüklenicinin D3 belgesine sahip olması şartı
5	2016/478779	2017 Yılı Kadın Kültür Merkezi Ve Arnavutköy Gençlik Merkezleri Hizmet Alım İşİ	6.292.285,00	68 Adet Tam Zamanlı 10 Adet Part Time Personel ve 677 Kalem Malzeme Ve Organizasyon Hizmet Alım İşİ	1-Mal alımı, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı, organizasyon işi ve gezici kütüphane yapım işi ile işletilmesi işinin birlikte ihale edilmesi 2-İsteklinin TURSAB A Sınıfı seyahat acentesi belgesine sahip olması şartı

Yukarıda 1 sıra numarası ile gösterilen ihalede İdare tarafından, 55 araçtan 11'i için isteklinin kendi malı olma şartının getirildiği tespit edilmiştir. Kendi malı olma şartının yukarıda verilen mevzuat hükümlerine göre ancak işin gerektirdiği durumlarda istenebileceği göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu araçların İdare'nin vazgeçemeyeceği ve sürekli kullanmak durumunda kalacağı araç olması beklenmektedir. Mevcut durumda ise söz konusu araçların tümü için bunu söylemek mümkün bulunmamaktadır. Örnek olarak isteklinin kendi malı olma şartı getirilen ve yılda 312 gün çalıştırılması öngörülen 11 araçtan; 5,5 m³ yol süpürme-yıkama aracı, 2 m³ yol süpürme-yıkama aracı ve yol yıkama-afiş sökme-kanal açma araçlarının 2017 yılında çalışmadıkları gün sayılarının sırasıyla 98, 98 ve 93 gün olduğu tespit

edilmiştir. Yani söz konusu araçlar yaklaşık olarak yılın üçte birinde çalıştırılmamıştır. Bu durumdan söz konusu araçların İdare tarafından sürekli kullanılan ve vazgeçilemeyecek nitelikte araçlar olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu ihaleye ilişkin olarak ihale dokümanında en az 5,5 m³ hidrostatik yol süpürme ve yıkama aracı için istenen özelliklerin piyasada yalnızca belirli bir markanın aracı tarafından karşılanıyor olması hususu da yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu durum İdare yetkilileriyle yapılan görüşmede söz konusu tanımlamayı karşılayan başka araç olup olmadığı sorgulanmış, bu konuda Kurum tarafından herhangi bir araç sunulamamıştır.

Bu ihaleye ilişkin olarak belirtilmesi gereken bir diğer husus ise, ihale dokümanında isteklinin kendi malı olması istenen ve özellikleri dokümanda tafsilatlı olarak sayılan “*Konteyner Yıkama Aracının*” istenen motor gücünün en az 180 HP olarak belirlendiği ancak ihaleyi alan istekli tarafından 174 HP araç sunulduğu, mevcut durumda söz konusu isteklinin ihale dışı bırakılması gerekirken ihalenin üzerinde bırakıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki tabloda bilgileri verilen 2, 3 ve 4 numaralı ihalelerin personel çalıştırmasına dayalı ihaleler olduğu, İdare tarafından söz konusu ihaleler kapsamına servis aracı kiralanması hususunun da eklendiği, servis aracı kiralanmasının ihalelere eklenmesi sonucunda söz konusu servisleri işletecek olan isteklilerden Karayolları Taşıma Yönetmeliği’nde düzenlenen D2 ve D3 belgelerine sahip olunması ile söz konusu servislerin isteklilerin öz malı olma koşulunun da ihaleye istekli olabilmek için şart olarak eklendiği tespit edilmiştir.

Karayolu Taşıma Yönetmeliği’nin “*Yetki belgesi türleri*” başlıklı 6’ncı maddesinde “D” türü yetki belgesinin otobüsle yurtiçi yolcu taşımacılığı yapacak gerçek ve tüzel kişilere verileceği düzenlenmiştir. Ayrıca Yönetmelik’in “*Yetki belgesi almanın veya yenilemenin özel şartları*” başlıklı 13’üncü maddesinde D2 ve D3 belgesine sahip olabilmek için otobüslerin kayıtlı ve tescilli olması, otobüslerin toplam koltuk sayısının belirli bir limiti aşması ve bu otobüslerin söz konusu kişinin öz malı olması şartı ile işletme sermayesinin belirli bir tutarı aşması şartı getirilmiştir.

Yani söz konusu ihalelere belirtilen hükümlerin konulması ile asıl işi personel çalıştırılmasına dayalı işleri yürütmek olan ancak yukarıda belirtilen servis belgelerine ve araçlara sahip olmayan isteklilerin ihaleye girişi engellenmiş olmaktadır.

Söz konusu ihalelerin personel çalıştırılmasına dayalı olması, servis taşımacılığı işinin ihalelerin personel çalıştırılmasına dayalı bölümleri ile doğal bir bağlantısının bulunmaması, taşıma işinin bu işten ayrılmasının ve müstakil bir ihale ile alımının yapılmasının mümkün bulunması sebepleriyle ihalenin bu şekliyle yapılması rekabeti engelleyecek nitelikte ve kamu

kaynaklarının verimli kullanılması ilkesine ters düşecek niteliktedir.

Ayrıca yukarıda anlatılan duruma bazı istekliler tarafından da itiraz edildiği tespit edilmiştir. Örnek olarak 4 sıra numaralı ihaleye yapılan itirazda, D3 belgesinin araç kiralama ihalelerinde istendiği, özel güvenlik hizmet alımı ihalelerinde bu belgenin istenmesinin Kanun'a aykırı olacağı, ayrıca söz konusu aracın kendi malı olma şartının rekabeti engelleyeceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu itirazın esasına girilmeden süre kısıtlarına uyulmadığı gerekçesiyle reddedildiği görülmüştür.

Rekabetin bu şekilde kısıtlanmasının yol açtığı bir diğer durum ise yüklenicilerin söz konusu araç kiralamalarından yüksek oranda kar elde etmesidir. Değerleri ortalama 80-90 bin TL olan araçların aylık ortalama 4.100 TL üzerinden kiralanması ile Yükleniciler 20-24 ay aralığında araçlara ödemiş oldukları paraları geri almış olmaktadır. Bazı ihalelerin 30-36 ay arasında sözleşme süresine sahip olduğu düşünüldüğünde yüklenicilerin hem araç kiralamasından ciddi oranda kar ettiği hem de üzerine araçların da ekstra kâr olarak kendilerinde kaldığı açıktır.

Söz konusu servis araçlarının muadili araçların, İdare'nin Ulaştırma Müdürlüğüne mevzuata uygun ve rekabete açık olarak yapılan ihalesinde de kiralandığı ve söz konusu ihalede fiyatların yukarıda verilen fiyatlara göre yaklaşık yarı yarıya düşük olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu servis araçlarının bu nitelikte bir ihaleyle sağlanabileceği düşünüldüğünde kaynakların verimli kullanılması ilkesinin Kurum tarafından ihlal edildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Tabloda gösterilen 5 numaralı ihalede ise mal alımı, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, organizasyon hizmet alımı ve gezici kütüphane yapım işinin bir arada ihale edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu ihale dokümanında ihale kapsamında yer alan gezileri gerçekleştirebilmesi amacıyla isteklilerin TÜRSAB A sınıfı seyahat acentesi belgesine sahip olmaları da şart koşulmuştur.

Söz konusu belgenin ihaleye ilişkin olarak yalnızca gezi organizasyonlarında işlevi olduğu, bu belgenin ihale kapsamında bulunan mal alımı, personel çalıştırılması, gezici kütüphane yapımı işleriyle herhangi bir bağının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yani söz konusu ihaleler konularına göre ayrılıp müstakil ihaleler şeklinde yapılmış olsa idi bu belge yalnızca organizasyonlara ilişkin ihale için istenecek, bu şekilde mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihalelerine ilgilerine göre TÜRSAB A sınıfı seyahat acentesi belgesine sahip olmayan istekliler de katılabilecek ve rekabet sağlanabilecekti.

İdare'nin 5 sıra numaralı ihalede uygulamış olduğu mevzuata aykırı hususlar rekabeti kısıtladığından başka mevzuat aykırılıklarını da beraberinde getirmektedir. Söz konusu mevzuat aykırılıklarından biri de personel çalıştırılmasına ilişkin bölümde yüklenicinin yüksek

kârlar elde etmesidir. Hizmet Alımı Uygulama Yönetmeliği'nin “*Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi*” başlıklı 9'uncu maddesinde yaklaşık maliyet hesabında yüklenici karının %20'yi geçemeyeceği düzenlenmiştir. Ancak söz konusu ihalede yüklenicinin teklif cetvelinde bulunan personel çalıştırılmasına dayalı kısımdaki kâr oranları incelendiğinde neredeyse tüm personel tiplerinde %20 kar oranının aşıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak; Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelerde Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan eşit muamele ve rekabetin sağlanması ilkelerine uygun davranılmalı, ihale dokümanlarında rekabeti kısıtlayacak hükümlere yer verilmemeli, mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri doğal bağlantı olmadıkça bir arada ihale edilmemelidir. Söz konusu ilkelere aykırılıklar rekabetin kısıtlanmasına, yüklenicilerin yüksek kârlar elde etmesine sebep olduğundan kaynakların verimli kullanılması ilkesi de doğrudan ihlal edilmektedir. Bu ise uygulayıcı konumunda bulunan Kurum görevlileri açısından mali ve cezai sorumlulukları beraberinde getirebilecektir.

Kamu idaresi cevabında; Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 41'inci maddesi uyarınca İdarenin işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya ve istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterlik kriteri olarak belirleyebileceği, söz konusu hüküm doğrultusunda Katı Atık Toplama ve Nakli İle Cadde ve Sokakların El ve Makine ile Süpürülmesi İşleri kapsamında talep edilen 55 araçtan 11'inin isteklinin kendisinin olma şartının getirildiği,

İsteklinin kendi malı olma şartı getirilen araçlardan 5,5 m³ ve 2 m³ yol süpürme-yıkama aracı ile yol yıkama afiş sökme-kanal açma aracının 2017 yılı içerisinde sırasıyla 98, 98 ve 93 gün çalışmamaları ile ilgili olarak; bahsedilen araçlardan 5,5 m³ ve 2 m³ yol süpürme ve yıkama araçlarının araç filosuna 24.02.2017 tarihinde katıldığından 46 günlük eksikliğin buradan kaynaklandığı, aynı araçların Ağustos ve Eylül aylarında yerinin Arnavutköy Güney Kuşaklama Yol Projesi kapsamında araç parkı içerisinde bulunan süpürme araçlarının döküm sahasının yerinin değiştirilmesi sebebiyle 41 gün eksik çalıştırıldığı, bu araçların eksik çalıştıkları günler için yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmadığı,

Yol Yıkama-Afiş sökme, Kanal Açma aracının ise araç filosuna 12.04.2017 tarihinde katıldığından 61 günlük eksikliğin buradan kaynaklandığı, kalan eksik günlerin ise arıza, periyodik bakım gibi sebeplere dayandığı, eksik çalışılan günler için yükleniciye herhangi bir ödemede bulunulmadığı,

5,5 m³ hidrostatik yol süpürme aracı için belirlenen özelliklerin piyasada 3 farklı

markadan temin edilebilir olduğundan belli bir marka ve modeli işaret etmediği,

Konteynır yıkama aracının istenen motor gücünün en az 180 HP olarak belirlendiği ancak ihaleyi alan istekli tarafından 174 HP araç sunulduğunun tespiti ile ilgili olarak; bahsedilen aracın ruhsat bilgilerinden de anlaşılacağı üzere, motor gücünün 155 KWA olduğu, 1 Kilowat=1.341 HP eşitliği ile $155 \text{ KWA} \times 1.341 \text{ HP} = 207 \text{ HP}$ ye denk geldiği, buna göre aracın istenen minimum teknik özellikleri sağladığı,

Bulgu maddesinde belirtilen diğer hususlara bundan sonraki yapılacak ihale ve uygulamalarda dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin uygulaması ile savunmasının birbiriyle çeliştiği görülmektedir. Şöyle ki idarece “*yeterlik kriteri*” olarak belirlenen ve isteklilerin bir kısmının belki de ihaleye girebilmesini engelleyen “*kendi malı olma*” şartına konu araçların, yüklenici tarafından sözleşmenin başında 46 gün-61 gün gibi uzun süreler getirilmemesi ve İdare tarafından da - sözleşmede ceza hükmü bulunmasına rağmen- bu konuya ilişkin herhangi bir yaptırım uygulanmaması hususu, mevzuatımızın kendi malı olma kriteri için istemiş olduğu “*işin niteliğinin gerektirdiği hal*” koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediğini muğlak hale getirmektedir.

Yani İdare bir yandan işin yapılması açısından söz konusu araçları elzem görerek söz konusu araçlara sahip olunmasını ihaleye giriş kriteri olarak belirlemiş, ihaleden sonra bu hareketiyle çelişecek şekilde uzun süre sözü edilen araçların idareye teslim edilmemesine rağmen hem herhangi bir yaptırımda bulunmamış hem de araçlar bulunmaksızın işlerin eksiksiz bir şekilde yürütüldüğü ifade edilmiştir. İhaleye giriş şartı olarak kendi malı olması gereken bazı araçların birkaç ay boyunca hiç bulunmaması işleri aksatmıyor ise söz konusu araçlar için ne gibi teknik zorunluluklardan ötürü kendi malı olma şartı getirildiği anlaşılammaktadır. Kurumun ihaleye giriş şartı olarak kendi malı olma şartı getirmesinin söz konusu araçlar bakımından ihalede rekabeti kısıtlayıcı olduğu açıktır.

Bulguda bahsedilen konteynır yıkama aracının istenen motor gücünde olmadığı hususuna ilişkin olarak Kurum tarafından sözleşme imzalandıktan sonra İdareye teslim edilen aracın ruhsat bilgileri gönderilmiş, söz konusu aracın teknik şartnamede yazılı şartları taşıdığı ifade edilmiştir. Ancak, bulgu konusu husus sözleşmeden sonra teslim edilen aracın teknik şartnamede yazılı şartları taşıyor olması değil, ihaleye giriş şartı olarak konulan yüklenicinin kendi malı olma zorunluluğu bulunan ve ihale öncesi ihaleye katılmak için Kuruma sunulan

araca ait teknik kriterlerin teknik şartnamede yazılı olan şartları taşımaması hususudur.

Buna göre, yüklenici teklifini sunarken Kurum tarafından teknik şartname ile getirilen kendi malı olma şartını taşıyıp taşımadığını ispat etmek amacıyla araçların ruhsat bilgilerini de teklifiyle birlikte Kuruma sunmuştur. İhale dosyasında yapılan incelemede yüklenicinin kendi malı olarak sunduğu konteynır yıkama aracının 130 KW gücünde olduğu ruhsat bilgilerinden anlaşılmaktadır. 1 Kilowat=1,341 HP eşitliği ile $130 \text{ KWA} \times 1,341 \text{ HP} = 174,3 \text{ HP}$ ye denk gelmekte olup, araçta talep edilen en az 180 HP şartını sağlamadığı görülmektedir. Esasında bu eksiklik yüklenicinin elenmesine sebep olması gerekirken, ihale komisyonunca bu husus atlanmış ve araç teknik şartnamede yazılı özellikleri taşıyormuşçasına ihale sonuçlandırılmıştır. Bu manada İdarenin cevabının yerinde görülmesi mümkün değildir.

İdare tarafından hidrostatik yol süpürme aracı için istenen özelliklerin piyasada yalnızca belirli bir markayı tarif etmediğine ilişkin savunmasında ise 3 farklı marka ve modelde aracın teknik özelliklerinin savunma ekinde gönderildiği anlaşılmaktadır. Savunma ekinde gönderilen araçlardan birinin teknik şartnamede yazılı şartları taşıdığı, bir aracın 40 lt/dakika basınçlı su sağladığı, bu sebeple şartnamede yazılı olan en az 65 lt/dakika yüksek basınçlı su sağlama şartını sağlayamadığı, Kurum tarafından üçüncü araca ilişkin olarak yeterli teknik bilgi gönderilmediğinden söz konusu aracın teknik şartnamede yazılı şartları taşıyıp taşımadığı anlaşılamamıştır.

Kurum tarafından yapılacak ihalelerin, ihale mevzuatına aykırı olmaması, ihale dokümanında rekabeti engelleyecek unsurlara yer verilmemesi ve ihalelerin olabilecek en rekabetçi ortamda yapılarak kamu kaynağının etkin kullanılması gerekmektedir. İhale işlemlerinin mevzuata uygun şekilde rekabeti kısıtlayıcı unsurlar olmaksızın yapıp yapılmadığının kontrolüne gelecek yıl denetimlerinde devam edilecektir.

BULGU 5: Kurum Hizmet Araçlarının Personeller Tarafından Tatil Günlerinde ve Özel İşlerinde Kullanılması

Kuruma ait binek araçların yakıt, HGS ve OGS giderleri ile görev kâğıtlarının incelenmesi sonucunda, gerek hafta içi gerekse resmi tatiller ile hafta sonlarında söz konusu araçların herhangi bir görev emri olmaksızın şehir dışına çıkarıldığı tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanununun “*Kanunun şümülü*” başlıklı 1’nci maddesinde belediyelere ait araçların bu Kanun kapsamında değerlendirileceği, “*Taşıt verilecekler*” başlıklı 4’ncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam

hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiği belirtilmiştir.

Mezkûr kanunun “Cezalar” başlıklı 16’ncı maddesinde aynen;

“Bu Kanunun şümulüne giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin gayrisinde veya şahsî hususlarda kullananlar veya kullanılmasına müsaade edenler veya kanunda yazılı olduğu şekilde kullanılmış gibi gösterenler veya kanunen bir makama veya işe tahsis olunmadığı hâlde hakikati tağyir ile bu taşıtlardan istifade eden ve ettirenler, bunların gidiş gelişine müsaade edenler veya kanuna aykırı olarak numara ve plaka verenlerle kullananlar veya kullanılmaya elverişli olduğu hâlde ekonomik ömrünü doldurduğu bahanesiyle yenileyen veya yeniletkenler veya bu hususlar için masraf tahakkuk evrakını hazırlayan veya tasdik veya bunlara ait ita emirlerini vize edenler hakkında bir seneye kadar hapis cezasına hükmolunur. Bu yüzden hasıl olan masraf ve zararlar genel hükümlere göre tazmin ettirilir. Tekerrürü halinde verilecek hapis cezası iki aydan aşağı olamaz.”

denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Resmi belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve iadesi” başlıklı 16’ncı maddesinde aynen;

“Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar. Devlet memurları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçılara da şamildir.”

Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde kendisine araç tahsis edilecek kişilerin 237 sayılı Kanun’da çok sınırlı olarak sayıldığı, mezkûr Kanunda belirtilen unvanlar dışında kimsenin emrine ve zatına araç tahsis edilemeyeceği açıkça anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kurumun müdür ve üzeri pozisyonlarında bulunan herkesin şahsına araç tahsis edildiği, söz konusu araçların ilgililerince şoförsüz olarak kullanıldığı, araçların resmi tatil ve hafta sonlarında Belediye garajına bırakılması gibi bir uygulamanın bulunmadığı, araçların kişisel kullanımının olup olmadığına ilişkin herhangi bir takibin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olsa da bir an için söz konusu kişilerin emir ve zatlarına araç tahsis edilmesinin Belediye hizmetlerinin devamlılığı gereği doğru olduğu düşünülse bile, araçların herhangi bir görev emri olmaksızın özellikle hafta sonları ve resmi tatillerde il dışında kullanılmasının hiçbir izahı bulunmamaktadır.

Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden alınan akaryakıt giderleri, araç görev kağıtları, bankalardan alınan HGS ve OGS geçiş bilgileri, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünden alınan geçici görevlendirme yazıları ile kurum personelinin izinli olduğu tarihlerin incelenmesi sonucunda; 2017 yılı içerisinde çeşitli tarihlerde 29 farklı binek aracın herhangi bir görevlendirme bulunmaksızın İstanbul ili dışında bulunan toplam 178 adet gişeden geçiş yaptığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, bazı araçların şehir dışına çıkmadan önce akaryakıtlarının Belediye kaynakları ile karşılandığı, bazı kişilerin yıllık izinde oldukları dönemlerde araçlar ile birlikte il dışına seyahat ettikleri, OGS ve HGS giderlerinin de Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Örneğin, 34 VZ 8736 plakalı aracı kullanan kişinin 31.07.2017 ile 11.08.2017 tarihleri arasında on iki günlük yıllık izin kullandığı, söz konusu araca 28.07.2017 tarihinde Cuma günü Belediye imkânları ile 30 litre akaryakıt doldurulduğu, 28.07.2017 tarihinde saat 16:51'de Yavuz Sultan Selim Köprüsünü kullanarak İstanbul'un Anadolu yakasına geçtiği, saat 17:14 itibariyle Osmangazi Köprüsünü kullanarak Bursa ilinde Gebze-İzmir Otoyolu'na girdiği, saat 22:43 itibariyle de Aydın ilinde bulunan Germencik gişesinden çıkış yaparak Aydın'a geldiği tespit edilmiştir. Aynı araca ilişkin 29.07.2017 tarihinde ise saat 17:53'te Aydın ili Germencik gişesinden giriş, saat 18:28'de İzmir ilinde bulunan Tahtalıçay gişesinden çıkış yaparak İzmir iline gelindiği ve aynı günde tekrar Aydın'a dönüldüğüne ilişkin OGS kayıtları mevcuttur.

34 UG 2140 plakalı aracı kullanan kişinin 10.07.2017 ile 21.07.2017 tarihleri arasında on iki günlük yıllık izin kullandığı, söz konusu aracın 10.07.2017 tarihinde saat 02:52'de Fatih Sultan Mehmet köprüsünü kullanmak suretiyle Anadolu yakasına geçtiği, 03:24 itibariyle Osmangazi Köprüsünü kullanarak Bursa ilinde Gebze-İzmir Otoyolu'na girdiği, 16.07.2017 tarihinde saat 16:38 itibariyle Aydın Batı gişesinden giriş, saat 17:19'da Tahtalıçay gişesinden çıkış yaparak İzmir'e geldiği, 17.07.2017 tarihinde ise Seferihisar, Çeşme ve Alaçatı gişelerinden de geçişlerin bulunduğu tespit edilmiştir.

Diğer araçlarla ilgili olarak da Adana, Edirne, Niğde, Bursa, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Ankara, İzmir gibi şehirlerde bulunan gişelerden geçiş yapmalarına ilişkin örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, kurum araçlarının bu şekilde şahsi amaç doğrultusunda kullanılmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği açıktır. Söz konusu suiistimallerin önlenmesi adına Kurum araçlarının görev dışında hafta sonları Kurumda bırakılması, yıllık izin gibi durumlarda personel tarafından kullanımının önüne geçilmesi, kontrolün sağlanması amacıyla takip sistemi oluşturulması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu yapılan OGS ve HGS bedellerinin hesaplanarak ilgililerinden tahsil edildiği, 34 VZ 8736 plakalı aracı kullanan kişinin 28.07.2017 tarihinde Belediye imkânları ile 30 litre yakıt aldığı, ancak yıllık izin bitiminde 14.08.2017 tarihinde kendi imkânlarıyla akaryakıt aldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta ilgililerden bedellerin tahsil edildiğini ve bir kısım kişilerin kullandıkları akaryakıtı karşılama maksadıyla kendi imkânları ile alım yaptıkları belirtilmiş ise de söz konusu durumdan; Kurum araçlarının özel kullanımlara açık olduğu, Kurum araçlarının kullanımının İdare tarafından takip edilmediği, araç takip sisteminin olmadığı anlaşılmaktadır.

Bulguda yer alan plakalar örnek mahiyetinde yazılmış olup, başka kişiler tarafından da benzer kullanımlar bulunmaktadır. Eğer idare tarafından özel kullanımlara ilişkin tahsilat yoluna gidilecekse kendisine araç tahsisi yapılan herkesin kullanımları kontrol edilerek şahsi kullanımlar belirlenmeli ve buna ilişkin tutarlar ilgililerinden tahsil edilmelidir.

Kamu idaresince de kabul edildiği üzere kendilerine mevzuat hükümleri uyarınca araç tahsisi yapılamayacak kişiler yıllık izinde dahi bulunsalar Kurum araçlarını kullanmaktadırlar.

Bulgu konusu edilen hususlar da dikkate alınarak Kamu İdaresi tarafından araçların özel kullanımları engelleyecek şekilde takip edilmesi, buna ilişkin araç takip sistemi kurulması, tüm bunlara rağmen özel kullanımlar tespit edilir ise maliyetlerin ilgililerden tahsil edilmesi ve gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Kiraya Verilmesi Suretiyle Yalnızca Özel Kişilere Kullandırılması

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi sonucunda; Belediyece kiraya verilen toplam 62.340 metrekarelik iki farklı park alanının halkın kullanımına kapatıldığı, 1242 metrekarelik tescil dışı park alanının üzerinde işgalin yer aldığı, söz konusu işgale ilişkin ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmadığı, işgalin sonlandırılması için yasal işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Arnavutköy Belediyesi tarafından Bolluca 420 Ada Mavigöl Mahallesi Erdağı Sokak No:12 adresinde bulunan, plan fonksiyonu park olan toplam 41.515,50 metrekarelik alan Belediye Encümeninin 24.11.2016 tarih ve 2067 sayılı kararı ile 75.000,00 TL (KDV Dahil)

bedel karşılığında, Bolluca 434 Ada Mavigöl Mahallesi Sümela Caddesi No:7 adresinde bulunan, plan fonksiyonu park olan toplam 20.825,00 metrekarelik alan Belediye Encümeninin 24.11.2016 tarih ve 2068 sayılı kararı ile 38.000,00 TL (KDV Dahil) bedel karşılığında bir derneğe 3 yıllığına kiraya verilmiştir.

Söz konusu taşınmazların kiralama şartnamesinin üçüncü kişilere devri düzenleyen 36'ncı maddesinde kiralanan yerin Belediyenin yazılı izni olmaksızın kısmen veya tamamen üçüncü kişilere devredilmesinin mümkün olmadığı, aksine bir uygulamanın akde aykırılık kabul edilerek tahliye sebebi sayılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; kiraya verilen taşınmazların, kiracı durumda olan Dernek tarafından kullanılmadığı, bu yerlerin söz konusu Dernek tarafından villalardan kurulu lüks sitenin kullanıma bırakılmış durumda olduğu, kiralama dosyasında Belediye tarafından kısmen veya tamamen devredilmesine izin verildiğine ilişkin herhangi bir yazılı belge bulunmadığı, sitenin etrafının duvarlar ile kapatıldığı, giriş ve çıkışların ise özel güvenlik görevlilerinin bulunduğu iki farklı nizamiye kapısından yapıldığı, site sakinleri haricinde siteye girişe izin verilmediği tespit edilmiştir. Böylece, kiraya verilmiş olan park alanlarının halkın kullanımına kapatıldığı, müşterek ihtiyaçlara cevap vermesi gereken Belediye park alanlarının yalnızca site sakinlerine hizmet verdiği görülmüştür. Ayrıca site giriş ve çıkışlarının halkın giriş ve çıkışına kapatılmış olması sebebiyle planda imar yolu olarak görülen ve müşterek ihtiyaçlara cevap vermesi gereken yolların da yalnızca site sakinlerince kullanılabilirdiği anlaşılmıştır.

Yerinde yapılan incelemede, söz konusu site içerisinde yer alan Karlitepe Sokak ile Elibol Sokak kesişimlerinde kalan ve imar planında park alanı olarak görülen belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil dışı 1.242,52 metrekarelik alanın söz konusu site tarafından kilitli parke taşı döşenmek suretiyle otopark haline getirilerek sitenin kullanımına kazandırıldığı, otopark olarak kullanılan park alanı üzerinde sitenin işgalci durumunda olmasına rağmen Belediye tarafından ecrimisil uygulanmadığı ve işgalin sona erdirilmesi hususunda gerekli yasal işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye başkanının görev ve yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinin (e) bendinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetki ve görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Tanımlar*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; "*Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen*

imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri” denilerek taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun’un “*Üst Yöneticiler*” başlıklı 11’inci maddesinde belediyelerde üst yönetici belediye başkanı olarak belirlenmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağılin kusuru aranmaz." denilmektedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da “*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*” hükmü yer almaktadır. Buna göre; işgal altında bulunan taşınmaz için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerektiği açıktır.

Yukarıda anılan hükümler çerçevesinde, işgalli olan taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, tahliye işlemleri için talepte bulunulması, park alanı olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması, müşterek ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan taşınmazların tüm vatandaşların kullanımına açılmasının sağlanması Belediye’nin temel görevlerindedir.

Kamu idaresi cevabında; bahse konu işgalli yerle ilgili olarak 15.03.2018 tarih ve 449 sayılı Belediye Encümen Kararı ile 08.01.2013 – 08.01.2018 tarihleri arası geriye dönük 5 yıl için 2886 sayılı Kanunun 75. maddesi uyarınca 40.000,00 TL ecrimisil bedeli alınmasına karar verildiği, 25.04.2018 tarihinde makbuz karşılığı tahsilatın gerçekleştirildiği, otopark işgalinin sonlandırıldığı ve imar planlarındaki park alanının fiili olarak da parka dönüştürüldüğü,

18.01.2018 tarih ve E.1771 sayılı yazımız ile Bolluca 420 ve 434 adada bulunan park alanlarının kiracısı olan Derneğe kiralama şartnamesi uyarınca park alanlarında bulunan

nizamiyelerin kaldırılarak parkların halkın serbest geçiş ve kullanımına açılmasının istendiği, yerinde yapılan tespit; site ana girişinde bulunan bariyerlerin kaldırılarak parkların halkın serbest geçiş ve kullanımına açık olduğuna ilişkin uyarı yazıları asıldığı,

Sitenin ikinci girişi olarak kullanılan ve imar planlarında Belediye Hizmet Alanı olan kısmın, planlarda imar yolu olmayıp tescil harici alan olduğu, bu kısım için İstanbul Defterdarlığı Avrupa Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığına sitenin müteahhit şirketi tarafından ecrimisil ödendiği, sitenin bu girişi imar planlarında yol olarak ayrılmadığından ve mülkiyetin tasarrufu Belediyeye ait olmadığından herhangi bir işlem yapılmadığı,

Sonuç olarak kiraya verilen park alanlarının site girişinde bulunan bariyerlerin kaldırılması suretiyle halkın kullanımına açılmasının sağlandığı ve Mavigöl Mahallesi Karlıtepe Sokak ve Elibol Sokak kesişiminde kalan 1242,52 m² alanlı tescil dışı park alanında bulunan işgal sonlandırılarak gerekli ecrimisil tahakkuk ve tahsilatının yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek işgalli durumda olan park alanına ilişkin ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapıldığı, söz konusu yerin imar durumuna uygun hale getirildiği, park alanı olarak kiraya verilen yerlerin ise halkın kullanıma açılması için gerekli işlemlerin yapıldığı belirtilmiştir.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan park alanları amaçları dışında kullanılamayacağı gibi, halkın kullanımına da kapatılamaz. Söz konusu yerler kiraya dahi verilmiş olsa belde sakinlerinin kullanıma sunulması kanuni bir gerekliliktir. Site yönetimince güvenlik bariyerleri koymak ve halkın girişini kısıtlamak suretiyle söz konusu yerlerin kullanımının yalnızca site sakinlerine sağlanması kabul edilebilir bir durum değildir.

Söz konusu giriş ve çıkış noktaları site yönetimi tarafından tekrar kapatılması ve bu suretle halkın kullanımına engel olunması olası bir durum olduğundan gerekli takip işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Bulgu konusu hususun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 7: Belediye Tarafından Dernek ve Vakıflara Mevzuata Aykırı Olarak Yardımda Bulunulması

Arnavutköy Belediyesince yapılan ve ayrıntısına aşağıdaki tabloda yer verilen bir takım ihaleler kapsamında; Arnavutköy 2428 parselde yer alan mülkiyeti bir Cemiyete ait bulunan ve bir Vakfa ait Eğitim Kurumlarınca işletilen özel okul binasına çeşitli imalatlar yapıldığı,

Arnavutköy 16079 parselde yer alan aynı Cemiyetin Arnavutköy şube binasına iç cephe boyası yapıldığı ve ayrıca mülkiyeti Belediyeye ait olup bir Dernek tarafından kiralanana yapının iç cephe boyasının Belediye tarafından yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Derneklere Yapılan İmalatlar

Sıra No	İhale Kayıt No	İlgili Birim	İmalatın Yapıldığı Dernek	İmalatın Yapıldığı Yerin Mülkiyet Bilgisi	Yapılan İş	İmalatın Tutarı (KDV Dahil)
1	2017/207939	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	...Cemiyeti	Özel Mülk	Çatı Katı Konferans ve Spor Salonu	913.371,24 TL
2	2016/246984	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	...Cemiyeti	Özel Mülk	Peyzaj, Bahçe Düzenlemesi ve Basketbol Sahası	114.586,40 TL
3	2016/479915	Fen İşleri Müdürlüğü	...Cemiyeti	Özel Mülk	Yüzme Havuzu	140.216,95 TL
4	2016/479915	Fen İşleri Müdürlüğü	...Cemiyeti	Özel Mülk	İç Cephe Boyası	13.850,27 TL
5	2016/479915	Fen İşleri Müdürlüğü	... Derneği	Belediye Mülkü	İç Cephe Boyası	739,34 TL
TOPLAM						1.182.764,20 TL

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde Belediyelerin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişini yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanunun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise; belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması kaydı ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

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 sağlamasının tamamen önüne geçilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi incelendiğinde mahalli ve müşterek olmak şartıyla belediyelere orta ve yükseköğretim öğrenci yurtları yapma veya yaptırma yetkisi verildiği ve buna ilişkin esasların düzenlendiği görülmektedir. Kanun koyucunun madde metninde orta ve yükseköğrenim öğrenci yurdu yapılması hususunda devlet veya özel yurt ayrımı yapmaksızın belediyelere bu görevi tevdi ettiği açıktır. Söz konusu maddenin (b) bendinde ise belediyelere, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma veya yaptırma yetkisi verildiği görülmektedir. Kanun koyucunun okul binalarının yapım, bakım ve onarımını hususunda belediyelere yüklemiş olduğu görevin orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtlarında olduğu gibi sınırsız olmadığı, yalnızca devlet okullarının yapım, bakım ve onarımını ile sınırlı olduğu hususu da madde metninden açıkça anlaşılmaktadır.

Ayrıca yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, ortak hizmet projeleri yapılması ile ilgili olarak belediyelerin yalnızca görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinin ise mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması suretiyle gerçekleştirilebileceği görülmektedir.

Yukarıda yer alan tabloda belirtilen yapım işlerinin Belediye tarafından gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak, ilgili Cemiyetin Arnavutköy Belediyesine başvurusunun bulunduğu, bu başvuru üzerine Belediye Meclis Kararı ile ortak hizmet projesi yürütülmesi hususunda Belediye Başkanına yetki verildiği, Belediye Başkanının bu yetkisini kullanarak Arnavutköy Belediyesi adına mezkûr Cemiyet ile ortak hizmet projesi protokolü imzaladığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen protokollerin incelenmesi sonucunda, ortak hizmet projesi olarak isimlendirilen bu protokollerde herhangi bir ortak amaç belirtilmediği, yalnızca Belediyenin söz konusu imalatları projelendirmek ve yapmakla mükellef tutulduğu, bunun dışında ortak hizmet projesi kapsamında başkaca bir hüküm bulunmadığı görülmüştür. 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. Nitekim Belediye'nin tarafı olduğu ortak hizmet projesi protokollerinin bu haliyle bir projenin gerçekleştirilmesinden çok, Belediye tarafından belirlenen bir derneğe veya cemiyete yine Belediye tarafından belirlenen miktarda yardım yapılması niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyece derneklerden gelen taleplerin ortak hizmet projesi olarak değerlendirilmesi sırasında, söz konusu hizmetin Belediyenin görev ve sorumlulukları arasında tanımlanıp tanımlanmadığı ve gerçekleştirilecek ortak hizmet projesinin mahalli müşterek olma niteliği taşıyıp taşımadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Zira Belediyenin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5393 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde Belediyenin görev ve sorumluluklar sayılırken bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi hususu mahalli ve müşterek nitelikte olması şartına bağlanmıştır. Belediyenin görev alanına girmeyen, mahalli ve müşterek olma özelliği taşımayan bir konuda, meclis kararı alınması ve protokol düzenlenmesi, ilgili konuyu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Belediye Kanunu'nun belediyenin görev ve sorumluluklarını belirleyen 14'üncü maddesi ile diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerini düzenleyen 75'inci maddesi birlikte değerlendirildiğinde;

- 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarım işlerinin Belediyeler tarafından yapılabileceğini öngördüğünden dolayı, özel okul binasına imalat gerçekleştirilmesinin Belediyenin görev ve sorumluluğunda bulunmadığı,
- Belediyenin görev ve sorumluluğunda bulunmayan bir husus ile ilgili 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesi kapsamında kamuya yararlı dahi olsa herhangi bir dernek, vakıf vb. ile ortak hizmet projesi yapılamayacağı,
- Belediyenin mahalli müşterek bir nitelikte olmayan özel okul binasına yüzme havuzu, konferans salonu, spor salonu, çatı imalatı yapılması ile bahçe ve peyzaj düzenlemesi yapılmasının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu açıktır.

Kaldı ki, Belediyece yapılan imalatların mülk sahibi konumunda bulunan ve kamuya yararlı dernek olarak ilan edilmiş olan Cemiyet tarafından kullanılmadığı görülmektedir. Söz konusu taşınmaz üzerindeki özel okulun Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmamış olan bir Vakıf tarafından işletildiği, yapılan imalatların mahalli müşterek ihtiyaçlara cevap vermekten ziyade, söz konusu özel okula ücreti mukabilinde kayıt olan öğrencilerin

kullanımına sunulduğu, uygulamanın bu haliyle mahalli müşterek ihtiyaçlara cevap vermekten uzak olduğu hususu da açıktır.

Yukarıda bahsedilen olaydan farklı olarak, Belediye mülkünde kiracı olarak bulunan bir Derneğin idari binasının iç cephe boyasının Belediye tarafından yapılması hem 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na hem de Belediye ile söz konusu dernek arasında imzalanan kira sözleşmesi hükümlerine aykırıdır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "*Bakım borcu*" başlıklı 365'inci maddesinde;

"Kiracı, kiralananın bakımını gereği gibi sağlamakla yükümlüdür.

Kiracı, yerel âdete uygun olarak küçük onarımları yapmak, bozulan veya kullanılmayla yok olan düşük değerli araç ve gereçlerin yerine yenilerini koymak zorundadır." hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Belediye ile müsteciri olan dernek arasında imzalanan kira sözleşmesinin 10'uncu maddesinde;

"Kiracının kiralanan şeyin içinde ve dışında yaptıracığı tezyinat masrafları tamamen kendisine ait olacak ve mukavele müddeti bittiğinde hiçbir güne bedel ve masraf ve tazminat istemeğe hakkı olmamak üzere gayrimenkul inşaatın cümlesi kiraya verenin olacaktır." denilmektedir.

Bu kapsamda Belediyenin kendi mülkünde esaslı yapım, bakım ve onarım işleri dışında kalan yerel âdete göre küçük onarım sayılan işlerin söz konusu taşınmazın kiracıları tarafından yapılması veya yaptırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, ortada bir ortak hizmet projesi protokolü olsun veya olmasın Belediyenin görev alanına girmeyen bir konu ile ilgili mahalli ve müşterek nitelikte olmayan harcama yapılması ve/veya yardımda bulunulması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırıdır ve yapılan iş ve işlemlerde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulguda yer alan Cemiyetin 02.02.2017 tarihli dilekçesiyle mülkiyeti kendilerine ait Değirmenbaşı mevkiinde kain Mustafa Kemal Paşa Mahallesi Çağlagül Sokak No:2 adresinde bulunan okul inşaatının çatı katıyla ilgili yardım talebinde bulunduğu,

İdarece yapılan araştırmada; mezkûr Cemiyetinin Bakanlar Kurulunun 10.02.1953 tarihli kararıyla "umumi menfaatlere yarar cemiyetlerden sayılmasına" karar verildiği,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun;

15'inci maddesinde, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayıldığı,

Aynı Kanunun diğer kuruluşlarla ilişkileri düzenleyen 75 inci maddesinin (c) bendinin; *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir”* hükmüne amir olduğu,

Bu noktadan hareketle, Cemiyetin talebinin karşılanması hususunun ilgili komisyonların da görüşü alınarak Belediye Meclisinden oybirliği ile kabul edildiği,

Bunun üzerine, meclisin verdiği yetkiye istinaden Belediye Başkanı ile mezkûr Cemiyetin Genel Başkanı arasında protokol akdedilerek imalatların yapıldığı,

Diğer yandan, Cemiyetin 23.06.2017 tarihli dilekçesiyle; aynı adresteki okul binasının peyzaj ve bahçe düzenlemesinin yapılmasıyla ilgili yardım talebinde bulunulduğu, söz konusu adreste bulunan okul binasının peyzaj ve bahçe düzenlemesi işinin maliyetinin 150.000 TL'ye kadar olan kısmının Belediye tarafından karşılanmasının Belediye Meclisinin kararı ile uygun görüldüğü,

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde konunun görüşülmek üzere Başkanlık Makamı tarafından meclise sunulduğu, Belediye Meclisinin 03.07.2017 tarihli toplantısında müştereken görüşülmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonu ile Hukuk Komisyonuna havale edilen konuyla ilgili olarak, söz konusu komisyonların 06.07.2017 tarihli müşterek raporunda; *“Mustafa Kemal Paşa Mahallesi Çağlagül Sokak No:2 adresinde inşaatı devam eden okul binasının peyzaj ve bahçe düzenlemesi işinin maliyetinin 150.000.TL.'sine kadar olan kısmının Belediye bütçesinde karşılanmasının kararlaştırıldığı, bunun üzerine, meclisin verdiği yetkiye istinaden Belediye Başkanı ile Cemiyet Genel Başkanı arasında 10.07.2017 tarihli protokol akdedilerek imalatın yapıldığı,*

Söz konusu okul binasına Fen İşleri Müdürlüğü tarafından yapılan yüzme havuzu imalatın karşılığı olarak bulguda 140.216,95 TL yazıldığı, ancak hakedişle ödenen doğru rakamın 118.730,00 TL olduğu, söz konusu tutarın da ilgili Cemiyetten 11.01.2018 tarihinde

tahsil edildiği,

Bulguda belirtilen cemiyete Park Bahçeler Müdürlüğünce herhangi bir imalat yapılmadığı,

Kamu yararına çalışan bir dernek olan söz konusu Cemiyetin talebi üzerine yapılan imalatların, tamamen mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirildiği,

Diğer yandan, yine bulguda yapılan tenkitler doğrultusunda mevcut protokole ek olarak 31.05.2018 tarihli protokol tanzim edilerek, belediyenin tesislerinden yüzme eğitimi alan öğrencilerin söz konusu tesislerin haftalık bakımının yapıldığı günlerde Cemiyete ait okulun yüzme havuzunda eğitimlerine devam edileceği, Cemiyetin okulu bünyesinde bulunan konferans salonunun 2018-2019 yılı eğitim öğretim sezonu boyunca belediyenin ihtiyacı olduğu zamanlarda etkinlikler için kullanılacağı, Cemiyete ait ülke genelinde bulunan üniversite öğrenci yurtlarına başvurularda, ilçede ikamet eden öğrencilerden üniversite kazananlara imkânlar nispetinde öncelik hakkı verileceğinin hüküm altına alındığı,

Ayrıca, Fen İşleri Müdürlüğünce meclis kararı ve protokol olmadan cemiyetin idari binasına yapılan imalatın karşılığı olan 13.850,27 TL'nin ilgili cemiyetten, yine Belediye mülkünde kiracı olarak bulunan bir derneğin idari binasının iç cephe boyasının imalatı karşılığı olan 739,34 TL'nin ilgili dernekten 22.05.2018 tarihinde makbuz karşılığı tahsil edildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle belirtmek gerekir ki bulgu konusu yapılan husus ilgili Cemiyetle ortak hizmet projesi protokolü yapılması değil, mahalli müşterek nitelikte olmayan, bu sebeple de belediye bütçesinden karşılanması mevzuata uygun olmayan bir konuda ortak hizmet projesi protokolü imzalanarak bütçeden harcama yapılmasıdır.

Bulguda da belirtildiği üzere 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarım işlerinin Belediyeler tarafından yapılabileceği öngörülmekte, özel okul binasına imalat gerçekleştirilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Belediyenin görev ve sorumluluğunda bulunmayan bir husus ile ilgili 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesi kapsamında kamuya yararlı dahi olsa herhangi bir dernek, vakıf vb. ile ortak hizmet projesi yapılamayacak ve buna istinaden Belediye bütçesinden harcama gerçekleştirilemeyecektir.

Belediyenin mahalli müşterek bir nitelikte olmayan özel okul binasına yüzme havuzu, konferans salonu, spor salonu, çatı imalatı ile bahçe ve peyzaj düzenlemesi yapılmasının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu açıktır.

Söz konusu husus Fen İşleri Müdürlüğü tarafından kabul edilmiş, müdürlük bütçesinden yapılan harcamalar ilgililerinden tahsil edilmiştir.

Ayrıca, protokolün kapsamının değiştirilerek Belediyenin yapmış olduğu imalatlar karşılığında Cemiyete de bir takım yükümlülükler getirildiği görülmektedir. Karşılıklı bir takım yükümlülükler getirilmek suretiyle protokolün ortak hizmet protokolü haline uyarlanması amaçlanmışsa da Belediyeye yüklenen yükümlülüklerin 5393 sayılı Kanun uyarınca Belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olmadığından yapılan harcamalar mevzuata uyar hale gelmeyecektir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından herhangi bir imalat yapılmadığı belirtilmişse de, söz konusu müdürlük tarafından peyzaj, bahçe düzenlemesi ve basketbol sahası imalatlarının yapıldığı, ancak söz konusu hususun denetim ekibi tarafından tespit edilmesi sonrasında yapılan imalatların hakedişe bağlanarak ödemesinin yapılmadığı görülmüştür. İmalatlar sözleşme dahilinde yapılmış olmasına rağmen İdare tarafından ödeme yapılmamasının herhangi bir kanuni dayanağı da bulunmamaktadır. Özel okula yapılan imalatlara ilişkin bedellerin kim tarafından ödeneceği, yüklenicinin söz konusu tutarları Belediyeden isteme hakkının daim olduğu, böyle bir ödemenin ise mevzuata aykırılık teşkil edeceği görülmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 8: Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Bir Kısım Kişi, Kurum, Kuruluş ve Dernek Faaliyetlerinde Kullanılması

Arnavutköy Belediyesi araçları ile bu araçlara ilişkin görevlendirmelerin incelenmesi sonucunda; çeşitli dernek (köy dernekleri, eğitim ve kültür dernekleri vs.), vakıf, sivil toplum kuruluşu ve kişiler için kuruma ait otobüs ve minibüs gibi araçların görevlendirildiği, bunun için de söz konusu kişi ve kurumlardan herhangi bir ücret alınmadığı görülmüştür.

Yapılan incelemelerde yukarıda yazılı kişi ve kurumlar tarafından düzenlenen gezi, ziyaret, toplantı ve cenaze (yolcu nakli) için Arnavutköy Belediyesine ait araçların görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçelerden yardım yapılması*" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında aynen:

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla; kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir. Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19 maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere; dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir. Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi ise 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine açıkça aykırıdır.

Yapılan görevlendirmelerin yardım değil, bir hizmet olduğu kabul edilse dahi uygulamanın doğru olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Zira 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Ancak, Arnavutköy Belediyesi'ne ait 2017 yılı ücret tarifeleri incelendiğinde; sivil toplum kuruluşlarının düzenleyeceği sosyal ve kültürel faaliyetler için şehir içi ve şehirlerarası yolculuklar için tahsis edilen araçlardan herhangi bir ücret alınmayacağına hükme bağlandığı

görülmektedir.

Arnavutköy Belediyesi tarafından 2017 yılında yapılan araç tahsislerinden bazıları örnek mahiyetinde aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 11: Dernek ve Vakıflara Yapılan Araç Tahsisleri

Sıra No	Tarih	Talep Eden	Gideceği Yer
1	08.01.2017	Arnavutköy ... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
2	19.01.2017	... Cemiyeti Arnavutköy Şubesi	İstanbul/Şehiriçi
3	21.01.2017	Arnavutköy ... Eğitim ve Kültür Vakfı	İstanbul/Şehiriçi
4	27.01.2017	Arnavutköy ... Yardımlaşma Derneği	Adıyaman
5	05.02.2017	Arnavutköy ... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
6	10.02.2017	Arnavutköy İlçesi ... Dayanışma Derneği	Bolu
7	23.02.2017	Hadımköy ... Eğitim ve Kültür Derneği	İstanbul/Şehiriçi
8	11.03.2017	Hadımköy ... Kültür Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği	İstanbul/Şehiriçi
9	23.03.2017	... Kültür ve Eğitim Hizmet Derneği	İstanbul/Şehiriçi
10	28.03.2017	Arnavutköy ... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
11	03.04.2017	Arnavutköy	Ankara
12	09.04.2017	Yeşil Camii ... Vakfı	İstanbul/Şehiriçi
13	10.04.2017	Boğazköy ... Kardeşlik Derneği	İstanbul/Şehiriçi
14	05.05.2017	...Derneği	Çanakkale
15	12.05.2017	... Derneği	Konya
16	13.05.2017	... Derneği	Çanakkale
17	14.05.2017	... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
18	16.06.2017	... Evi	Antalya/Finike
19	25.06.2017	Amasya İli ... Köyü ... Derneği	Amasya
20	20.07.2017	... Derneği Arnavutköy Temsilciliği	İstanbul/Şehiriçi
21	29.07.2017	... Vakfı	Rize
22	04.08.2017	... Yardımlaşma Vakfı	İstanbul/Şehiriçi
23	11.08.2017	Hünkar ...	Nevşehir
24	20.08.2017	... Esnaf Odası	İstanbul/Şehiriçi
25	25.08.2017	... Federasyonu	Afyon
26	13.09.2017	... İlim Ve Kültür Derneği	İstanbul/Şehiriçi
27	24.09.2017	Sivas Koyulhisar İlçesi ... Dayanışma Derneği	İstanbul/Şehiriçi
28	01.10.2017	Arnavutköy ... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
29	06.10.2017	... Derneği	İstanbul/Şehiriçi
30	08.10.2017	... Ocakları	Ankara
31	20.10.2017	... Mühendisler Birliği	Ankara
32	20.10.2017	... Derneği	Ankara

Sonuç olarak; bir kısım dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşu ve kişilerin şahsi ve kurumsal ihtiyaçları için Belediye'ye ait araçların görevlendirilmesinin kanunî herhangi bir dayanağı olmadığı gibi, 6360 sayılı Kanun ile kamu kaynağının söz konusu kurum ve kuruluşlar

için kullandırılması yasaklanmıştır. Söz konusu görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olarak görülmesi durumunda ise belli bir fiyat tarifesinin belirlenmesi ve herhangi bir kurum ve kişi ayrımı yapılmadan herkese aynı fiyatlar üzerinden hizmetin sunulması gerekmektedir. Meclis kararı alınmak suretiyle söz konusu hizmetin sivil toplum kuruluşları için ücretsiz kılınmasının yasal dayanağı bulunmamaktadır. Ayrıca, başvuran bazı kişi ve kurumların taleplerinin kabul edilip bazılarının taleplerinin reddedilmesi kamu imkânlarından faydalanmakta tutarlılık ve eşitlik ilkesini zedeleyeceği gibi, kamu kaynağında eksilişe, giderlerde ise artışa sebep olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; bahse konu görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olarak gerçekleştirildiği, Arnavutköy Belediyesi'ne ait 2017 yılı ücret tarifelerinde tahsis edilen araçlardan herhangi bir ücret alınmayacağı belirtildiğinden bu hizmetlerin ücretsiz olarak sunulduğu,

Ayrıca, araç taleplerinin değerlendirmelerinin başvurusu sırasına göre yapıldığı, bu sebeple bazı kişi ve kurumların taleplerinin aynı gün içerisinde mevcut araçların tamamının bir görevinin olmasından dolayı reddedildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olduğu kabul edilmektedir. 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Buna göre, "2017 yılı ücret tarifelerinde tahsis edilen araçlardan herhangi bir ücret alınmayacağı belirtildiğinden bu hizmetler ücretsiz olarak sunulmuştur." denilerek bulgu konusu edilen husus savunmaya çalışılsa da Kurum tarafından ücret alınması gereken bir konuda "ücret tarifesine göre ücretsiz sunulacaktır." denilerek savunma yapılması mümkün değildir. Kamu İdaresi bedel alınması gereken durumlarda ilgili bedeli tahsil etmeli ve bu yol ile Kurumun zarara uğratılmasını engellemelidir.

BULGU 9: Belediye Tarafından Kiralanan Taşınmazın Mevzuata Aykırı Olarak Derneğe Tahsis Edilmesi

Kurum tarafından kiralanarak kullanıma alınan taşınmaz dosyalarının incelenmesi neticesinde; Arnavutköy Belediyesi tarafından kira bedelleri ödenen taşınmazın ortak hizmet projesi protokolü kapsamında bir Derneğe ücretsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise;

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

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte belediyelerin dernek, vakıf, birlik vb. kuruluşlara yardım yapmasının ve kaynak aktarmasının önüne geçilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde *Belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği. Diğer dernek ve vakıflar ile mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması kaydı ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.*

Aynı fıkranın (d) bendinde aynen;

"Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler, kendilerine

ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun taşınmaz tahsis edilmesi mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, 11.07.2014 tarih ve 163 sayılı Belediye Meclis Kararı ile bir Dernek ile Belediye arasında ortak hizmet projesi yürütülmesi hususunda Belediye Başkanına yetki verildiği, Belediye başkanının bu yetkisini kullanarak Arnavutköy Belediyesi adına söz konusu dernekle 11.08.2014 tarihinde ortak hizmet projesi protokolü imzaladığı görülmüştür.

Ortak hizmet projesine ilişkin protokolün incelenmesi sonucunda, söz konusu derneğin İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığınca ilan edilen kamu yararına çalışan derneklerden olmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple ortak hizmet projesinin mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı olmaksızın hüküm ifade etmeyeceği açıktır.

Mezkûr protokolün “*Arnavutköy Belediyesi'nin Yükümlülükleri*” başlıklı 3'üncü maddesi ile; dernek faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için Belediyece bedelsiz olarak taşınmaz tahsis edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda Arnavutköy Belediyesince 30.03.2015 tarihinde aylık 2.400,00 TL (KDV Hariç) bedel ile üç yıllığına büro kiralandığı, söz konusu taşınmazın ortak hizmet protokolü kapsamında mezkûr derneğe ücretsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ortak hizmet projesi protokolü mahallin en büyük mülki idari amirinin onayı olmaksızın yürürlüğe konulduğundan hukuki manada yok hükmündedir. Ancak, bir an için protokolün geçerli olarak yürürlüğe konduğu düşünülse bile; Belediyelerin derneklerle 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükmü uyarınca ortak hizmet projeleri yürütebileceği, ancak aynı bent hükmüne dayanılarak taşınmaz tahsis edemeyeceği açıktır. Belediyelerin taşınmaz tahsisine ilişkin düzenleme 75'inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde yer almaktadır. Bu bentte Belediyeler tarafından taşınmaz tahsisi yapılabilecek kurumlar mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşları olarak sayılmış olup, derneklerin bu fıkra kapsamında değerlendirilerek kendilerine taşınmaz tahsis edilmesi mümkün görülmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin Kültür İşleri Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren ARGEM (Arnavutköy Gençlik Eğitim Merkezi) tarafından ilçe genelinde farklı bölgelerde yer alan şubeler ile gençlere eğitim ve kültür hizmeti verildiği,

İlçe gençlerine yönelik eğitim ve kültür hizmeti sunan söz konusu Derneğin de ARGEM ile aynı misyonla hareket ettiği düşünüldüğünden müştereken hizmet verebilmek adına ortak hizmet projesi gerçekleştirildiği,

Ortak hizmet projesinin gerçekleştirilmesi talebinin Belediye Meclisinin 11.07.2014 tarih ve 163 sayılı kararıyla uygun görülerek Belediye Başkanına ortak hizmet projesi protokolü imzalanmak üzere yetki verildiği, söz konusu karara istinaden Dernek ile Belediye arasında 11.08.2014 tarihli protokol imzalandığı,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun;

“Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14 üncü maddesinde; “Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapar veya yaptırır” hükmüne;

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesi; “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek” hükmüne;

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75 inci maddesinin c fıkrasında;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir” hükmüne amir bulunduğu,

Bu bağlamda, ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekirken, ilgili müdürlükçe sehven bu konunun atlandığı, 11.08.2014 tarihli protokol ve dayanağı olan 11.07.2014 tarih ve 163 sayılı meclis kararının izin alınmak üzere Kaymakamlığa gönderildiği,

Kaymakamlık Makamının 01.06.2018 tarih ve 1586 sayılı yazılarıyla, ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesi hususunda izin verilerek eksikliğin giderildiği,

Mezkûr Dernek ile Belediye arasında akdedilen protokolün amacının; söz konusu derneğin Arnavutköy ilçesinde yaşayan ilk ve orta öğretim öğrencilerine yönelik olarak, öğrencilerin okul saatleri dışında bilgisayar ve internet destekli ders çalışabilecekleri, rehber öğretmenler gözetiminde araştırma ve ödevlerini yapabilecekleri, kitap okuyabilecekleri, dinlenme zamanlarında ise kültürel ve sanatsal aktiviteler ile sportif faaliyetlerde bulunabilecekleri, hafta sonu ve tatil zamanlarında ise muhtelif gezi ve sosyal çalışmalara katılabilecekleri bir merkezin kurulması olduğu,

Protokolde tarafların yükümlülüklerinin ise yukarıda sözü edilen merkezin, eğitim verilebilecek ve sosyal programlar yapılabilecek hale getirilmesinin belediyenin yükümlülüğünde olduğu, Derneğin yükümlülüğünün ise merkezde verilecek olan tüm eğitim ve kültür hizmetlerinin ücretsiz bir şekilde sağlanması olduğu,

Protokoldeki yükümlülükler arasında yer alan, eğitim verilebilecek nitelikte bir taşınmazın belediye mülkiyetinde bulunmaması nedeniyle kiralama yoluna gidildiği,

Söz konusu Dernek ile aynı misyonla Belediye tarafından kurularak işletilen ARGEM şubeleri için de benzer durumun geçerli olduğu, Belediye mülkiyetinde istenen vasıflara uygun taşınmaz bulunmaması halinde ARGEM şubeleri için de taşınmaz kiralama yoluna gidildiği,

Sonuç olarak, belediyece kiralanan taşınmazın derneğe tahsis olarak değil, tamamen ilk ve orta öğretim öğrencilerinin eğitimine yönelik olarak gençlerin hizmetine tahsis edilmiş olarak düşünülmesi gerektiği, ancak bulgu konusu taşınmazın, sanki derneğin hizmetleri için kiralanarak derneğe tahsis edilmiş gibi algılandığı,

Ortak hizmet sunulan taşınmaza ilişkin 30.05.2015 tarihli kira sözleşmesinin, 14.02.2018 tarih ve E.3586 sayılı Başkanlık Oluru ile fesih edilerek kiralama işleminin sonlandırıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından her ne kadar 01.06.2018 tarihinde ilçe kaymakamlığından ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesi hususunda izin alındığı belirtilmiş olsa da bu iznin denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin mevzuata aykırılıkları gidermeyeceği açıktır.

Yine bulgumuzda Belediyelerin taşınmaz tahsisine ilişkin düzenlemenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer almakta olduğu, özel hukuk tüzel kişisi olan derneklerin bu fıkra kapsamında değerlendirilerek kendilerine geçerli bir ortak hizmet projesiyle dahi olsa taşınmaz tahsis edilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu edilen taşınmazın derneğe değil ilçedeki gençlere tahsis edildiği savunması ise hukuki bakımdan tamamen geçersizdir. Çünkü taşınmazı fiilen kullanıp içerisinde faaliyet göstermekte olan tüzel kişi Dernek olup ortak hizmet projesinin tarafı da yine sözü edilen Dernektir. Ayrıca Kamu İdaresinin bizzat kendisi tarafından işletilen ARGEM'lerde görmüş olduğu hizmeti bir özel hukuk tüzel kişisi olan Dernek ile karşılaştırması da hukuki olarak yersizdir.

Yukarıda belirtilen sebepler ile Kamu idaresinin cevabında belirtilen hususlar yeterli görülmemiştir. Ayrıca, kurum tarafından kira sözleşmesinin fesh edildiği ifade edilmektedir. Söz konusu Dernek için başkaca bir kira ödemesinin yapıp yapılmadığının takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 10: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması

Arnavutköy Belediyesince özel kalem müdürlüğüne yapılan atamaların incelenmesi sonucunda, söz konusu atamaların mevzuatın düzenleniş amacına aykırı olarak, memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi haline getirildiği, atamalardan bazılarının Bakanlık onayının gelmesi beklenmeksizin yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun;

"İstisnai memurluklar" başlıklı 59'uncu maddesinde;

"... Özel Kalem Müdürlüklerine, ... bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir.

...

Birinci fıkrada sayılan memurların buldukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder."

denilmektedir.

“İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar” başlıklı 60’ıncı maddesinde;

“İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir.

Kuruluş kanunlarındaki özel hükümler saklıdır.

...” denilmektedir.

“İstisnai memurluklara atanana bu Kanunun uygulanacak hükümleri” başlıklı 61’inci maddesinde:

“60 ıncı madde gereğince istisnai memurluklara atanana hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır.

Ancak istisnai bir memuriyet kadrosuna atanana, atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren, haklarında bu kanunun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine dair hükümleri uygulanır.

...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Devlet Memurları Kanunu; atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın bazı görevlere memur atanabileceğini kabul etmiştir. Kamu yönetiminde siyasi ve idari açıdan özellik taşıyan bazı görevlere yine belli bazı siyasi ve idari nedenlerle personel rejimine bağlı olmaksızın memur atanabilme olanağı sağlayan bu gibi görev kadrolarına *“istisnai memuriyetler”* adı verilmektedir.

657 sayılı Kanun’da istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne 03.06.2009 tarih ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu Genelgede; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, Özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 karar nolu Kararında; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir. Sonuç olarak şu karar verilmiştir; “... Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğraticı nitelikte bulunduğu TBMM'ye sunulmasına ...”

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararından anlaşılacağı üzere; belediyelerde yer alan özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağına esas olduğu açıktır.

Arnavutköy Belediyesi'nin 2017 yılı hesabının incelenmesi sonucunda; aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, Belediyenin kurulmuş olduğu 2009 yılından bu yana toplamda 2 seçim dönemi geçirdiği, söz konusu iki dönemde de aynı Belediye Başkanı'nın seçilmiş olduğu, buna rağmen özel kalem müdürlüğü kadrosuna 10 farklı kişinin 12 defa atandığı, bu atamalardan yalnızca 2'sinin devlet memurları arasından yapıldığı, diğer atamaların açıktan atama yapılması suretiyle gerçekleştirildiği, açıktan yapılan atamalardan 4 tanesi için Bakanlık izninin dahi beklenilmediği görülmüştür

Tablo 12: Yıllar İtibariyle Yapılan Özel Kalem Müdürü Atamaları

Sıra No	Adı Soyadı	Özel Kalem Müdürlüğü Öncesi Unvanı	Atama İzninin Verildiğine İlişkin Bakanlık Olurunun Tarih	Özel Kalem Müdürü Olarak Atandığı Tarih	Özel Kalem Müdürlüğünden Ayrıldığı Tarih	Görev Süresi	Özel Kalem Müdürlüğü Sonrası Atandığı Kadro
1	E.D	Açıktan Atama	09.07.2009	24.06.2009	07.10.2009	3 Ay 13 Gün	Mühendis
2	H.D	Zabıta Memuru	İzine Tabi Değil	19.10.2009	11.12.2009	1 Ay 22 Gün	Mühendis
3	U.K	Memur	İzine Tabi Değil	14.12.2009	09.02.2010	1 Ay 25 Gün	Şef
4	Y.Ç	Sözleşmeli Personel (Açıktan Atama)	07.05.2010	12.05.2010	18.01.2011	8 Ay 6 Gün	Mühendis
5	İ.S	İşçi (Açıktan Atama)	24.05.2011	15.06.2011	16.08.2012	1 Yıl 2 Ay 1 Gün	Memur
6	İ.A	Açıktan Atama		23.08.2012	16.11.2012	2 Ay 23 Gün	Naklen Tayin
7	Z.K	İşçi (Açıktan Atama)	21.04.2014	16.11.2012	03.01.2014	1 Yıl 1 Ay 17 Gün	V.H.K.İ
8	A.B	İşçi (Açıktan Atama)	05.10.2016	07.01.2014	16.06.2014	5 Ay 9 Gün	Özel Kalem Müdürü
9	A.M	Açıktan Atama	07.08.2014	16.06.2014	10.11.2014	4 Ay 24 Gün	Naklen Tayin
10	A.B	İşçi (Açıktan Atama)	05.10.2016	11.11.2014	02.01.2017	2 Yıl 1 Ay 21 Gün	Özel Kalem Müdürü
11	H.Y	Açıktan Atama	16.12.2016	02.01.2017	19.01.2017	17 Gün	T.B.M.M Geçici Görevli
12	A.B	İşçi (Açıktan Atama)	05.10.2016	19.01.2017	Halen görevde	Halen Görevde	Özel Kalem Müdürü

Yapılan atamalar incelendiğinde; açıktan yapılan atamaların memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanıldığı, özel kalem müdürü olan 4 kişi için Bakanlık izninin dahi beklenmeksizin atamalarının yapıldığı, açıktan atanan kişilerin bir süre sonra memur olarak

başka bir kadroya geçirildiği, bazılarının ise naklen başka bir kamu kurumuna tayin olduğu görülmüştür. Devlet memurları arasından özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda ise ataması yapılanların her ikisinin de yaklaşık iki ay boyunca görevlerinde kaldığı, bu süre sonunda söz konusu kişilerden birinin mühendis diğerinin ise şef kadrosuna atandığı görülmektedir. Söz konusu atamaların Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olduğu görülmüşse de bu kadar kısa süreli atamaların söz konusu kişilerin unvanlarını değiştirmek için başarılı olmak zorunda oldukları unvan değişikliği sınavına girmeksizin unvanlarının değiştirilmesi adına yapıldığı açıktır.

Sonuç itibariyle, özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılabilir hale geldiği, unvan değişikliği sınavında başarılı olma şartını sağlayamayan memurlar için de unvan değişikliği yapabilmeyen bir yolu olarak görüldüğü, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; İstisnai memurluklar ile ilgili hususların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59, 60 ve 61'inci maddelerinde düzenlendiği, belediye tarafından gerçekleştirilen atamaların da bu mevzuat hükümleri çerçevesinde yapıldığı, konu ile ilgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, özel kalem müdürü kadrosuna yapılacak atamaların herhangi bir izne tabi olmadığı, buna rağmen İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 03.06.2009 tarih ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelgeleri doğrultusunda her bir atama için Bakanlık onayının alındığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından özel kalem atamalarına ilişkin mevzuatta yapılacak atamaların herhangi bir izne tabi olmadığı ifade edilmiş ise de 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı birinci maddesinde Kanun'un çıkarılış amaçlarından birinin de "*mahalli idarelerin yönlendirilmesi*" olduğu belirtilmektedir. İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce ikincil mevzuat düzenlemeleri yapılmakta, yapılan düzenlemeler bütün mahalli idareleri bağlamaktadır. Buna göre İdarenin özel kalem müdürlüğü atamalarının herhangi bir izne tabi olmadığı iddiası yerinde görülmemektedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, tarafımızca bulgu konusu edilmiş olan husus özel kalem müdürlüğü atamalarının “*memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi haline getirilmesi*” hususudur. Yukarıda açıklandığı üzere, idarenin cevabı yerinde görülmemiş ve özel kalem müdürlüğü kadrosuna yapılan atamaların kamu hizmetine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırılık oluşturduğu görülmüştür.

BULGU 11: Ambalaj Atıklarının Toplanması İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Bir Şekilde Verilmesi

Ambalaj atıklarının ilgili mevzuat uyarınca toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan çevre lisansına sahip bir şirkete protokol yapılmak suretiyle verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 8’inci, 11’inci ve 12’nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “*Yürürlük*” başlıklı 37’inci maddesinde “*Bu Yönetmelik 1/1/2018 tarihinde yürürlüğe girer.*” denilmiş olduğundan 24.08.2011 tarihinde yürürlüğe giren Yönetmeliğin 2017 yılının sonuna kadar hüküm ifade edeceği açıktır.

Yönetmelik’in “*Genel ilkeler*” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ambalaj atığı üreticilerinin, ambalaj atıklarını, bağlı buldukları belediyenin ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak, diğer atıklardan ayrı biriktirmek ve belediyenin toplama sistemine bedelsiz vermekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

5’inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan “bedelsiz” ifadesinin iptali istemiyle Danıştay 14’üncü Dairesinin görmüş olduğu 2011/16096 Esas numaralı, 2013/7348 Karar numaralı davada söz konusu ifadenin iptal isteminin reddine karar verilmiş, ambalaj atıklarının belediye sistemine bedelsiz verme yükümlülüğünün devamı sağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "*Belediyelerin görev ve yetkileri*" başlıklı 8'inci maddesinde belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek konularında görevli ve yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "*Ambalaj atıklarını ayrı toplama sistemi*" başlıklı 24'üncü maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi kapsamında, belediyelerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından sorumlu olduğu, bu işi kendisinin yapacağı veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştireceği hüküm altına alınmıştır.

Ambalaj atıklarının toplanması hususunda gerek 5393 sayılı Kanun gerekse de yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine göre belediyeler hem yetkilidir hem de imtiyaz hakkı sahibidir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiş, "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "*hakların kiralanması*" "*kira*" tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir imtiyaz hakkı olan ve gelir getirici nitelikte bulunan ambalaj atıklarının toplanması, ya Kurum tarafından kendi imkânları ile yerine getirilmeli ya da 2886 sayılı Kanun'a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilmelidir.

Uygulamada, ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, TÜKÇEV gibi vakıflar kurmuşlar, yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmişlerdir. Söz konusu kuruluşlara "*yetkilendirilmiş kuruluş*" denilmektedir. Belediye-Yetkilendirilmiş Kuruluş ve Çevre Lisanslı şirket arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almaktadır. Ayrıca söz konusu atıklar Şirket tarafından geri dönüşüm amacıyla satılmakta ve iki türlü gelir elde edilmektedir.

Yapılan incelemede; Arnavutköy Belediye sınırları içerisindeki ambalaj atığı toplama hakkının Kurum tarafından herhangi bir ihale yapılmadan, rekabet ve eşit muamele ilkeleri sağlanmadan bir Şirketle protokol imzalanması suretiyle bedelsiz verildiği görülmüştür.

Kurum ile ilgili Şirket arasında 15.05.2016 tarihinde yapılan 3 yıl süreli protokol ile söz konusu şirkete ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz hakkı verilmiş, karşılığında

herhangi bir bedel de alınmamıştır.

Ambalaj atığı toplama imtiyazı verilen Şirketin toplamış olduğu kağıt-karton atıkları ile cam ambalaj atıklarını piyasada faaliyet gösteren firmalara sattığı anlaşılmıştır. İmtiyaz sahibi söz konusu firmanın, 2017 yılı içinde 2408 ton kağıt-karton, 56 ton cam ambalaj atığı topladığı tespit edilmiştir. Firma, toplanan atıkları satarak gelir elde etmekte, bunun karşılığında imtiyaz hakkı aldığı Kuruma herhangi bir bedel ödememektedir.

Ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz hakkının Kurum tarafından belli sürelerle başka bir şirkete devredilebilmesi için 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yapılması, gerekli şartları taşıyan ve en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya söz konusu hakkın verilmesi gerektiği açıktır. Aksi bir uygulama hukuka aykırı olduğu gibi kamu menfaatleri için de oldukça zararlıdır.

Kamu idaresi cevabında; Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği uyarınca belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek konularında görevli ve yükümlü olduğu,

Aynı yönetmeliğe göre belediyelerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından sorumlu olduğu, bu işi kendisinin yapacağı veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama ayırma tesisleri ile gerçekleştireceğinin hüküm altına alındığı,

Bu itibarla; belediyenin ambalaj atıklarını toplama hizmeti verebilmesi için yapacağı, yatırımları sırasıyla;

- Toplanan ambalaj atıklarının ayrıştırılması için ayrıştırma tesisi inşa etmek, lisans almak ve işletmek,
 - Ayrıştırma Tesisinin ve sahadan ambalaj atıklarının toplanması için işçi istihdam etmek,
 - Ambalaj atıklarının toplanması için çeşitli evsafalarda araç çalıştırmak,
 - İlçe genelinde toplama materyalleri dağıtmak ve monte etmek,
 - Okullarda eğitim semineri düzenlemek, site ve mahallelerde bilgilendirme çalışması yapmak
- olduğu,

Söz konusu hizmetlerin devamlı ve kesintisiz sürdürülebilmesi için Çevre İzin Belgesi ve 2 ayrı yerde ayrıştırma tesisi olan firma ile 15.05.2016 tarihinde 3 yıl süreli protokol

imzalandığı,

Protokol kapsamında ilgili firmanın, projede çalışmak üzere bir kişiyi proje sorumlusu olarak görevlendirdiği, görevlendirilen personellerin sadece proje bölgesi ve kapsamında hizmet verecek şekilde istihdam edildiği, Yönetmelik kapsamında Arnavutköy Belediyesi sınırları içerisindeki ambalaj atıklarının toplanması ve ayrıştırılması işlemleri ile eğitim-bilgilendirme çalışmalarının firma tarafından yapıldığı, bu kapsamda firma tarafından 1 adet Bölge Sorumlusu, 3 adet Şoför, 6 adet İşçi istihdam edildiği, 3 toplama kamyonu ile 1 binek aracın firma tarafından temin edildiği,

İlçe genelinde şu ana kadar 3500 adet plastik iç mekan kutusu, 100 adet ambalaj toplama kafesi, 40 adet 800 lt'lik plastik konteyner, 10 adet 2 tonluk kancalı konteyner, 67 adet cam kumbarasının bölgeye yerleştirildiği,

2017 yılı içinde 12 adet eğitim seminerinin düzenlendiği,

Bahse konu işlerin Ambalaj Atıkları Uygulama Planına uygun olarak ilçe sınırları içerisinde belediye kaynakları kullanılmadan, tüm masraflar lisanslı firma tarafından karşılanmak suretiyle gerçekleştirildiği,

Belediye ile ambalaj üreticileri tarafından kurulan ÇEVKO, TÜKÇEV, PAKÇEV vb. yetkilendirilmiş kuruluşlarla protokolü bulunmadığından lisanslı firmanın ilçe genelinde topladığı ambalaj atıklarının tonajı üzerinden belgelendirme ücreti almadığı,

Bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak 2886 sayılı Kanun uyarınca Ambalaj Atıklarının ilgili mevzuat uyarınca toplanması için ihale hazırlığına başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ambalaj atıklarının piyasada faaliyet gösteren lisanslı şirketler vasıtasıyla toplanması ve ayrıştırılması ile bu hizmetlerin yapılmasında belediye imkânlarının kullanılmaması hususunda herhangi bir itiraz bulunmamaktadır. Ancak söz konusu şirkete verilen bu yetki belediyeye ait olan bir imtiyazdır. Bu imtiyazın devredilmesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olacağı açıktır. Kamu idaresi tarafından da bu hususlar dikkate alınarak 2886 sayılı Kanun uyarınca ambalaj atıklarının toplanması için ihale hazırlığına başlandığı bildirilmektedir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği, ihale yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Danışmanlık Hizmet Alımlarında Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

Kurum'un danışmanlık hizmet alımlarının incelenmesi neticesinde; hukuki danışmanlık hizmeti alımının herhangi özel bir dava için olmadığı, belediye lehine veya aleyhine açılan her türlü davaya ilişkin hizmet alındığı, bu şekliyle hukuki danışmanlık işinin bir istihdam şekline dönüştürüldüğü, kültür danışmanlık hizmeti alımı işinde ise alınması planlanan danışmanlık işi ile danışmanın niteliklerinin uyumlu görünmediği ve işe ilişkin ilerleme raporlarının gerçekçi olmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde *danışman; danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucuları* olarak tanımlanmıştır.

Kanun'un 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plân, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim gibi teknik, malî, hukuki veya benzeri alanlarda niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olduğu, özel uzmanlık ve deneyim gerektirdiği idarece tespit edilen hizmetlerin danışmanlık hizmet sunucularından alınabileceği düzenlenmiştir.

İdare tarafından 2017 yılı içerisinde biri hukuki biri kültürel konularda olmak üzere iki adet danışmanlık hizmet alımı yapıldığı, söz konusu hizmetlerin 4734 sayılı Kanun'un 22'inci maddesinin (d) bendi uyarınca doğrudan temin yöntemi ile sağlandığı görülmüştür.

Hukuki danışmanlık hizmet alımı işinin yıllık bedelinin 41.621,60 TL olduğu, işin teknik şartnamesinde ise danışmanlık hizmetinin her hafta 4 saat süre ile Belediye'nin hukuki iş ve işlemler için danışmanlık yapılması, stratejik öneme sahip hukuki iş ve işlemler ile ilgili danışmanlık yapılması, Belediye hukuk biriminin iş ve süreç analizlerinin yapılması ve geliştirilmesi için proje üretilmesi gibi hususları içerdiği görülmektedir.

Yapılan incelemede uzman olarak avukatlık hizmeti alınan Avukat'a her ay düzenli ödemeler yapıldığı görülmüş, ancak ödeme belgeleri arasında aylar itibarıyla hangi konularda danışmanlık verildiği ile söz konusu iş kapsamında neler yapıldığına ilişkin herhangi bir evraka rastlanılmamıştır. Danışmanlık hizmet alımı yapan Özel Kalem Müdürlüğünden alınan ilerleme raporlarına göre danışmanlık hizmeti alınan Avukat'ın, Belediyenin genel olarak dâhil olduğu dava dosyaları hakkında görüş verdiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda, hukuki danışmanlık

hizmetinin niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan, özel uzmanlık ve deneyim gerektiren bir iş için alınmadığı görülmektedir.

Belediyenin gerek lehine gerek aleyhine açılmış olan davalara ilişkin her türlü iş ve işlemler Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Söz konusu müdürlük bünyesinde bulunan 5 adet avukat kadrosunun 4'ü dolu durumdadır. Ayrıca, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine istinaden 1 avukat da sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir.

Hukuki danışmanlık hizmetini veren Avukat tarafından İdareye verilmiş özel uzmanlık ve deneyim gerektiren, niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan bir görüşe rastlanılmamıştır. Alımı yapılan söz konusu danışmanlık hizmetinin kanunlarca belirlenen istihdam şekillerinin bertaraf edilerek alternatif bir istihdam şekline dönüştürüldüğü, bu haliyle söz konusu danışmanlık hizmeti alımının 4734 sayılı Kanun'da yazan şartları taşımadığı açıktır.

Kurum'un yapmış olduğu bir diğer danışmanlık hizmet alımı 46.980,00 TL sözleşme bedelli Eğitim ve Kültürel Hizmet Projeleri Danışmanlık Hizmet Alımı olup ilgili işin şartnamesinin "*Şartnameye Konu Hizmet Projeleri*" başlıklı 4'üncü maddesinde uzmanın vermesi gereken hizmetler sayılmıştır. Bunlar:

"Arnavutköy Gençlik Merkezi, Arnavutköy Sosyal ve Sanat Merkezi, Arnavutköy Yaşlı ve Engelli Merkezi, Kadın ve Kültür Sanat Merkezi'nin faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik hizmet vermek,

Arnavutköy Belediyesi'nde hizmet içi eğitim ve personelin mesleki gelişimine yönelik hizmet vermek,

Uzman, yapmış olduğu çalışmalar hakkında İdare'ye aylık ilerleme raporu sunar." şeklindedir.

"Uzmanın Nitelikleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise;

"Uzman yerel yönetimler, kent çevre politikası bilim alanında en az doçent unvanına ve en az 15 yıllık mesleki tecrübeye sahip akademisyen olmalıdır." İfadesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede söz konusu iş kapsamında uzman olarak çalışan kişiye aylık olarak düzenli ödeme yapıldığı tespit edilmiş ancak, ödeme evrakları arasında söz konusu dönemlerde ne gibi işlemler yapıldığı, şartnamede yazan işlerden hangisinin ifa edildiği gibi bilgilere yer verilmediği görülmüştür. Bunun üzerine yetkililerden ilgili hizmet alımı kapsamında ne gibi

işler yapıldığına dair belgeler istenmiş, tarafımıza bazı belgeler sunulmuştur.

Eğitim ve Kültürel Hizmet Projeleri Danışmanlık Hizmet Alımı'na ilişkin İdare tarafından sunulan ilerleme raporunda 2017 yılı Ocak, Şubat, Mart ve Nisan aylarında danışman tarafından Belediye kütüphanesinde yer alması gerektiği düşünülen kitaplara ilişkin liste hazırlandığı ve dört aylık sürecin sonunda söz konusu listenin idareye sunulduğu görülmüştür. Sunulan kitap listesi incelendiğinde listede yer alan kitapların danışmanın uzmanlık alanı ile sınırlı olmayan genel olarak piyasada yer alan kitaplardan oluştuğu görülmektedir.

Yine İdare tarafından sunulan ilerleme raporunda yer alan 2017 yılı Temmuz Ayında yapılan işler bölümünde Bursa Göç Tarihi Müzesinin incelenerek bilgi notu hazırlandığı belirtilmiş ancak, sunulan bilgi notu incelendiğinde, Bursa Göç Müzesi internet sayfasının "Müze" bölümünün aynen bilgi notuna geçirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu bilgi notunda ilgili web sitesinde yayımlanan bilgilere eklenmiş herhangi bir bilgi de yer almamaktadır. Bu bağlamda söz konusu bilgi notu oluşturulurken uzman tarafından nasıl bir özel uzmanlık hizmeti verildiği, işin kapsamlı ve karmaşık olup olmadığı anlaşılamamıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdare tarafından alınan gerek hukuki danışmanlık hizmet alım işinin gerekse kültürel danışmanlık hizmet alım işinin 4734 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde yazılı şartları taşıyıp taşımadığı anlaşılmamaktadır. Bu tip danışmanlık hizmet alımlarında Kurum tarafından hangi hususların esas alınarak söz konusu işlerin özel uzmanlık gerektirdiği, niteliği itibarıyla karmaşık ve kapsamlı olduğuna karar verildiğinin ortaya konulması gerektiği açıktır.

Bu doğrultuda idare tarafından danışmanlık hizmet alımlarının; zaruri ihtiyaç doğduğu durumlarda, alınması planlanan danışmanlık hizmetinin niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olduğu, uzmanlık ve deneyim gerektirdiği hususlarının somut bir şekilde ortaya konması, alınacak danışmanlık hizmetinin kapsamının net olarak belirlenerek, söz konusu işin doğru ve istendiği şekilde yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu iki ayrı danışmanlık hizmet alımının bulguda yer verilmesi sonrasında sonlandırıldığı, Kurum tarafından ihtiyaç duyulması halinde olası bir danışmanlık hizmet alımında ise bulguda belirtilen hususlara titizlikle riayet edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu edilen danışmanlık hizmeti alımına ilişkin sözleşmelere son verildiği, bulgu konusu yapılan hususlara riayet edileceği

belirtildiğinden konunun takibine izleyen yıl denetimlerinde devam edilecektir.

BULGU 13: İş Artışı Gerçekleşen İşler ile Alt Yükleniciye Devredilen Sözleşmelerde Damga Vergisi Kontrolünün Yapılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihaleler ve bunlara ilişkin yazışmaların incelenmesi neticesinde; bazı işlerde alt yüklenici çalıştırılmasına izin verildiği, yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan alt yüklenici sözleşmelerinin çeşitli nedenlerle idareye ibraz edildiği (gösterildiği), ancak Kurum tarafından söz konusu sözleşmelere taalluk eden damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği, ayrıca iş artışı yapılan işlerle ilgili olarak sözleşme bedelinin artan kısmı için damga vergisi tahakkuk veya tahsilatı yapılmadığı tespit edilmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun;

“Konu” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar Damga vergisine tabidir.

Bu kanundaki kağıtlar terimi, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade eder.” denilmektedir.

“Nispet” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“Kağıtların Damga Vergisi bu kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı nispet veya miktarlarda alınır.

...

Belli parayı ihtiva eden mukavelenamelerin değiştirilmesi halinde artan miktar aynı nispette vergiye tabidir...” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun’un “Resmi dairelerin mecburiyeti” başlıklı 26’ncı maddesinde Resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya mecbur olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun’a ekli (I) sayılı tablonun “1) Akitlerle ilgili kâğıtlar” başlıklı birinci kısmın “A. Belli parayı ihtiva eden kâğıtlar” başlıklı bölümün birinci fıkrasında mukavelenamelerin %09,48 oranında damga vergisine tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Alt yükleniciler*" başlıklı 15'inci maddesinde ihale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde alt yüklenici çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*İş deneyim belgesi*" hakkındaki maddelerinde alt yüklenicilerin iş bitirme belgesi almak amacıyla yapacakları başvurularında; yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan bedel içeren sözleşmenin idareye sunulması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı şekilde hem Yapım hem de Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin alt yükleniciler ile ilgili maddelerinde yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre iki durumda yüklenici ile alt yüklenici arasındaki sözleşme idareye ibraz edilmekte ve işleme konulmaktadır:

1-Uygulama yönetmelikleri gereği alt yükleniciye ait iş deneyim belgesi için Kurum'a başvurulduğunda,

2- Genel Şartnameler gereği alt yüklenici işe başlamadan önce.

Her iki durumda da yüklenici ile alt yüklenici arasındaki sözleşme idareye ibraz edildiğinden ve işleme konulduğundan Kurum ve ilgili memurlar tarafından söz konusu sözleşmelerin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmesi gerektiği açıktır.

Ayrıca, Sayıştay Genel Kurulunun 11.01.1973 tarih ve 3628/1 nolu kararına göre "*sözleşme ve bağitlarda yer alan hükümlerle, taahhüt konusu işin belirli bir oranda arttırılabileceğinin ön görülmüş bulunması halinde, artan işe ait damga vergisinin, iş artışını belgeleyen kâğıdın tanzimi sırasında alınması*" gerekmektedir. Söz konusu Sayıştay Genel Kurulu kararına göre, ihale edilerek sözleşmesi imzalanmış işlerde iş artışı yapılması halinde, sözleşme bedeli iş artış miktarı kadar artacağından, söz konusu artışa ilişkin belgelerin tanzimi sırasında sözleşme bedelinin artan kısmı için de damga vergisi alınması gerekmektedir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelerden bilhassa yapım işleri ile çöp toplama işinde alt yüklenici çalıştırılmasına izin verildiği, sözleşmeye bağlanmış diğer hizmet alım işlerinin bazılarında da iş artışına gidildiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; gerek Fen İşleri Müdürlüğü, gerek Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, gerekse de Park ve Bahçeler Müdürlüğüne gerçekleştirilen işlerden bir kısmında alt yüklenici çalıştırıldığı, bunların aralarındaki sözleşmeleri idareye ibraz ettiği, birçoğunun iş deneyim belgesi için İdareye başvurduğu ancak, ilgili memurlar tarafından taraflar arasında imzalanan sözleşmeye ilişkin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği, çok sayıda sözleşmeye ait damga vergileri ödenmemesine rağmen söz konusu sözleşmelerin Kurum tarafından kabul edilerek işleme konulduğu tespit edilmiştir.

Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğüne bu kapsamda toplam tutarı 53 milyon TL'nin üzerinde olan ve damga vergisi ödenmemiş bir adet sözleşme ibraz edildiği, Park ve Bahçeler Müdürlüğüne toplam tutarı 28 milyon TL'nin üzerinde olan ve damga vergisi ödenmemiş üç adet sözleşme ibraz edildiği, Fen İşleri Müdürlüğüne ise toplam tutarı 5 milyon TL'nin üzerinde olan ve damga vergisi ödenmemiş bir adet sözleşme ibraz edildiği görülmüştür. Söz konusu sözleşmelere ilişkin ödenmemiş damga vergisi tutarı yaklaşık 800.000,00 TL'nin üzerinde bulunmaktadır.

Ayrıca, Kurumda yapılan yerinde denetim çalışmaları sırasında söz konusu tespitlerin yapılması üzerine, alt yüklenici sözleşmesi geçmiş yıllarda idareye ibraz edilmesine rağmen damga vergisi kontrolü ilgili memurlarınca yapılmayan 6 adet alt yüklenici sözleşmesine ilişkin de yaklaşık 450.000,00 TL'nin üzerinde damga vergisi tahsilatı gerçekleştirilmiştir.

Buna göre; alt yüklenici işe başlamadan önce veya alt yükleniciler tarafından iş deneyim belgesi almak amacıyla idareye başvurulduğunda yüklenici ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmeler idareye ibraz edildiğinden Kurum ve ilgili memurlar tarafından sözleşmelere ilişkin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmesi, yükleniciler ile imzalanan sözleşmeler kapsamında iş artışına gidilmesi halinde sözleşme bedelinin artan kısmı için damga vergisi alınması gerekmektedir. Aksi bir uygulama mevzuata aykırı olduğu gibi kamu kaynaklarında da ciddi azalışa sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; alt yüklenici sözleşmesi çeşitli nedenlerle idareye ibraz edilmesine rağmen Kurum tarafından söz konusu sözleşmelere taalluk eden damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrolü sağlanmayan sözleşmelere ilişkin Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğüne ibraz edilen 53.347.724,00TL.'lik bir adet; Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ibraz edilen 2.207.423,52 TL.'lik ve 5.249.928,06 TL.'lik iki adet alt yüklenici sözleşmesine ait damga vergilerinin tahakkuk ve tahsili için gereği yapılmak üzere 23.05.2018 tarihinde Küçükköy Vergi Dairesi Müdürlüğüne yazı yazıldığı,

Fen İşleri Müdürlüğüne ibraz edilen bir adet alt yüklenici sözleşmesine ait 50.796,22 TL. ile Park Bahçeler Müdürlüğüne ibraz edilen bir adet alt yüklenici sözleşmesine ait 200.577,74 TL. damga vergisinin işin yüklenicileri tarafından ödendiği,

Ayrıca gerek iş artışına gidilmesi durumunda sözleşme bedelinin artan kısmı için gerekse de alt yüklenici sözleşmesinin İdareye ibraz edilmesi durumunda sözleşme bedelinin tamamı için damga vergisi ödenip ödenmediğinin kontrolünü sağlamak adına ilgili birimlerde çalışan personellerin bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından damga vergisi tahsilatı yapılmayan bir kısım firmaların vergi dairesine bildirildiği, bir kısım firmalardan ilgili tutarların tahsil edildiği, bulgu konusu tespitin tekrar yaşanmaması için önlem alınacağı bildirildiğinden söz konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Kurum Taşınırlarına İlişkin Mevzuata Uygun Olmayan Hususların Bulunması

Kurum taşınırlarının incelenmesi neticesinde; bazı taşınırlara seri numarası verilmediği, taşınır işlem fişi düzenlenerek kayıtlara alınması gereken bazı taşınırların kayıtlara alınmadığı, işten ayrılmış kişilerin üzerinde kayıtlı taşınırların halen bu kişiler üzerinde kayıtlı olduğu, mevcut kayıtların taşınırın hangi birimde olduğunun tespitine imkân vermediği tespit edilmiştir.

18/1/2007 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "*Amaç*" başlıklı 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacının; kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi olduğu düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde Taşınır Kayıt Yetkilisinin taşınırları teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, kayıtları tutan, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen kişi olduğu belirtildikten sonra, "*Sorumluluk*" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Madde'nin üçüncü fıkrasında ise taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin görevlerinin sona ermesi

veya görevlerinden ayrılma halinde üzerlerindeki taşınırları iade etmek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Yine “*Defterler*” başlıklı 9’uncu maddesinde Yönetmelik’te yer alan Taşınır Kod Listesi’nin (A) bölümünde yer alan tüketim malzemelerinin Tüketim Malzemeleri Defterine kaydedileceği düzenlenmiştir. Söz konusu Kod Listesinde hediye amaçlı edinilen taşınırların 150-99-01 kodu ile hesaplara kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “*Dayanıklı taşınırların numaralanması*” başlıklı 36’ncı maddesinde ise giriş kaydı yapılan taşınır mallara taşınır kayıt yetkilisince bir sicil numarası verileceği belirtilmiştir.

Kurum’un taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde; birim taşınırlarından sorumlu olan taşınır kayıt yetkililerinden 9 kişinin Kurum ile ilişkisi kesilmiş olmasına rağmen sorumluluklarında 1.492 Adet ve 1.013.476,51 TL değerinde taşınır bulunduğu tespit edilmiş olup ilgili konuyu özetleyen tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 13: Kurumla İlişkisi Bulunmayan Personeller Üzerine Kayıtlı Taşınırlar

Taşınır Kayıt Yetkilisi Adı Soyadı	Taşınırların Toplam Değeri(TL)	Taşınır Sayısı
C.Ş.K.	1.582,82	9
H.D.	2.259,80	8
M.G.	931.615,89	1274
M.K.	4.037,06	9
N.T	834,74	1
O.D	4.427,38	11
S.A.	8.873,00	19
S.E.	57.646,30	156
T.Y.	2.199,52	5
TOPLAM	1.013.476,51	1.492

Söz konusu durumda mezkûr taşınırlardan sorumlu bir kamu görevlisi olmadığına göre bu taşınırların çalınması, kaybolması, kullanılamaz hale gelmesi gibi durumlarda kimin sorumlu tutulacağına da belirli olamayacağı, bu durumun Yönetmelik’te belirtilen görevden ayrılan kamu görevlilerinin taşınırları iade etmek zorunda oldukları hükmüne aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Taşınır kayıt yetkilisinin mevzuatta yer alan tanımından “Taşınırları teslim alan” ibaresi bulunduğundan, taşınır kayıt yetkililerinin görevden ayrılması halinde yalnızca özel kullanımında bulunan taşınırları iade edileceği anlaşılmalıdır, genel olarak ilgili ambarda bulunan tüm taşınırlar anlaşılmalıdır. Bu bağlamda sorumluluk açısından mevcut olan bu boşluğun derhal giderilmesi ve söz konusu taşınırlardan sorumlu taşınır kayıt yetkililerinin

belirlenmesi gerekmektedir.

Kurum'un Kültür Müdürlüğünce gerçekleştirilen 2017 Yılı Organizasyon Hizmet Alımı sözleşmesi kapsamında hediye olarak dağıtıldığı iddia edilen 10.400 adet ve 390.000,00 TL değerinde taşınır ile ilgili olarak taşınır işlem fişi düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Tablo 14: Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmeksizin Dağıtımı Yapılan Hediyeler

Etkinliği Adı	Hediye Sayısı	Hediye Birim Değeri (TL)	Toplam Değer (TL)
Dünya Kadınlar Günü Etkinliği	2.000	20	40.000,00
Anneler Günü Etkinliği	2.000	20	40.000,00
Camiler Ve Din Görevlileri Haftası Etkinliği	1.000	40	40.000,00
Öğretmenler Günü Etkinliği	5.400	50	270.000,00
Toplam	10.400		390.000,00

Ayrıca söz konusu hediyelerin kimlere dağıtıldığına ilişkin olarak da Kurum'un kanıtlayıcı evrakları arasında bir belgeye rastlanılmamıştır. Yalnızca Öğretmenler Günü etkinlikleri kapsamında dağıtıldığı belirtilen 5.400 hediyeden 2.590 adedine ilişkin olarak teslim tutanağı bulunmakta olup, kalan 2.810 adet hediye dağıtılıp dağıtılmadığı, dağıtıldı ise kimlere dağıtıldığı belli değildir. Öğretmenler Günü dışında kalan üç etkinlikte dağıtılan 5.000 adet ve 120.000,00 TL değerindeki hediye ise ne dağıtılıp dağıtılmadığına ne de kimlere dağıtıldığına ilişkin bir belge bulunmaktadır. Tüm bu belirsizlikler bir yana ilgili etkinliklerin tutarları yükleniciye tam olarak ödenmiş olup, bir kısım etkinliklerde de iş artışına gidildiği görülmüştür.

Söz konusu durum kamu kaynaklarının etkin ve ekonomik kullanılması açısından kabul edilemez olduğu gibi ihale dokümanında kimlere dağıtılacağı açık şekilde düzenlenmiş olan taşınırların hak sahibi kişilere dağıtılıp dağıtılmadığı hususunda bir belge bulunmaması kamu mali yönetiminin temel unsurlarından olan hesap verilebilirlik ve mali saydamlık açısından uygun değildir.

Yerinde yapılan denetimlerde Kurum'un 2017 yılı içerisinde yeni bir binaya taşındığı da göz önünde tutularak taşınma işlemi yapmayan bir birim seçilmiş ve taşınırların mevcut durumunun mevzuata uygun olup olmadığı değerlendirilmiştir. Kurum yetkilileri ile beraber yerinde yapılan denetimde üzerinde sicil numarası bulunmayan taşınırlar bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durum söz konusu taşınırların hangi birime ait olduğu, kimin sorumluluğunda bulunduğu, hangi tarihte edinildiği gibi hususlarda belirsizliğe yol açacağı gibi o taşınırın bir

kamu malı olup olmadığı da belli olamayacaktır. Ayrıca bu durumda bulunan taşınırların çalınması, kaybolması, ait olmadığı birimlerde kullanılması gibi durumlar da ortaya çıkabilecektir.

Söz konusu durumların vakit geçirilmeden düzeltilmesi kamu kaynaklarının mevzuata uygun şekilde kullanılması ve ortaya çıkabilecek suiistimallerin engellenmesi açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediye ile ilişkisi kesilmiş olan taşınır kayıt yetkililerine zimmetli görünen 1.013.476,51 TL değerinde toplam 1.492 adet taşınırın yeni taşınır kayıt yetkilileri üzerine devredilerek gerekli zimmet işlemlerinin yapıldığı, 2017 yılı içerisinde Belediye hizmet binasının taşınmış olması nedeniyle mevcut taşınırların sayım ve kayıt işlemlerine ilişkin çalışmaların başlatıldığı, her bir taşınıra sicil numarası verileceği ve hediye olarak dağıtılmak üzere satın alınan taşınırların da bulguda belirtildiği şekilde taşınır kayıtlarının yapılarak dağıtımının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgu konusu edilen hususlara iştirak edilmiş olup, mevzuata aykırılıkların giderilmesi amacıyla ilgili işlemlere başlandığı belirtilmiştir. Söz konusu düzeltmelerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığının takibine gelecek denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 15: Sosyal Tesislerin İşletilmesinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

Kuruma ait sosyal tesislerin incelenmesi neticesinde; sosyal tesislerin kullanılmasına ilişkin tarifelerin bir kısım personele ve bunların anne, baba, eş ve çocuklarına ücretsiz olarak belirlendiği, bir diğer kısmına ise mevzuatta cevaz verilen indirim oranını aşacak şekilde indirimli tarife belirlendiği, sosyal tesislerin giderlerine bütçeden katkı sağlanmaması gerekmesine rağmen sosyal tesislerin birçok giderinin Kurum bütçesinden karşılandığı, ayrıca sosyal tesislerin bakım onarım giderleri için sosyal tesis gelirlerinden ayrılması gereken %5'lik payların ayrılmadığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin

ilerleyen fıkralarında bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların ancak Bakanlar Kurulu Kararlarıyla tespit edilebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen Kanun ile muaflıklar ve ticari gayeyle yapılacak indirimler dışında herhangi bir indirim yapılması yasaklanmış olmasına rağmen Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de Kamu çalışanlarına üzeri kapalı da olsa belirli bir oranda indirim sağlanabileceği öngörülmüştür.

Söz konusu Tebliğ’in “*Ortak hususlar*” başlıklı 7’nci maddesinde sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu, söz konusu tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesi amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının % 5’inden az olmamak üzere bir tutarın ayrı bir hesapta tutularak söz konusu harcamaların bu hesaptan yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yine söz konusu maddede görevi ve unvanı ne olursa olsun hiç bir kişi ve personelin tesislerden ve Tebliğde belirtilen hizmetlerden bedeli alınmadan yararlandırılmayacağı düzenlenmiştir.

Belediye Meclisi’nin 07.12.2016 tarih ve 104 sayılı kararı ile Kurum’un 2017 yılı içerisinde uygulayacağı ücret ve harç tarifesi belirlenmiştir. Söz konusu tarifenin Belediye sosyal tesislerini düzenleyen bölümlerinde Belediye Meclis Üyeleri ile bunların anne, baba, eş ve çocuklarına ücretsiz hizmet verileceği ve yine Belediye çalışanlarına ve bunların anne, baba, eş ve çocuklarına %50 indirimli hizmet verileceği düzenlenmiştir. Söz konusu indirimler yukarıda belirtilen mevzuata aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca Tebliğ’de belirtildiği üzere sosyal tesislerin brüt gelirlerinden, yine sosyal tesislerde yapılacak onarımlar için pay ayrılması gerekmesine rağmen söz konusu payın ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, Kurum tarafından sosyal tesislere bütçeden harcama yapılmaması, bunların kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmesine rağmen söz konusu tesislerin giderlerinin büyük bir kısmının bütçeden karşılandığı tespit edilmiştir. 2017 yılı içinde sosyal tesislerin brüt gelirleri 1.102.785,40 TL iken giderleri 781.423,56 görünmektedir. Ancak yapılan incelemede sosyal tesislerin elektrik, su, doğalgaz ve bakım onarım giderleri için park bahçeler müdürlüğü ile destek hizmetleri müdürlüğü bütçelerinden toplamda 884.363,30 TL harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda sosyal tesislerin toplam giderleri 1.665.786,86 TL olmakta, gelirleri ile giderleri arasındaki menfi fark 563.001,46 TL

olmaktadır. Sonuç olarak Kurum'a ait sosyal tesislerin gelirlerinin giderlerini karşılamadığı açıkça görülmektedir.

Kurum tarafından; sosyal tesis tarifelerinin mevzuata uygun şekilde belirlenmemesinde, sosyal tesislerin brüt gelirlerinden bakım onarım ihtiyaçları için pay ayrılmamasında, sosyal tesislerin giderlerine bütçeden katkı yapılmasında ve bu kuruluşların gelirlerinin giderlerini karşılayacak şekilde etkin yönetilmemesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; sosyal tesislere ilişkin 2017 yılı ücret tarifelerini belirleyen 07.12.2016 tarih ve 104 sayılı Meclis Kararının Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ doğrultusunda düzeltilmek üzere Belediye Meclisinin 2018 yılı Haziran ayı gündemine alındığı, ayrıca sosyal tesislerin brüt gelirlerinden bakım onarım ihtiyaçları için pay ayrılarak sosyal tesislerin giderlerine Belediye bütçesinden katkı yapılmasının önüne geçileceği ve sosyal tesislerin gelirlerinin giderlerini karşılayacak şekilde etkin yönetilmesi hususunda azami gayret gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgu konusu edilen hususlara iştirak edilmiş olup, mevzuata aykırılıkların giderilmesi amacıyla ilgili işlemlere başlandığı belirtilmiştir. Söz konusu düzeltmelerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı takip eden denetim döneminde izlenecektir.

BULGU 16: Memur Personelden Bir Kısımına Hak Etmediği Halde Çalışmayan Eş İçin Öngörülen Aile Yardım Ödeneği Verilmesi ve Asgari Geçim İndirim Oranının Hatalı Hesaplanması

Kurum tarafından, eşleri menfaat karşılığı çalışan ya da sosyal güvenlik kuruluşundan aylık alan bir kısım memur personel için çalışmayan eş için öngörülen aile yardım ödeneği verildiği ve asgari geçim indirim oranının hatalı hesaplandığı tespit edilmiştir.

14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*Aile yardımı ödeneği*" başlıklı 202'nci maddesinde; eşi her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan devlet memuruna 1500 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpılması sonucu bulunacak miktar üzerinden aile yardım ödeneği verileceği hüküm altına alınmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "*Asgari Geçim İndirimi*" başlıklı 32'nci maddesinde ise memurun "çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eş" için asgari geçim

indirim oranına % 10 oranında ilave yapılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; 16 memur personelin tüm yıl veya belli dönemlerde eş çalışmasına veya Sosyal Güvenlik Kurumundan aylık almasına rağmen bu hususu Kuruma bildirmedeği ve beyannamelerini düzeltmediği görülmüştür. Bu suretle ilgili kişilere Kurum tarafından toplamda 68.897,13 TL (aile yardımı ve asgari geçim indirimi toplamı) ödemede bulunulmuştur.

Beyannamelerin fiili duruma göre düzeltilmemesi, aile yardım ödeneğinin hatalı ödenmesine ve asgari geçim indirimi hesabında hatalı oranların kullanılmasına sebebiyet verdiğiinden hukuka uyarlı değildir.

Kamu idaresi cevabında; fazla ödendiği tespit edilen 68.897,13 TL tutarındaki bedelin kendilerine fazla ödeme yapılan 16 memur personelin aylıklarından kesilmeye başlandığı, beyannamelerinin fiili duruma göre yeniden düzenlendiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, Kurum personelinden kesilmesi gereken tutarların tahsil işlemlerine başlandığı belirtilmiştir. Söz konusu işlemlerin kontrolüne gelecek yıl denetimlerinde devam edilecektir.

BULGU 17: Mevzuata Aykırı Olarak Düzenlenen Vergi, Harç ve Cezalara İlişkin Ödeme Emirleri Nedeniyle Belediyenin Mahkeme Gideri Ödemek Zorunda Kalması

Belediyece tarh edilen bir takım vergi, harç ve cezalarına karşı mükelleflerce vergi mahkemelerinde yasal süresi içinde açılmış olan davalar bulunmasına rağmen; Belediye tarafından söz konusu alacaklar için mevzuata aykırı olarak ödeme emirleri düzenlendiği, ilgili mükellefler tarafından düzenlenen ödeme emirlerinin iptali istemiyle açılan davaların Belediye aleyhine neticelenmesi sonucu İdarenin gereksiz yere yargılama gideri ile vekâlet ücreti ödemek zorunda bırakıldığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir 'ödeme emri' ile tebliğ olunur..." denilmekte,

"Ödeme emrine itiraz" başlıklı 58'inci maddesinde ise;

"Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen"

ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir. İtirazın şekli, incelenmesi ve itiraz incelemelerinin iadesi hususlarında Vergi Usul Kanunu hükümleri tatbik olunur.” hükmü yer almaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “*Dava açma süresi*” başlıklı 7’nci maddesinde;

“Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.” denilmekte,

“Yürütmenin durdurulması” başlıklı 27’nci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26 ncı maddenin 3 üncü fıkrasına göre işlemde kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. Bu şekilde işlemde kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilerek mükelleflere gönderilen vergi/ceza ihbarnamelerine karşı tarhiyatın tebliğini izleyen 30 gün içinde vergi mahkemelerinde mükellefler tarafından dava açılabilmektedir. 2577 sayılı Kanun’un 27’nci maddesi uyarınca, mükelleflerce açılan dava üzerine başkaca bir işleme gerek kalmaksızın tarh edilen vergi alacağının dava konusu edilen kısmının tahsil işlemleri kendiliğinden duracaktır.

Yapılan incelemede, Belediyece tarhiyatı yapılan bir takım vergi, harç ve özel usulsüzlük cezalarına karşı mükelleflerince yasal süresi içinde vergi mahkemelerine dava açıldığı, söz konusu davaların yargılanmasına devam edildiği, 2577 sayılı Kanunun 27’nci maddesi uyarınca vergi mahkemesinde dava açılması ile vergi, harç ve özel usulsüzlük cezalarına ilişkin dava konusu edilen bölümün tahsil işleminin durduğu ve tüm bunlara rağmen Belediyece söz konusu alacaklar için tahsil işlemlerine başlanarak mükelleflere ödeme emri gönderildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, ödeme emrine konu vergi, harç ve özel usulsüzlük cezasının tahsilat işlemi dava açılmakla durmuş olduğundan ve davacılar adına kesinleşmiş bir amme alacağından bahsetmek mümkün olmadığından düzenlenen ödeme emirlerinde hukuka

uyarlık bulunmamaktadır.

Nitekim, tahsil işlemi durmasına rağmen ödeme emri gönderilen bazı mükellefler söz konusu ödeme emirlerini dava ederek iptal edilmesini sağlamış, Belediye bu sebeple yargı gideri ile vekalet ücreti ödemesi yapmak zorunda kalmıştır.

Kamu görevlisinin görevi gereği bilmesi gereken bir mevzuat hükmüne açıkça aykırı olarak ödeme emri düzenlemesi, bu ödeme emirlerinin mevzuata aykırı olması nedeniyle mahkemece iptal edilmesi ve iptal işlemleri nedeniyle Belediyenin yargı gideri ile vekâlet ücreti ödemesi Belediyeyi külfete sokmakta, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının önüne geçmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu yapılan hususa ilişkin, ilgili personellerin mevzuat hükmüne açıkça aykırı olarak ödeme emri düzenlenmesinden sorumluluğunun doğabileceği, bu sebeple mevzuat hükümlerine uygun davranılması gerektiği yönünde bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu hususun kontrolüne gelecek yıl denetimlerinde devam edilecektir.

BULGU 18: Zabıta Müdürlüğü Kadrosuna Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Sınavsız Atama Yapılması

Arnavutköy Belediyesince zabıta müdürlüğü kadrosuna "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik*" hükümlerine uyulmaksızın atama yapıldığı görülmüştür.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Zabitanın görev ve yetkileri*" başlıklı 51'inci maddesinde yer alan;

"Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir." hükmü gereği Belediye Zabıta Yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı

tarafından 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin görevde yükselme şartlarını düzenleyen 17'nci maddesinin birinci fıkrasında; *"Bu Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır."* denilmek suretiyle zabıta şube müdürlüğü, zabıta amirliği ve zabıta komiserliğine atanabilme şartları düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelikte zabıta daire başkanı ile zabıta müdürü kadrolarında yapılacak atamalara ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Ancak, Mezkûr Yönetmeliğin *"Yönetmelikte hüküm bulunmayan haller"* başlıklı 51'inci maddesinde *"Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 15/3/1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı"* ifade edilmiştir.

Ayrıca, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde Görevde yükselme deyiminden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerden bu Yönetmeliğin 5'inci maddesinde sayılan görevler ile kurumlarca çıkarılacak özel yönetmeliklerde belirlenen görevlere aynı veya başka hizmet sınıflarından yapılacak atamalarının anlaşılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından zabıta müdürlüğü kadrosuna 05.04.2010 tarihinde asaleten atama gerçekleştirildiği, söz konusu atama işlemine esas alınan herhangi bir görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı başarısı bulunmadığı ve mezkûr tarihte asaleten zabıta müdürlüğü unvanını kazanan ilgili personelin hala bu görevini sürdürdüğü görülmüştür.

Yukarıda yer verilen hüküm ve açıklamalar uyarınca; Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıta müdürü kadrosuna atanma şartları açıkça belirlenmediğinden aynı Yönetmeliğin 51'inci maddesi gereği "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" esaslarına göre atama yapılması gerekirken, aksine işlem yapılması, 1982 Anayasa'sının 10'uncu maddesinde belirtilen eşitlik ilkesi ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanun'unda öngörülen liyakat ilkesine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Görevde yükselme kapsamı dışında tutulmaması gereken zabıta müdürlüğü kadrosuna genel şartları taşıyan personelin sınavsız olarak atanmasının yukarıda açıklanan mevzuat hükümleriyle uyumluluğu bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce İstanbul Valiliğine gönderilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68'inci maddesindeki şartları taşıması kaydıyla, görevde yükselme sınavına katılmadan zabıta müdürü kadrosuna atama yapılabileceği yönündeki görüş yazısına istinaden zabıta müdürü kadrosuna atama yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bulgumuzda da Belediye Zabıta Yönetmelik'inde hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı hususu mevzuat anlamında açıklanmıştır.

Bulgu da yer alan açıklamalar doğrultusunda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görüşü uygun görülmemiştir. Bu nedenle gerek mevzuat hükümleri gerekse de “*Liyakat İlkesi*” gereğince söz konusu kadroya yapılacak atamalarda Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanması doğru olacaktır.

BULGU 19: Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

Arnavutköy Belediyesi'nde görevli 100 kadrolu işçinin ücretli yıllık izinlerinin toplamının 6.984 iş günü olduğu ve söz konusu işçilerden 20 tanesinin izin gününün 100 günden fazla olduğu tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun;

“*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*” başlıklı 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,

“*Yıllık ücretli iznin uygulanması*” başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,

“*Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti*” başlıklı 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,

“İzinlere ilişkin düzenlemeler” başlıklı 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 izinin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen maddelerine göre işçilerin yıllık ücretli izin hakkından feragat etmesine cevaz verilmemekte, işverenin de işçilere sürekli bir şekilde yıllık izin vermesi zorunlu tutulmaktadır. Aksi bir uygulamada, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüşmektedir.

Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi, işçilerin izin kullanmaktan kaçınarak feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerin buna izin vermemesi, Anayasal bir hak olan izni, işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde, kurum bütçesine mali açıdan bir yük getirdiği açıktır.

Yapılan incelemede, Arnavutköy Belediyesi'nde 100 kadrolu işçinin görev yaptığı, bu işçilerden 5'inin 200 iş gününün üzerinde, 6'sının 150 ila 200 iş günü arasında, 9'unun ise 100 ila 150 iş günü arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu tespit edilmiştir. Belediye bünyesinde görev yapan 100 işçinin %20'sinin 100 iş gününün üzerinde ücretli yıllık izin hakkına sahip olduğu görülmektedir.

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumda görev yapan kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması hususunda müdürlüklere talimat verildiği, söz konusu işçilerin çalıştıkları birimlerdeki iş yoğunluğu da göz önünde bulundurularak izinlerinin kullandırılmaya başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu edilen hususlara iştirak edildiği ve ilgili müdürlüklere talimatlar verildiği için bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Araç Kiralamalarında Taşıtın Kasko Değerinin %2'sinin Aşılması

Kurum tarafından 22.12.2016 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2016/578748 ihale kayıt numaralı ve 13.03.2017 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2017/60504 ihale kayıt numaralı “*Hizmet Araçları Kiralanması İş*” kapsamında idareye teslim edilen bazı araçların yüklenicisi tarafından teklif edilmiş olan birim fiyatların araçların kasko bedelinin %2'sinin üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

05.01.1961 tarih ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun Kanun'un Şumülü başlıklı 1'inci maddesinde belediyeler tarafından kullanılacak taşıtların kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 12'nci maddesine dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller hazırlanıp yürürlüğe konulmuş, söz konusu Esas ve Usuller'in “*Kapsam*” başlıklı 2'nci maddesinde; 237 Sayılı Kanun'a tabi olan kurumlar ve taşıtların kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Esas ve Usuller'in “*Genel esaslar*” başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında;

“Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayelerin (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) hizmetleri için ihtiyaç duyulan binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların (füilen arazi üzerinde çalışan arazi binek ve pick-up'lar hariç) hizmet alımı yöntemiyle ediniminde;

a) Şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibariyle uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin % 2'sini aşmayacaktır.

...” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Arnavutköy Belediyesince 22.12.2016 tarih ve 2016/578748 ihale kayıt numaralı *Hizmet Araçları Kiralanması İşinin* 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca pazarlık usulü ile ihale edildiği, ihale sonucunda 29.12.2016 tarihinde 599.940,00 TL bedelli 01.01.2017 - 31.03.2017 dönemini kapsayan 3 aylık sözleşme imzalandığı, teklif cetvelinin birinci ve ikinci sırasında yer alan araçlar için kiralama bedelinin harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibariyle uygulanacak Motorlu

Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin % 2'sini aştığı görülmüştür.

Birim fiyat teklif cetvelinin birinci ve ikinci sırasında yer alan araçlar için 2016 yılı Ocak ayında Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan değerlerin esas alınması gerektiği dikkate alındığında bu araçlar için alınabilecek en yüksek değerli aracın kasko bedelinin 84.005,00 TL olduğu tespit edilmiştir. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca bu araç grubu için ödenebilecek günlük kira bedelinin yaklaşık 56 TL (84.005 TL x %2 / 30 Gün = 56,0033 TL) olduğu, ancak yüklenici tarafından teklif cetvelinin birinci sırasında yer alan araç için günlük 97,00 TL, teklif cetvelinin ikinci sırasında yer alan araçlar için ise günlük 73,00 TL birim fiyat teklif edildiği görülmektedir.

Söz konusu araçlara ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 15: Araçların Kasko Bedeli ve Birim Fiyat Teklif Karşılaştırması

İş Kaleminin Adı	Kasko Bedeli	Ödenebilecek En Yüksek Aylık Kira Bedeli (Kasko Bedelinin %2'si)	Ödenebilecek En Yüksek Günlük Kira Bedeli	Teklif Edilen Birim Fiyat	Fark
En az 2.2 Dizel camlı van binek (2014 ve üzeri model)	84.005,00 TL	1.680,10 TL	56,00 TL	97,00 TL	41,00 TL
En az 1.6 cc Dizel Binek Araç otomatik (2014 ve üzeri model)	84.005,00 TL	1.680,10 TL	56,00 TL	73,00 TL	17,00 TL

Ayrıca, yukarıda yer verilen ihaleye ilişkin sözleşme süresinin dolmasını müteakip, kurum tarafından 13.03.2017 tarih ve 2017/60504 ihale kayıt numaralı “*Hizmet Araçları Kiralanması İşi*” 4734 sayılı Kanununun 19’uncu maddesi uyarınca açık ihale usulü ile ihale edilmiş, ihale sonucunda 28.03.2017 tarihinde 9.582.630,00 TL bedelli 01.04.2017 - 31.08.2019 dönemini kapsayan sözleşme imzalandığı, teklif cetvelinin birinci ve ikinci sırasında yer alan araçlar için kiralama bedelinin harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibariyle uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin % 2'sini aştığı görülmüştür.

Belediyece yapılan yeni ihalede; birim fiyat teklif cetvelinin birinci ve ikinci sırasında yer alan araçlar için 2017 yılı Ocak ayında Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan değerlerin esas alınması gerektiği dikkate alındığında bu araçlar için alınabilecek en yüksek değerli aracın kasko bedelinin 101.975,00 TL olduğu tespit edilmiştir. Yukarıda yer

verilen mevzuat hükümleri uyarınca bu araç grubu için ödenebilecek günlük kira bedelinin 67,98 TL (101.975 TL x %2 / 30 Gün = 67,98 TL) olduğu, ancak yüklenici tarafından teklif cetvelinin birinci sırasında yer alan araç için günlük 116 TL, teklif cetvelinin ikinci sırasında yer alan araçlar için ise günlük 100,00 TL birim fiyat teklif ettiği görülmektedir.

Söz konusu araçlara ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 16: Araçların Kasko Bedeli ve Birim Fiyat Teklif Karşılaştırması

İş Kaleminin Adı	Kasko Bedeli	Ödenebilecek En Yüksek Aylık Kira Bedeli (Kasko Bedelinin %2'si)	Ödenebilecek En Yüksek Günlük Kira Bedeli	Teklif Edilen Birim Fiyat	Fark
En az 2.2 Dizel camlı van binek (2017 ve üzeri model) (1 Adet)	101.975,00 TL	2.039,50 TL	67,98 TL	116,00 TL	48,02 TL
En az 1.6 cc Dizel Binek Araç otomatik (2017 ve üzeri model) (8 Adet)	101.975,00 TL	2.039,50 TL	67,98 TL	100,00 TL	32,02 TL

Tablolardan da görüleceği üzere her iki ihalede de söz konusu araçlar için oluşan fiyatlar mevzuatın izin vermiş olduğu azami sınırların da üzerinde oluşmuştur. Bu durum hem kamu zararına sebebiyet vermekte hem de kamu kaynağının israfına yol açmaktadır.

Sonuç itibariyle, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesini temin etmek için araç kiralamalarında ilgili mevzuat hükümlerine uyulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen ihalelere ilişkin fazla ödeme miktarı olan 79.717,78.-TL'nin 20.12.2017 tarihli 8 (sekiz) numaralı hak edişten mahsup edildiği, araçların günlük kira bedellerinin mevzuatın öngördüğü sınıra indirilerek bundan sonra yapılacak bütün ödemelerin bu tutarlar üzerinden yapılmasının işin yüklenicisi tarafından kabul edildiği ve netice itibariyle bulgu konusu yapılan ihalelerin, araç kiralamalarıyla ilgili mevzuat hükümlerine uygun hale getirildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu edilen hususlar kabul edilmiş olup, Kurum tarafından mevzuata aykırılıklara ilişkin olarak gereken düzeltmelerin yapıldığı, yükleniciye yapılan fazla ödemelerin ise tahsil edildiği belirtilmiştir. Söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak devam edip etmediğinin kontrolü takip eden denetimlerde yapılacaktır.

BULGU 21: Açık Mahallerde Çalışma Karşılığı Teknik Personele Yapılan Ek Özel Hizmet Tazminat Ödemelerinde Mevzuata Uyulmaması

Personel giderlerine ilişkin hesapların incelenmesi sonucunda; teknik hizmetler sınıfında çalışan personele açık mahalde çalışma nedeniyle ödenen ek özel hizmet tazminatlarında mevzuata uygun hareket edilmediği görülmüştür.

Söz konusu ödemelere esas teşkil eden iş programlarında ayrıntıya yer verilmeyerek genel ifadeler ile görevlendirmeler yapılmış, bu nedenle ilgili kişilerin açık mahalde yaptıkları işin gerçekten tazminat almayı gerektirecek bir iş olup olmadığı anlaşılamamıştır.

Ayrıca Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği gereği düzenlenmesi gereken çeşitli ödemeler bordrosu yerine mezkûr ödemenin aylık bordrosu üzerinden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde teknik hizmetler sınıfına dâhil kadrolarda bulunan personelden açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara ek özel hizmet tazminatı verileceği belirtilmiştir. 17.04.2006 tarih ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karara ekli 2 sayılı cetvelin (E) bölümünün 6'ncı maddesinde ise büro, atölye, ısı santrali, laboratuvar, tesis (sosyal tesisler dâhil), işletme, fabrika ve hizmet binaları dışında olmak şartıyla arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe, maden, açık alanlarda kurulu tarım ve hayvancılık uygulama birimleri ve yol gibi açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara söz konusu ödemenin yapılabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca faal durumdaki hizmet binalarının tadilat bakım ve onarım işlerinin açık mahal olarak değerlendirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere söz konusu ödeme tüm teknik personele, her açık alanda yapılan işler için yapılabilecek bir ödeme değil, maddede bahsi geçen açık alanlarda fiilen çalışma karşılığında yapılabilecek bir ödemedir.

Kurum hesaplarında yapılan incelemelerde harcama birimleri tarafından bu ödmeden yararlanması gereken personel için düzenlenen iş programında, hangi kişinin hangi günler nerede çalışacağına belirtilmediği, söz konusu kişilerin mevzuatta yer alan ve ek tazminat ödenmesi gerektiren işleri ifa edip etmediğine ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir evraka rastlanmamıştır. Ödeme emri belgelerine eklenen yazılarda ise arazi tazminatı ödenen kişilere ilişkin puantajların yer aldığı görülmektedir. İş programlarının incelenmesi sonucunda harcama

birimleri tarafından oluşturulan iş programlarında genel ifade ve görevlendirmelere yer verildiği, bu ifadelerde geçen hususların ise ödemeye esas teşkil edemeyeceği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Açık mahallerde çalışma karşılığı teknik personele bundan sonra yapılacak olan ek özel hizmet tazminat ödemelerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde belirtilen hususlara riayet edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılıp yapılmadığının kontrolüne gelecek yıl denetimlerinde devam edilecektir.

BULGU 22: Geçiş Hakkı Kullanan İşletmecilerin Tespitine ve Geçiş Hakkı Ücretlerinin Tahsiline Yönelik Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

Kuruma ait 2017 yılı mali tablolarının ve ücret tarifesinin incelenmesi neticesinde; geçiş hakkı bedeline ilişkin herhangi bir tarifenin belirlenmediği, geçiş hakkı kullanan işletmeciler adına herhangi bir tahakkuk kaydı bulunmadığı ve geçiş hakkı kullanan işletmecilerin tespitinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in amacı 1'inci maddede;

“sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek” şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in *“Tanımlar ve Kısaltmalar”* başlıklı 4'üncü maddesinde;

“Bu Yönetmelikte geçen;

(...)

b) *Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi (EHABS): Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin altyapılarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği sistemi,*

(...)

d) *Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,*

e) *Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,*

f) *Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1’de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,*

g) *Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini ifade etmektedir.”* denilmektedir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise; “(1) *Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*

(2) *Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.*

(3) *İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik ekinde yer alan geçiş hakkı ücret tarifesi üst sınırları tablosunda, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için geçiş hakkı üst sınırı Metresi 0,70 TL olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu tablonun açıklamalar bölümünde genişliğin 40 cm’den fazla olduğu geçiş haklarında geçiş hakkı ücretlerinin genişliğin arttığı oranda arttırılabileceği, beş yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde on, on yıllık kısmının peşin ödenmesi halinde yüzde yirmi oranında indirim uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Kurum, belediye sınırları içerisinde yer alan elektronik haberleşme altyapısı üzerinden elektronik haberleşme hizmeti sunan işletmelerden, geçiş hakkı sağlayıcısı sıfatıyla anlaşma yapmak ve Yönetmelik’te belirlenen ücret sınırını dikkate almak suretiyle geçiş hakkı ücreti almak durumundadır. Yapılan incelemelerde; elektronik haberleşme altyapısı üzerinden alınması gerekli olan geçiş hakkı ücretinin alınmadığı, bununla ilgili herhangi bir çalışmanın yapılmadığı, hatta geçiş sağlayan işletmecilerin dahi tespit edilmediği görülmüştür. Kurum açısından bir gelir kalemi olabilecek geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilâtının yapılmaması Kurum menfaatleri zarara uğratmakta

ve gelir kaybına sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Geçiş hakkı bedeline ilişkin tarifenin 08.12.2017 tarih ve 103 sayılı Meclis kararı ile belirlendiği, söz konusu hususun bulgu konusu yapılması sonrasında geçiş hakkı kullanan Türk Telekomünikasyon A.Ş. adına geçiş hakkı ücreti tarhiyatının yapıldığı, buna ilişkin ihbarnamenin 14.05.2018 tarihimde Türk Telekomünikasyon A.Ş.'ye tebliğ edildiği ve ayrıca takip işlemlerinin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak Kamu İdaresi tarafından oluşturulan cevap metninde yazılı olan şirket dışında geçiş hakkı kullanan başka şirketler de var ise bunlardan da geçiş hakkı bedelinin tahsili için gereken işlemlere başlanması gerekmektedir. Bulgu konusu hususun devam edip etmediği gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 23: Bina İnşaat Harcının Mevzuatta Öngörüldüğü Şekilde Hesaplanmaması

Arnavutköy Belediyesinin gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde Bina İnşaat Harcının mevzuata uygun olarak hesaplanmadığı tespit edilmiştir.

2464 Sayılı Kanun'un Bina İnşaat Harcına ilişkin olarak harcın konusunu ve vergiyi doğuran olayı belirleyen Ek 1'inci maddesinde:

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir...",

Harç'ın matrahının belirlendiği Kanun'un Ek 4'üncü maddesinde ise:

"Bina İnşaat Harcının matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir.

Konut inşaatlarında inşaat alanının tespitinde, sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlükler hariç tutulur, özel garaj ve özel depo gibi müştemilat dâhil edilir.

İşyeri inşaatlarında, inşaat alanına müştemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin tümü dâhildir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümlerinden, konut ve işyeri inşaatlarının harca tabi olduğu, işyeri inşaatlarında harcın matrahına müştemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin

tümünün dâhil edileceği, konut inşaatlarında ise ortak yerlerden gelen hisselerden yalnızca konut sahibinin kullanımına özgülenmiş olan özel garaj, özel depo gibi alanların harcın matrahına dahil edileceği, diğer ortak kullanım alanlarının dahil edilmeyeceği anlaşılmaktadır.

Arnavutköy Belediyesinin harcın matrahını hesaplama yöntemi incelendiğinde söz konusu ortak alanların niteliğine bakılmaksızın, inşaat alanının tamamının konut inşaat olan inşaatlarda ve toplam inşaat alanı içerisinde konut inşaatı yüzdesinin işyeri yüzdesine göre fazla olduğu inşaatlarda ortak alanın tamamının matraha dahil edilmesi sonucunda harcın yanlış hesaplandığı tespit edilmiştir.

İnceleme kapsamında söz konusu verilerin elektronik ortamda tutulmadığı tespit edilmiş, bu nedenle yapılan mükelleflerden ne kadar fazladan harç tahakkuk ettirildiği tespit edilememiştir. Bu doğrultuda denetim ve kontrolün kolaylaşması amacıyla Kurum tarafından ilgili verilerin elektronik ortamda tutulması ve söz konusu uygulamanın mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bina inşaat harcı hesaplamalarında bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ve hesaplamalarda mevzuat hükümlerinin dışına çıkılmayacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 24: Yemek Kesintisinin Eksik Yapılması

Belediyede çalışan ve Belediye yemekhanesinde yemek yiyen personelden, mevzuatta öngörülen tutarda yemek yardımı kesintisi yapılmadığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yiyecek yardımı" başlıklı 212'nci maddesinde; "*Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunur.*" denilmektedir.

Bu madde doğrultusunda 19.11.1986 tarihli ve 86/11220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nde, Devlet memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacakları ve yardımın uygulanması ile ilgili esaslar belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmeliğin “*Yemek Servisi Giderleri*” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun'a göre tayin bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemeleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır.” hükmü yer almaktadır.

Belediye personelinin yemek hizmetinin idarenin yemekhanesinde Belediye’nin Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından 2016/451036 ihale kayıt numaralı “*2017 Yılı Belediye Personeline Yemek Hizmeti Alım İşi*” kapsamında hizmet alımı suretiyle gördürüldüğü tespit edilmiştir. Söz konusu iş kapsamında alınması planlanan 54.280 adet öğün için yüklenici firmanın 12 TL birim fiyat teklif ettiği ve işin 651.360,00 TL bedel ile sözleşmeye bağlandığı görülmüştür. Yemek bedeline ilişkin kesintilerin ise İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından hesaplanarak bordrolarda gösterilmek suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede, kişi başı yemek maliyetinin 12 TL olduğu, yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca personelden yapılması gereken kesintinin en az 4 TL olması gerektiği, yemek yiyen her personel için kurum bütçesinden nakdi katkının yapıldığı, ancak personelden yapılması gereken kesintinin eksik yapılması suretiyle mevzuata aykırı davranıldığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda; ocak, mart, nisan, mayıs, haziran, temmuz ve ağustos aylarında eksik yapıldığı düşünülen kesinti tutarının yaklaşık 41.591,49 TL olduğu görülmüştür.

Söz konusu dönemlerde, yemek yiyeceğini beyan eden herkesten bordronun yapıldığı ayda bulunan iş günü kadar kesinti yapıldığı, yemekhanede yemek yiyen personellerin kartlı geçiş sistemi bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeplerle personellerce yemek yenen gün sayısının tam olarak belirlenememesi nedeniyle toplam kamu zararı net olarak ortaya konulamamaktadır.

Sonuç itibarıyla, İdare tarafından yemekhanede yemek yiyen kişileri tespit etmek, bu kişilerce yemek yenen gün sayısını sağlıklı olarak ortaya koymak ve kişilerden hakkaniyetli bir yemek bedeli kesintisi yapmak adına personel kartının okutulması suretiyle yemekhaneye giriş

sağlayacak bir sistemin kurulması, yemek yiyen kişilerden mevzuatın öngördüğü tutarlarda kesinti yapılması mevzuat ve uygulama açısından daha doğru bir yöntem olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Belediye yemekhanesine kartlı geçiş sisteminin kurulduğu, 2017 yılında eksik yapılmış olan kesinti tutarlarının ilgili personelin maaşından kesilmek suretiyle tahsil yoluna gidildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, Kurum personelinin kesilmesi gereken tutarların tahsil işlemlerine başlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Pazar İşgal Harcının Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

Kurumun gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde, ilçe genelinde bulunan pazarlarda yer işgal eden satıcılardan alınması gereken Pazar işgal harcının eksik tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşgal Harcı" başlıklı ikinci bölümünün "Konu" başlıklı 52'nci maddesinde:

"Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

(...)" denilmektedir.

Belediye Meclisi'nin 2017 yılında uygulanacak olan harç ve tarifeleri karara bağladığı 07.12.2016 tarih ve 104 sayılı kararı ile ilçe genelinde bulunan pazarlarda uygulanacak olan işgal harçları belirlenmiştir. Söz konusu tarife, pazarın mevcut durumuna göre üç ayrı grup halinde belirlenmiştir.

Kurum'un kullanmış olduğu elektronik kayıt sisteminde bulunan veriler incelendiğinde; Kurum'a ait 20 farklı pazar olduğu, bu pazarlarda 6161 adet pazar tahtası bulunduğu, söz konusu tahtaların toplam 9241,50 m² boyutunda bulunduğu tespit edilmiştir.

Yetkililerden temin edilmiş, söz konusu pazarların mevcut kullanıcıları ve bu kişilerin

kullandıkları tahta boyutlarına ilişkin listede ise; 6070 adet pazar tahtası bulunduğu, söz konusu tahtaların boyutunun ise 9.105 m² olduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca, pazar yerlerinin kiralanması ve işgal harçlarının tahakkuk ettirilmesi konusunda idare tarafından verilen bilgiden; pazar yerlerinin birçoğunda yeni kiralama işlemi yapılmadığı, mevcut yerlerin işgal harcı tahakkuklarının ise yılbaşı itibariyle yapıldığı, harç tutarlarının pazar tahtalarının metrekaresi ile pazar yeri için belirlenen tarifenin çarpılmasıyla bulunan haftalık bedelin bir yıla teşmil edilmesi suretiyle hesaplandığı, bu durumda yıl içinde pazar esnafının eksik tahta kurması veya hiç tahta kurmamasının tahakkuk tutarını değiştirmedeği anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen iki farklı durum değerlendirildiğinde idarenin tahakkuk ettirmesi gereken en az pazar işgal harcı aşağıda hesaplanmıştır.

Tablo 17: Pazar Tahtalarının Yüzölçümlerine Göre Olması Gereken Tahakkuk

Pazar Adı	Pazar Tahtası Sayısı (a)	Pazar Tahtası Toplam (m ²) (b)=(a)*1,5	Haftalık (m ²) Birim Tarifesi (TL) (c)	Olması Gereken Tahakkuk (TL) (d)=(b)*(c)*52
Arnavutköy Cumartesi	330	495	2	51.480,00
Arnavutköy Çarşamba	59	88,5	1,25	5.752,50
Arnavutköy Pazar Pazarı	792	1188	2,5	154.440,00
Arnavutköy Pazartesi	108	162	1,25	10.530,00
Arnavutköy Perşembe	376	564	2,5	73.320,00
Arnavutköy Salı	424	636	2	66.144,00
Boğazköy Cuma	403	604,5	2	62.868,00
Boğazköy Pazar Pazarı	324	486	2	50.544,00
Bolluca Cumartesi	450	675	2,5	87.750,00
Bolluca Çarşamba	83	124,5	1,25	8.092,50
Deliklikaya Cumartesi	94	141	1,25	9.165,00
Durusu Cumartesi	210	315	1,65	27.027,00
Hadımköy Cumartesi	498	747	2,5	97.110,00
Hadımköy Çarşamba	283	424,5	1,65	36.422,10
Hadımköy TOKİ Pazartesi	347	520,5	2	54.132,00
Haraççı Cuma	435	652,5	2	67.860,00
İmrahor Çarşamba	390	585	2	60.840,00
Ömerli Pazar Pazarı	60	90	1,25	5.850,00
Taşoluk Salı	283	424,5	1,65	36.422,10
Taşoluk TOKİ Perşembe	121	181,5	1,65	15.572,70
TOPLAM	6.070	9.105		981.321,90

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere; ilgili müdürlük olan Belediye Zabıta Müdürlüğünden alınan pazar kullanım verileri incelendiğinde, 2017 yılında tahakkuk etmesi gereken tutarın 981.321,90 TL olduğu, ancak ilgili yılda 656.593,60 TL tahakkuk ettirildiği, bu manada 324.728,30 TL eksik tahakkuk olduğu tespit edilmiştir. İlgili eksik tutarın tahakkuk ettirilerek sorumlularından tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; pazar işgal harcına ilişkin eksik yapılmış olan tahakkukların raporda belirtilen şekilde düzeltilindiği, sorumlular adına ek tahakkuk yapılarak tahsil işlemlerine başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, eksik tahakkukların tahsil işlemlerine başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 26: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

Kurumun 2017 yılı banka işlemleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; 102 Banka Hesabı ile 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

"Hesabın niteliği" başlıklı 55'inci maddesine göre 102 Banka Hesabı kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılır.

"Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 56'ncı maddesinin (b) bendi uyarınca Kurum hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yaptırılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına yapılacak aktarmalar ile bankalar nezdinde açtırılan krediler için "gönderme emri" (Örnek-51) düzenlenmelidir.

"Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde ise 102 Banka Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları anlatılmıştır. Buna göre; Kurumun banka hesabına yatırılan veya gelen paralar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmeli, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç

kaydedilmelidir.

Mezkûr Yönetmelik'in 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabını düzenleyen 58, 59 ve 60'ncı maddelerine göre ise, Bankadan yaptırılacak ödeme veya göndermeler için düzenlenen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, ilgili hesap veya hesaplara borç kaydedilmelidir. Ayrıca düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paralar bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği de ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümler doğrultusunda, mahalli idarelerde 102-Banka Hesabından bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle 102 Banka Hesabına yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102- Banka Hesabının alacak toplamı 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamına her zaman eşit olmalıdır.

Kurumun mali tabloları ve muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede; yukarıda bahsedilen eşitliğin gerçekleşmediği görülmüştür. 31.12.2017 tarihli kesin mizanda 102-Banka Hesabına 254.451.798,65 TL alacak kaydı yapıldığı, buna karşın 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ise 253.965.486,80 TL borç kaydı yapıldığı ve bu hesaplar arasında toplam 486.311,85 TL tutarında uyumsuzluk bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu durum mizanda yer alan Hazır Değerler hesap alanının belirtilen tutar kadar hatalı gösterilmesine sebep olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı arasındaki uyumsuzluğa ilişkin olarak yapılan kontroller neticesinde, proje özel hesabına aktarım yapılması ile Belediyenin banka hesabından icra yolu ile tahsil edilmesi işlemlerinin muhasebeleştirilmesi sırasında 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı kullanılması gerekirken sehven 102- Banka Hesabının kullanıldığının tespit edildiği, bugün itibarıyla herhangi bir uyumsuzluk bulunmadığı ve bundan sonraki işlemlerde gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup, müteakip işlemlerin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

2017 yılı mali tablolarında 102- Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı 486.311,85 TL tutarında hatalı gösterilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 27: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kurumun mali tablolarının incelenmesi neticesinde; Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Kiraya verilen duran varlıklar hesabı*" başlıklı 475'inci maddesinde:

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

Yine aynı Yönetmeliğin "*Hesabın İşleyişi*" başlıklı 476'ncı maddesinde;

"Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

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

b) Alacak

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

Söz konusu hükümler dikkate alınarak, Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlamak amacıyla söz konusu taşınmazlara ilişkin kayıtlı değer ve sözleşme bilgilerinin ilgili birimden talep edildiği, gelecek bilgilere göre söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınarak ilgili hesaplarda izleneceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu hususlar kabul edilmiş olup,

gereken kayıtların yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

İSTANBUL ARNAVUTKÖY BELEDİYESİ 2017 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		2017 YILI	PASİF HESAPLARI		2017 YILI
1	DÖNEN VARLIKLAR	278.446.386,66	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	119.669.142,50
10	HAZIR DEĞERLER	17.206.004,23	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	0,00
102	BANKA HESABI	15.998.930,39	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	0,00
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ	0,00	32	FAALİYET BORÇLARI	93.306.777,24
104	PROJE ÖZEL HESABI	2.079,29	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	93.306.777,24
108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	0,00	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	15.987.017,70
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR	1.204.994,55	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	9.764.600,64
12	FAALİYET ALACAKLARI	220.242.339,01	333	EMANETLER HESABI	6.222.417,06
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	10.375.347,56
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	129.683.948,20	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	962.321,27
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ	2.911.057,27	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ	130.027,77

126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	146.502,75	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ	4.146.109,55
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	87.500.830,79	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	2.937.389,15
14	DİĞER ALACAKLAR	172.478,26	368	VADESİ GEÇMİŞ ERTELENMİŞ VEYA	2.199.499,82
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	172.478,26	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0,00
15	STOKLAR	62.604,07	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	0,00
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	62.604,07	38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER	0,00
16	ÖN ÖDEMELER	558.294,89	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	30.105.615,98
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	558.294,89	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	10.987.210,74
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	40.204.666,20	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	10.987.210,74
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	40.204.666,20	43	DİĞER BORÇLAR	5.848.206,09
2	DURAN VARLIKLAR	750.863.717,44	438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA	5.848.206,09
22	FAALİYET ALACAKLARI	9.422.567,24	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	9.007.551,05

220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.477.078,49	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	9.007.551,05
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ	7.468.649,49	48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER	4.262.648,10
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	476.839,26	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	4.262.648,10
227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	0,00	5	ÖZ KAYNAKLAR	879.535.345,62
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	18.589.475,57	50	NET DEĞER	517.939.099,84
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN	7.291.225,57	500	NET DEĞER/SERMAYE HESABI	517.939.099,84
241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA	11.714.000,00	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	182.547.655,55
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-415.750,00	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET	182.547.655,55
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	722.851.674,63	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	179.048.590,23
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	174.507.879,93	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	179.048.590,23
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	286.253.724,38			
252	BİNALAR HESABI	65.376.215,43			

253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.937.150,07			
254	TAŞITLAR HESABI	772.317,20			
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	15.225.112,67			
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-36.090.580,69			
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	212.869.855,64			
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
260	HAKLAR HESABI	3.250.220,33			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-3.250.220,33			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00			
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ	562.028,01			
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-562.028,01			
	AKTİF TOPLAM	1.029.310.104,10		PASİF TOPLAMI	1.029.310.104,10

İSTANBUL ARNAVUTKÖY BELEDİYESİ 2017 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GELİRİN TÜRÜ	2017 YILI
	1	2	3	4		
600	1				VERGİ GELİRLERİ	116.254.626,50
600	3				TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	3.531.366,13
600	4				ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	6.101.412,38
600	5				DİĞER GELİRLER	102.794.522,98
600	11				DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	144.016.581,98
600	25				KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN	2.526,79
TOPLAM						372.701.036,76
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GİDERİN TÜRÜ	2017 YILI
	1	2	3	4		
630	1				PERSONEL GİDERLERİ	23.465.675,81
630	2				SOS. GÜV. KURUM. DEVLET PRİMİ GİDER.	3.581.163,16
630	3				MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	107.170.763,58
630	4				FAİZ GİDERLERİ	
630	5				CARİ TRANSFERLER	9.530.517,50
630	12				GELİR. RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDER.	15.651.125,82
630	13				AMORTİSMAN GİDERLERİ	11.438.740,18
630	14				İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	22.745.126,37
630	20				SİLİNE ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	
630	99				DİĞER GİDERLER	69.334,11
TOPLAM						193.652.446,53
FAALİYET SONUCU						179.048.590,23