



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL GAZİOSMANPAŞA
BELEDİYESİ
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2017

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	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	19
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	20
8.	EKLER.....	90

KISALTMALAR

ATM	Automatic Teller Machine (Bankamatik)
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CLP	City Light Poster (Kaldırımında Bulunan Reklam Ünitesi)
ÇEVKO	Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
EKPSS	Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMS	Short Message Service (Kısa Mesaj Hizmeti)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜKÇEV	Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı

TABLÖLAR

Tablo 1: 2015 ve 2016 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları	1
Tablo 2: 2015 ve 2016 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları.....	2
Tablo 3: Gelir Servisi ve Muhasebe Kayıtları Karşılaştırma Tablosu.....	5
Tablo 4: Envanter Kayıtları ile Mizanın Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo	9
Tablo 5: Banka Hesapları ve Mizan Kayıtları Karşılaştırma Tablosu.....	11
Tablo 6: Teklif Fiyat Alınan İş Kalemlerine İlişkin Tablo	33
Tablo 7: Araçların Kasko Bedeli ve Birim Fiyat Teklif Karşılaştırması.....	45
Tablo 8: Toplam Pay Üzerinden Hesaplanan İSKİ Payı Tablosu	54
Tablo 9: Nüfus Esasına Göre Dağıtılan Pay Üzerinden İSKİ Payı	55
Tablo 10: 2016 Yılı Gelir Tahakkuk ve Tahsilât Tablosu	79
Tablo 11: Daimi Vergi Muafiyeti Bulunmaması Gereken Vakıf ve Dernekler	83

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 mali 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.

Gaziosmanpaşa Belediyesi 2015 ve 2016 yıllarına ait gelir, gider, bütçe ve gerçekleşme rakamlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2015 ve 2016 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları

Açıklama		2015 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	2016 yılı Bütçe İle Tahmin Edilen Gelir	31.12.2016 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	190.127.723,72	314.000.000,00	212.047.350,17	68
800.1	Vergi Gelirleri	49.810.245,05	62.076.600,00	59.591.980,12	95
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.348.990,86	3.932.400,00	3.872.794,15	98
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.335.967,46	4.300.000,00	2.588.088,19	60
800.5	Diğer Gelirler	87.807.771,67	88.801.000,00	96.354.770,50	108
800.6	Sermaye Gelirleri	43.824.748,68	155.022.000,00	49.639.717,21	32
800.9	Red ve İadeler(-)	-	-132.000,00	-	

Tablo 2: 2015 ve 2016 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları

Açıklama		2015 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2016 Yılı Bütçe İle Verilen Ödenek	31.12.2016 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	231.817.159,21	314.000.000,00	209.065.680,57	0,66
830.1	Personel Giderleri	33.077.524,17	39.715.085,00	34.772.766,28	0,87
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	4.837.527,81	5.508.238,00	5.264.474,89	0,95
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	105.613,282,52	147.744.944,00	125.547.909,59	0,84
800.4	Faiz Giderleri	3.938.239,01	5.000.000,00	4.328,557,05	0,86
830.5	Cari Transferler	15.384.437,41	22.505.000,00	15.083.114,17	0,67
830.6	Sermaye Giderleri	68.966.148,29	65.954.733,00	24.068.858,59	0,36
830.7	Sermaye Transferi	-	-	-	-
830.8	Borç Verme	-	-	-	-
830.9	Yedek Ödenekler	-	27.572.000,00	-	-

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,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır 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: Gelirlerden Alacaklar Hesap Alanlarındaki Alacak Miktarının Gerçeği Yansıtması

Kurum gelir ve muhasebe kayıtları üzerinden yapılan incelemede; gelir servisi alacak kayıtları ile 12 ve 22 Gelirlerden Alacaklar Hesap kayıtları arasında toplam 22.078.384,02 TL fark olduğu görülmüştür.

Kurum Gelir Servisi tarafından Kuruma ait gelirlerin birçoğunun tarh, tahakkuk işlemleri ile tüm gelirlerin tahsilât işlemleri yürütülmektedir. Bazı tarh ve tahakkuk işlemleri ise gelirin ilgili olduğu birim müdürlüklerince yapılmaktadır. Kurumun bilişim sistemi hizmet sunucuları geçmişten günümüze defalarca değişmiş, bu ise veri tabanlarının aktarılması sırasında hatalı ve mükerrer kayıtların oluşmasına sebebiyet vermiştir.

Gelir servisinde kayıtlı bulunan Kurum alacakları ile muhasebe kayıtlarında yer alan Kurum alacakları birbirini tutmamaktadır. Gelir servisinde gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsilât işlemleri yapıldığından burada bulunan kayıtların gerçek alacak miktarını yansıtmaya ihtimalinin muhasebe kayıtlarına göre çok daha yüksek olduğu düşünülmektedir. Düzgün çalışan bir muhasebe sisteminde muhasebe kayıtları ile gelir servisi kayıtlarının birebir aynı olması beklenir. Ancak, aşağıda yer alan Tablo incelendiğinde Kurum muhasebe kayıtları ile gelir servisi kayıtlarında ciddi tutarlarda farklılıklar olduğu görülecektir.

Tablo 3: Gelir Servisi ve Muhasebe Kayıtları Karşılaştırma Tablosu

Gelir Servisi Kayıtlarında Olmayıp Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Alacaklar					
Gelir Kodu	Gelir Servisi Kayıtlarına Göre Kurum Alacakları (Gerçek Alacaklar)	Tutar	Muhasebe Kayıtlarına Göre Kurum Alacakları	Tutar	Fark
012953	Arazi Vergisi	216,81	Arazi Vergisi	23.758,55	23.541,74
012954	Çevre Temizlik Vergisi	8.441.170,24	Çevre Temizlik Vergisi	9.821.316,25	1.380.146,01
013251	Haberleşme Vergisi	1.000,00	Haberleşme Vergisi	1.002,00	2,00
013252	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	26.625,28	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	164.492,35	137.867,07
016951	Bina İnşaat Harcı	285.503,78	Bina İnşaat Harcı	3.939.636,12	3.654.132,34
016953	İşgal Harcı	571.762,69	İşgal Harcı	659.035,14	87.272,45
016999	Diğer Harçlar	5.325,37	Diğer Harçlar	22.455,58	17.130,21

019101	Kaldırılan Vergi Artıkları	2.896,03	Kaldırılan Vergi Artıkları	24.238,14	21.342,11
019999	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	1.145,14	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	6.046,98	4.901,84
031202	Muayene, denetim ve kontrol ücretleri	155.007,70	Muayene, denetim ve kontrol ücretleri	180.846,38	25.838,68
036199	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	1.208.844,56	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	1.468.512,72	259.668,16
051801	Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	362.295,75	Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	1.697.477,04	1.335.181,29
052453	Yol Harcamalarına Katılma Payı	282.395,63	Yol Harcamalarına Katılma Payı	623.014,23	340.618,60
052851	Maden işletmelerinden alınan pay	0,00	Maden işletmelerinden alınan pay	6.290,36	6.290,36
053401	Vergi ve Diğer Amme Alacakları Gecikme Zamları	981,53	Vergi ve Diğer Amme Alacakları Gecikme Zamları	2.431,65	1.450,12
053402	Vergi Barışı TEFE Tutarı	1.723,84	Vergi Barışı TEFE Tutarı	29.046,12	27.322,28
053403	Vergi Barışı Geç Ödeme Zammı	984,24	Vergi Barışı Geç Ödeme Zammı	10.914,85	9.930,61
053406	6111 Sayılı Kanun Kapsamında TÜFE/ÜFE Tutarı	260,52	6111 Sayılı Kanun Kapsamında TÜFE/ÜFE Tutarı	730.524,27	730.263,75
053407	6111 Sayılı Kanun Kapsamında Katsayı Tutarı	304,44	6111 Sayılı Kanun Kapsamında Katsayı Tutarı	446.730,13	446.425,69
053499	Diğer Vergi Cezaları	716.703,00	Diğer Vergi Cezaları	829.173,63	112.470,63
059199	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	183.790,05	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	428.622,76	244.832,71
061501	Arsa Satışı	6.041.912,90	Arsa Satışı	11.695.139,76	5.653.226,86
TOPLAM		18.290.849,50		32.810.705,01	14.519.855,51
Gelir Servisi Kayıtlarında Olup Muhasebe Kayıtlarında Yer Almayan Alacaklar					
Gelir Kodu	Gelir Servisi Kayıtlarına Göre Kurum Alacakları (Gerçek Alacaklar)	Tutar	Muhasebe Kayıtlarına Göre Kurum Alacakları	Tutar	Fark

012951	Bina Vergisi	18.511.576,68	Bina Vergisi	15.354.498,26	3.157.078,42
012952	Arsa Vergisi	1.484.467,21	Arsa Vergisi	287.512,23	1.196.954,98
013951	Eğlence Vergisi	1.490,60	Eğlence Vergisi	361,89	1.128,71
013952	Yangın Sigortası Vergisi	281,26	Yangın Sigortası Vergisi	0,00	281,26
013953	İlan ve Reklam Vergisi	1.285.741,03	İlan ve Reklam Vergisi	1.060.387,47	225.353,56
016954	İşyeri Açma İzni Harcı	22.790,86	İşyeri Açma İzni Harcı	20.321,07	2.469,79
016956	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	18.274,25	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	7.792,09	10.482,16
016957	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	102,00	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	0,00	102,00
016958	Tellallık Harcı	1.137,10	Tellallık Harcı	0,00	1.137,10
031240	Otopark İşletmesi Gelirleri	2.400,00	Otopark İşletmesi Gelirleri	2.400,00	0,00
031299	Diğer hizmet gelirleri	40.828,16	Diğer hizmet gelirleri	8.621,42	32.206,74
036102	Ecrimisil Gelirleri	287,50	Ecrimisil Gelirleri	0,00	287,50
044102	Kişilerden alınan Bağış ve Yardımlar	158.992,50	Kişilerden alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	158.992,50
051903	Mevduat Faizleri	69,00	Mevduat Faizleri	0,00	69,00
053299	Diğer İdari Para Cezaları	10.042.040,95	Diğer İdari Para Cezaları	7.270.068,66	2.771.972,29
059106	Kişilerden Alacaklar	12,50	Kişilerden Alacaklar	0,00	12,50
TOPLAM		31.570.491,60		24.011.963,09	7.558.528,51
GENEL TOPLAM (14.519.855,51 + 7.558.528,51)					22.078.384,02

Yukarıda yer alan tablo iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde gelir servisi kayıtlarında olmayıp, yani kuvvetle muhtemel gerçekte olmayıp, muhasebe kayıtlarında yer alan alacaklar bulunmaktadır. Muhasebe kayıtlarına göre Kurumun ilk bölümde yer alan alacak kalemlerinden 32.810.705,01 TL alacağı varken gelir servisi kayıtlarına göre Kurumun bu gelir kalemlerinden alacak miktarı sadece 18.290.849,50 TL'dir. Bir başka deyişle; iki rakam arasındaki 14.519.855,51 TL'lik fark muhasebe kayıtlarında yer aldığı halde kuvvetli ihtimalle geçekte bulunmayan alacak miktarını ifade etmektedir.

Tablonun ikinci bölümünde ise gelir servisi kayıtlarında olup yani kuvvetle muhtemel gerçekte olup muhasebe kayıtlarında yer almayan alacaklar bulunmaktadır. Muhasebe kayıtlarına göre Kurumun ikinci bölümde yer alan alacak kalemlerinden 24.011.963,09 TL

alacağı bulunmasına karşın gelir servisi kayıtlarına göre aynı gelir kalemlerinden alacak miktarı 31.570.491,60 TL'dir. Bir başka deyişle; iki rakam arasındaki 7.558.528,51 TL'lik fark kuvvetli ihtimalle gerçekte bulunan ancak muhasebe kayıtlarına girmeyen alacak miktarını ifade etmektedir.

Gelir servisi kayıtlarına göre muhasebe kayıtlarında yer almaması gereken 14.519.855,51 TL'lik alacağın kayıtlarda yer alması, gelir servisi kayıtlarına göre muhasebe kayıtlarında yer alması gereken 7.558.528,51 TL'lik alacağın kayıtlarda yer almaması nedeniyle 12 ve 22 Gelirlerden Alacaklar Hesap alanları mali tablolarında toplamda 22.078.384,02 TL hatalı gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bilgi işlem sistemi hizmet alımı suretiyle yapıldığından her sistem değişikliğinde programların alt yapısının uymaması sorunundan kaynaklı aktarmalarda kayıt düzensizliği oluşmuştur.

Gelir ve muhasebe servisleri arasında uyumsuzluk ile ilgili çalışmalara 2017 yılı Şubat ayında başlanılmıştır. Çalışmada mükellef kayıtların tek tek incelenerek kayıtların doğruluğunun sağlanması taramada karşılaşılan mükerrer, boş ve pasif mükelleflere TC Kimlik No üzerinden güncelleme yapılarak hatalı ve yersiz kayıtların giderilmesine olanak sağlayacak çalışmalar başlatılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek hatalı ve yersiz kayıtların giderilmesine olanak sağlayacak çalışmaların 2017 yılı Şubat ayı itibarıyla başlatıldığı belirtilmiştir.

Söz konusu hatalı ve yersiz kayıtlar nedeniyle 2016 yılı mali tablolarında 12 ve 22 Gelirlerden Alacak Hesap alanları 22.078.384,02 TL hatalı olarak yer almıştır.

Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 2: Arazi ve Arsalar Hesabı ile Binalar Hesabı'nda Kayıtlı Bulunan Tutarların Kurum Taşınmazlarının Bütününe İlişkin Durumu Yansıtmaması

Taşınmaz kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde; Kurumun 275 adet binası ve 1513 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 Resmî 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 Müdürlüğünce 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 4: Envanter Kayıtları ile Mizanın Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo

Hesabın Adı	Mizanda Yer Alan Borç Bakiyesi	Taşınmazın Emlak Müdürlüğü Kayıtlarına Göre Gerçek Değeri	Fark
250- Arazi ve Arsalar Hesabı	25.439.584,15 TL	345.846.571,22 TL	320.406.987,07 TL
252- Binalar Hesabı	44.258.646,80 TL	41.553.008,07 TL	2.705.638,73 TL

Yukarıdaki yer verilen tabloya göre, 250- Arazi ve Arsalar Hesabının borç bakiyesinin 25.439.584,15 TL olduğu, ancak belediye mülkiyetinde bulunan arsa ve arazilerin gerçek değerinin 345.846.571,22 TL olduğu, 320.406.987,07 TL değerindeki arsa ve arazinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı, 252- Binalar hesabının ise 44.258.646,80 TL borç bakiyesi verdiği, ancak belediye mülkiyetinde bulunan binaların gerçek değerinin 41.553.008,07 TL olduğu ve 2.705.638,73 TL tutarının bu hesapta fazla olarak yer aldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarında 250- Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 320.406.987,07 TL eksik, 252- Binalar Hesabı ise olması gerekenden 2.705.638,73 TL fazla olduğundan mali tablolar olumsuz etkilenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “250 ve 252 hesapların kayıtlarının muhasebe ve Emlak

İstimlak Müdürlüğü verileri aradaki farkın nereden kaynaklandığı hususunda Emlak İstimlak Müdürlüğüne yazışmalar yapılarak, her iki müdürlük arasında kayıt birliği sağlanmak sureti ile yerine getirilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının fiili durumu yansıtacak şekilde düzeltilmesi için gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmektedir.

2016 yılı mali tablolarında 250- Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 320.406.987,07 TL eksik, 252- Binalar Hesabı ise olması gerekenden 2.705.638,73 TL fazla yer almıştır. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 3: Bazı Banka Hesaplarının Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum adına bankalar nezdinde açılan hesaplara ilişkin yapılan incelemelerde; çeşitli tarihlerde açılan ve işlem gören 22 adet banka hesabının belediye muhasebe kayıtlarında yer almadığı, bankalarda bulunan mevcut tutarlar ile muhasebe kayıtlarının örtüşmediği ve toplam 6.091.906,83 TL'nin banka hesaplarında bulunmasına rağmen muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı, il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.” denilmektedir.

Mezkûr Yönetmeliğin 102- Banka Hesabı'nın niteliğini açıklayan 55'inci maddesinde; 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 bu hesapta izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri gereğince, Kurum adına bankaya yatırılan tüm paraların 102- Banka Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Ancak bankalardan alınan yıl sonu hesap özetlerinin incelenmesi sonucunda muhasebe sisteminde takip edilmeyen 22 adet hesap bulunduğu, kurumun mevcut banka kayıtları ile dönem sonu hazırlanan mizan kayıtları arasında da 6.091.906,83 TL tutarında fark olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda muhasebe kayıtlarında yer almayan banka hesapları ile bu hesaplarda yer alan tutarlara ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

Tablonun 2, 5, 14, 15 ve 16 sıra numaralı satırlarında yer alan hesaplara ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan tutarlar ile banka hesap özetinde yer alan tutarlar örtüşmemekte, mizan bilgileri kısmı boş olan satırlara ilişkin 22 adet banka hesabı ise muhasebe kayıtlarında hiç yer almamaktadır.

Tablo 5: Banka Hesapları ve Mizan Kayıtları Karşılaştırma Tablosu

Sıra No	Bankalardan Gelen Resmi Bilgiler			31.12.2016 Tarihli Ayrıntılı Mizan Bilgileri		
	Banka Adı	Hesap Numarası	31.12.2016 Tarihli Bakiye Tutarı	Banka Adı	Hesap Numarası	31.12.2016 Tarihli Bakiye Tutarı
1	Ziraat Bankası	1974215-5001	585,56 TL	-		
2	Ziraat Bankası	1974215-5003	905,31 TL	Ziraat Bankası	1974215-5003	1.477,56 TL
3	Ziraat Bankası	1974215-5004	0,00 TL	-		
4	HalkBank	766-07000001	0,48 TL	-		
5	HalkBank	766-07000002	219,76 TL	HalkBank	76607000002	220,00 TL
6	HalkBank	766-07000011	142,77 TL	-		
7	HalkBank	767-07000002	0,00 TL	-		
8	Kuveyt Türk	6238559	29.623,76 TL	Kuveyt Türk	6238559	29.623,76 TL
9	Vakıfbank	7260823545	130.584,93 TL	Vakıfbank	7260823545	130.584,93 TL
10	Vakıfbank	7285610202	1.041,10 TL	Vakıfbank	7285610202	1.041,10 TL

11	Vakıfbank	7292289273	35.000,00 TL	Vakıfbank	7292289273	35.000,00 TL
12	Vakıfbank	7296468618	2.678.290,65 TL	Vakıfbank	7296468618	2.678.290,57 TL
13	Vakıfbank	7296943320	83.032,30 TL	Vakıfbank	7296943320	83.032,30 TL
14	Vakıfbank	7301348187	0,62 TL	Vakıfbank	7301348187	34.967,75 TL
15	Vakıfbank	7302474698	534,19 TL	Vakıfbank	7302474698	460,57 TL
16	Vakıfbank	7301291512	11.155,00 TL	Vakıfbank	7301291512	0,00 TL
17	Vakıfbank	18000858913	9.774.087,21 TL	Vakıfbank	18000858913	9.774.087,21 TL
18	Vakıfbank	18014332555	1.453.962,51 TL	-		
19	Vakıfbank	18014743511	3.080.559,14 TL	-		
20	Vakıfbank	18015764955	0,00 TL	-		
21	Vakıfbank	18016511210	1.543.957,63 TL	-		
22	Vakıfbank	30310262	0,00 TL	-		
23	Vakıfbank	7292748570	0,00 TL	-		
24	Vakıfbank	7293746658	0,00 TL	-		
25	Vakıfbank	7296027817	0,00 TL	-		
26	Vakıfbank	7296027722	0,00 TL	-		
27	Vakıfbank	7301164565	0,00 TL	-		
28	Vakıfbank	7299245236	31,97 TL	-		
29	Vakıfbank	7301550690	34.967,75 TL	-		
30	Vakıfbank	7301337110	1.549,37 TL	-		
31	Vakıfbank	7303198428	0,00 TL	-		
32	Vakıfbank	7303636870	460,57 TL	-		
33	Vakıfbank	7305325243	0,00 TL	-		
34	Vakıfbank	48014233299	0,00 TL	-		
35	Pamukbank		13,00 TL	Pamukbank		13,00 TL
		TOPLAM	18.860.705,58 TL		TOPLAM	12.768.798,75 TL

Kurumun mevcut olan tüm banka hesaplarının 102- Banka Hesabında takip edilmemesinden ve banka hesaplarına ilişkin muhasebe kayıtları ile banka kayıtları arasında fark olmasından dolayı Kurum işlemlerinden bir kısmı kayıt dışında kalmış, 102- Banka Hesabı Kurum bilançosunda toplamda 6.091.906,83 TL tutarında eksik gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Muhasebe kayıtlarında yer alan tutarlar ile banka hesap özetinde yer alan tutarların örtüşmemesi mizan bilgileri kısmı boş olan satırlara ilişkin 22 adet banka hesabının muhasebe kayıtlarında hiç yer almadığı ile ilgili yapılan kontroller neticesinde;

a) Tabloda görülen bankalardan gelen resmi bilgilerdeki Vakıfbank 18014332555 nolu

hesap 1.453.962,51 TL, Vakıfbank 1816511210 nolu hesap 1.543.957,63TL Dönüşüm projeleri kira hesapları olup; 25.02.2017 tarih 29990 sayılı Resmi gazetede yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 8 mad. 3 fıkrası gereğince bütçe hesaplarından ayrı tutulduğundan farklı bir dönemde takip edilmektedir. Bu nedenle belediyemiz bütçe dönemi mizanında görünmemektedir.

b)Tabloda görülen Vakıfbank 18014743511 nolu hesap 3.080.559,14 TL Yapı Denetim Hesabı olup ayrı bir dönemde takip edildiğinden belediyemiz bütçe dönemi mizanında görünmemektedir.

c)Tablonun 2 ve 5 numaralı satırlarında yer alan hesaplara ilişkin tutarların örtüşmemesi hakkında kodlar incelenerek gerekli düzeltmeler yapılacaktır.

ç)Tablonun 14 numaralı satırdaki hesap numarası hatalı olup 7301550690 hesap numarası olması gerekmektedir.

d)Tablonun 15 numaralı satırındaki hesap numarası ile 32 numaralı satırındaki hesap numaralarının hatalı eşleştirilmiş olduğu anlaşılmış olup, 7302474698 hesap online tahsilatın yapılması aşamasında blokeli tutar olduğundan 109 hazır değerler hesabında takip edildiğinden 102 hesap mizan dökümünde görünmemektedir. 7303636870 hesap numarası 102 hesabında takip edilmektedir.

e)Tablonun 16 numaralı satırdaki hesap ise “dönüşüm kira hesabı” olup, İBAN hataları nedeniyle bankaya geri dönen tutarı göstermektedir. İlgili hesap Dönüşüm projeleri kira hesaplarına ait olup 25.02.2017 tarih 29990 sayılı Resmi gazetede yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 8 maddesinin 3 fıkrası gereğince bütçe hesaplarından ayrı tutulduğundan farklı bir dönemde takip edilmektedir. Bu nedenle belediyemiz bütçe dönemi mizanında görünmemektedir.

f)Bulguda belirtilen 7301348187-7299245236-7303198428-48014233299-7301337110 hesaplar muhasebe tarafından kullanılmayan hesaplar olduğu görülmüş olup, gerekli kontrollere başlanılmıştır.

g) 7305325243 nolu hesap Belediyemize ait İller Bankası Payı hesabı olup, ilgili hesapta herhangi bir işlem olmadığından mizanda görülmemektedir.

ğ)Tablodaki diğer sıfır bakiyeli hesaplar eski yıllara ait ve kapalı hesaplar olduğundan

hesap planında görülmemektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, mizanda görünmeyen bazı hesapların kullanılmaması nedeniyle yer almadığı, bazılarının bütçe hesaplarından ayrı tutulması sebebiyle bütçe dönemi mizanında görünmediği, bir kısmının kapalı olan hesaplar olduğundan mizanda yer almadığı ve hesaplarda yer alan meblağlardaki tutarsızlıkların ise incelenerek düzeltileceği ifade edilmektedir.

Bulgu konusu yapılan toplam 6.091.906,83 TL'nin 6.078.479,28 TL'lik kısmının dönüşüm projeleri kira hesabı ile yapı denetim hesabı olduğu ve bu hesapların bütçe ile ilişkilendirilmeksizin farklı dönemde takip edildiği bu sebeple de mizanda görülmediği ifade edilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde;

“ ...

e) Bütçe: Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi,

f) Bütçe geliri: Kurumun bütçesinde ve diğer mevzuatla gelir olarak tanımlanan her türlü işlemi,

g) Bütçe gideri: Kurumun bütçesinde ve diğer mevzuatla gider olarak tanımlanan her türlü işlemi,

... ifade eder” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde ise kamu kaynağı, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak tanımlanmaktadır.

Kamu kaynağı, bütçe gelirlerini de içine alan geniş bir tanımlama ile 5018 sayılı Kanun'da tanımlanmıştır. Bu tanıma göre idarenin hesaplarında bulunan paralar da kamu kaynağı hükmündedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço ilkeleri" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Bilanço ilkelerinin amacı, kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasıdır."* denilmektedir.

Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere kamu idaresinin tasarrufuna bırakılan kaynakların, bu idare için bütçe geliri unsuru olmasa dahi bilanço hesaplarında yer alarak mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Kurumun, tablonun 15 ve 32 numaralı satırlarında yer alan hesapların online tahsilat işlemlerinde kullanılmasından dolayı 102- Banka Hesabı yerine 109- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı kullanıldığı bu sebeple mizanda yer almadığı yönündeki savunması yerinde görülmüştür. Buna göre, 994,76 TL tutarındaki meblağın hatalı kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresinin kullanılmayan ancak hali hazırda aktif olarak bankalar nezdinde açık bulunan hesaplarını ya muhasebe sistemi içerisinde takip etmesi ya da bu hesapların kapatılması yoluna başvurması gerekmektedir. Hali hazırda kullanılmakta olup da mizanda yer almayan hesapların bütçe döneminde tek bir muhasebe sistemi içerisinde izlenmesi önem arz etmektedir.

Sonuç itibarıyla, hatalı kaydedilmediği anlaşılan 15 ve 32 numaralı satırlarda yer alan toplam 994,76 TL tutarındaki meblağ dışında kalan toplam 6.090.912.07 TL'nin 102-Banka Hesabına kaydedilmemesi sebebiyle mali tablolarda ilgili hesap söz konusu tutar kadar hatalı gösterilmiştir.

BULGU 4: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Hatalı Kayıtlar Yapılması

Kurum açısından indirim hakkı doğuran Katma Değer Vergisi'nin (KDV) izlenmesi için kullanılması gereken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının, indirim hakkı doğurmayan katma değer vergisi için de kullanıldığı, bu nedenle Maliye Bakanlığına ödenmesi veya Maliye Bakanlığından iade alınması gereken KDV tutarının tam ve doğru olarak hesaplanmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde indirilecek KDV hesabının mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı

belirtilmiş, 154'üncü maddesinde ise kurumların katma değer vergisi tahsilâtı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan gidere ait KDV'nin indirilecek KDV hesabına alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı yalnızca “kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi” için kullanılacaktır.

2016 yılında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına 18.576.927.65 TL kayıt yapılmış olmasına rağmen 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına sadece 336.972,07 TL kayıt yapılmıştır. Yapılan incelemelerde Kurum tarafından diğer kişi ve kurumlara ödenen tüm KDV'lerin KDV tahsilâtı yapılan bir işle ilgili olup olmadığına dikkat edilmeksizin 191-İndirilecek KDV Hesabına alındığı, bu nedenle iki hesap arasında çok ciddi farklar oluştuğu görülmüştür.

Buna göre; kurum açısından indirim hakkı doğurmayan katma değer vergisi ödemelerinin hatalı olarak 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, söz konusu muhasebe hesabının ve mali tabloların hatalı gösterilmesine sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurum açısından indirim hakkı doğurmayan katma değer vergisi ödemelerinin hatalı olarak 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesine ilişkin uygulamaya son verilmek sureti ile doğru uygulamaya 2017 yılı ocak ayı itibari ile başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek doğru uygulamaya 2017 yılı Ocak ayı itibariyle mevzuatın öngördüğü şekilde başlanıldığı belirtilmektedir.

Ancak, yapılan bu hatalı işlem sonucu 191 İndirilecek KDV Hesabı 2016 yılı mali tablolarında hatalı gösterilmiştir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 5: Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütler İçin Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

Kurumun faaliyet dönemi içinde mal, hizmet veya yapım işlerine ilişkin gerçekleştirdiği ihaleler sonucunda yükleniciler ile idare arasında imzalanan sözleşmelere istinaden üzerinde

anlaşılan taahhütlere ait tutarların 920-Gider Taahhütleri ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 920-Gider taahhütleri hesabını düzenleyen;

“Hesabın niteliği” başlıklı 450’inci maddesinde;

“(1) Bu hesap, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.” denilmekte,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 451’inci maddesinde ise;

“(1) Gider taahhütleri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarları bu hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede; faaliyet dönemi içinde mal, hizmet veya yapım işlerine ait olmak üzere farklı yüklenicilerle sözleşme imzalanmış olmasına karşın sözleşme tutarlarının 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür. Söz konusu hata mali tabloların tam ve doğru bilgi üretmemesine ve faaliyetlerin tam olarak takibinin yapılamamasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sözleşmelere dayanılarak girilen taahhütler için 920-Gider Taahhütleri ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarının kullanılmasının sağlanması bakımından, Belediyemiz bünyesinde gerekli program alt yapı yazılımlarının yapılması

hakkında çalışmalara başlanılmış olup; işbu çalışmalar tamamlandığında hesaplar kullanılmaya başlanılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmektedir. Kurum söz konusu çalışmalar bittikten sonra bu hesapların kullanılacağını belirttiğinden konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gaziosmanpaşa Belediyesinin 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Taşınmazları Üzerinde İşgalli Yapıların Bulunması, İşgalciler Hakkında Ecrimisil Tahakkuk Ettirilmemesi ve İşgalin Sonlandırılması İçin Yasal Girişimlerde Bulunulmaması

Kurum adına tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlarının incelenmesi neticesinde; Kurumun 1.782 adet taşınmazının bulunduğu, bu taşınmazlardan 177 adedinin bina, site, bahçe, otopark vb. şekilde kullanılmak suretiyle fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, işgalciler hakkında ecrimisil ve tahliye talebinde bulunulmadığı, işgale son verilmesi için yasal mercilere başvurulmadığı tespit edilmiştir.

13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; "Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır" hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"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 şagilden, 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 şagilin kusuru aranmaz.

(Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.) Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

...

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

...” denilmektedir.

Yukarıdaki yer alan mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir uygulama mevzuata aykırı olacağı gibi idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Gaziosmanpaşa Belediyesinde yapılan incelemelerde 177 adet yerin (bina, bahçe, site oyun alanı vb.) fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bu yerlerle ilgili herhangi bir ecrimisil tahakkuk işlemi bulunmadığı, bu yerlerin tahliyesine ilişkin de herhangi bir adım atılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu yerlerden bir tanesi olan Mevlana Mahallesi 3280 Ada 3 ve 4 parselde yer alan ve imar durumunda trafo ile çocuk bahçesi olarak görülen yerde yapılan fiili-fiziki denetim sonucunda kamuya ait alanın yaklaşık 490 m²'lik kısmının 3280 Ada ve 2 parselde yer alan site tarafından işgal edildiği, etrafına duvar örülerek yalnızca site kullanıma mahsus bir alan haline getirildiği ve diğer vatandaşların kamu taşınmazından faydalanmasının kısıtlandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; işgal altında bulunan taşınmazların tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmemesi, fuzuli şagillere karşı geriye dönük ecrimisil tahakkuk ettirilmemesi kamuya ait veya kamunun tasarrufunda bulunan bir kısım taşınmazların sadece belli kişiler tarafından bedelsiz kullanılmasına sebebiyet vermektedir ki açıkça hukuka aykırı olan bu husus kamu kaynaklarının kullanımını açısından da oldukça zararlıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ecrimisil hakkındaki hükümlerine yer verilmiş, fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği tespit edilen 177 adet taşınmaz hakkında bilgilere değinilmiştir.

Kamu idaresi cevabında;

177 adet taşınmazdan bir kısmının 4706 sayılı Kanun'un 5'nci maddesi kapsamında kullanıcılarına satışının yapılabilmesi için Maliye Hazinesi'nden devredilmiş taşınmazlar olduğu, Kanun'un 5'nci maddesinde, "*Devir tarihinden itibaren üç yıl içinde belediyece satılmayan taşınmazlar, belediyelerin muvafakatine ve hükme gerek olmaksızın Hazine adına resen tescil edilir*" hükmünün yer aldığı, bu nedenle ecrimisil işlemleri yapılamadığı,

İşgalli taşınmazların büyük bir kısmının Bakanlar Kurulu kararları ile ilan edilen "riskli alan" sınırında kaldığı,

Gaziosmanpaşa Belediyesi sınırları içerisinde toplam 13 bölge olmak üzere yaklaşık 430 hektarlık alan 6306 sayılı Kanun kapsamında "riskli alan" ilan edildiği ve bu alandaki yetkilerin Kuruma devredildiği ifade edilmiş, 6306 sayılı Kanun'da yer alan "Riskli alan" ve "Riskli yapı" tanımlarına yer verilmiştir.

Ayrıca 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin kira yardımına ilişkin başvuru şartları ve usulü, kimlerin faydalanabileceği, yardımdan yararlanma süreleri gibi detaylı bilgilerin anlatıldığı "Kira yardımı ve diğer yardımlar" başlıklı 16'ncı maddesi kamu idaresi tarafından gönderilen cevaba aynen alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında ayrıca; 21.03.2016 tarih ve 8663 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tapusu olmadığı halde Hazine arazisi veya özel şahıs mülkiyeti üzerinde gecekondur, işyeri bulunan işgalcilerin de kentsel dönüşüm kapsamında enkaz bedeli, konut anlaşması, kira ve taşınma yardımı vb. haklardan yararlanma imkânının getirildiği,

İşgalcilerin yukarıda belirtildiği şekilde aynı zamanda kanuni anlamda HAK sahibi de olmaları nedeni ile ecrimisil uygulamasının 6306 sayılı Kanun'un ruhu ile çelişmesi ihtimali olduğu,

Söz konusu taşınmazlar hakkında kentsel dönüşüm çalışmaları kapsamında yapılacak dönüşüm faaliyetleri sonucunda aktarma ve tahliyeler ile söz konusu işgallerin de sona ermiş olacağı,

Belediyelerin temel görevi kapsamında bölgenin kalkındırılması, geliştirilmesi, şehir planlamalarına uygun olarak yeniden inşa edilmesi; insanların daha insancıl koşullarda yaşama alanlarına kavuşturulması, refahın artırılması, imar kirliliğinin önlenmesi ve benzeri

uygulamaların yapılabilmesinin üstün kamu yararı içerdiği,

Taşınmazların bir kısmının 2981 sayılı İmar Affi Kanunu kapsamında imar hakkı müracaat hakkı sahiplerine ait olabileceğinden ilgili taşınmazlar hakkında hak sahiplerine ecrimisil tahakkuk ettirilemeyeceği,

Tespiti yapılan ve ecrimisil uygulanabilecek taşınmazlara ilişkin değerlendirme ve ecrimisil uygulaması işlemlerine başlanıldığı belirtilmiş, bu kapsamda Mevlana Mahallesi 3280 Ada 3 ve 4 Parseller örnek olarak gösterilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında işgalli olmasına rağmen ecrimisil tahsil edilmeyen yerler genel olarak iki başlığa ayrılmış ve ecrimisil tahsil edilmeme sebepleri ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Buna göre işgalli olan yerlerden bir kısmının 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında kullanıcılarına satışının yapılabilmesi için Maliye Hazinesi'nden devredilmiş taşınmazlar olduğu, diğer kısmının ise Bakanlar Kurulu kararları ile ilan edilen riskli alan sınırında kalmakta olduğu belirtilmiştir. 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında kullanıcılarına satışının yapılabilmesi için Maliye Hazinesi'nden devredilmiş taşınmazların Hazineye ait olduğu gerekçesiyle Belediyece ecrimisil tahakkuk ettirilemeyeceği belirtilmiş, riskli alan sınırları içerisinde kalan işgalli taşınmazlar için ise ecrimisil tahakkuk edilmesinin 6306 sayılı Kanun'un ruhuna aykırılık teşkil edeceği ifade edilmiştir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "*Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir*" başlıklı 5'inci maddesi Belediye ve mücavir alan sınırları içinde olup, Bakanlıkça tespit edilen, Hazineye ait taşınmazlardan 19.07.2003 tarihinden önce üzerinde yapılanma olanların hak sahiplerine satılmasına ilişkin belediyeye devredilmelerini düzenlemekte ve aynı maddede;

"Devir tarihinden itibaren üç yıl içinde belediyece satılamayan taşınmazlar, belediyelerin muvafakatine ve hükme gerek olmaksızın Hazine adına resen tescil edilir. (Ek cümle: 23/7/2010-6009/33 md.) Bu süre Bakanlık tarafından 5 yıla kadar uzatılabilir." hükmü yer almaktadır.

İşgalli olmasına rağmen ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmayan, üzerinde bulunan işgale son verilmeyen 177 adet taşınmazdan bir kısmının yukarıda belirtilen Kanun kapsamında olduğu kamu idaresi cevabında ifade edilmektedir. Ancak, bu yerler hali hazırda tapu sicilinde

Gaziosmanpaşa Belediyesi adına kayıtlı taşınmazlardır. Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü uyarınca hak sahiplerine satış yapılmak üzere Belediye adına tescil edilen yerler, satılmadığından dolayı Hazine adına re'sen tescil edilmiş olsa idi tapu sicilinde Belediye adına kayıtlı görünmesi mümkün olmayacaktı. Bu taşınmazlar halen Gaziosmanpaşa Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan gayrimenkuller olduğundan 4706 sayılı Kanun'a tabi olması Kurum tarafından ecrimisil tahakkuk ettirilmesine ve üzerinde bulunan işgallere son verilmesi için yasal işlemlere başlanılmasına engel değildir.

İşgalli olmasına rağmen ecrimisil tahakkuk ve tahsilâtı yapılmayan, üzerinde bulunan işgale son verilmeyen 177 adet taşınmazdan büyük bir kısmının ise riskli alan olarak ilan edilen bölgelerde kaldığı, kentsel dönüşüm sonrasında işgallerin de ortadan kalkacağı, bu sebeplerle fuzuli şagillere ecrimisil tahakkuk ettirilmediği ve işgallere son verilmesi adına herhangi bir işlem yapılmadığı Kurum tarafından ifade edilmektedir.

Öncelikle kamu idaresi cevabında “bir kısım”, “büyük bir kısım” gibi muğlak ifadelerle yer verilmiş, 6306 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik'in yardım yapılmasına ilişkin genel hükümlerinden bahsedilmiştir. 177 adet taşınmazdan kaç tanesinin riskli alanda kaldığı, kaç taşınmaz için tahliye işlemi gerçekleştirildiği, söz konusu taşınmaz maliklerinden kaç tanesinin aynı zamanda “kira yardımı” uygulamalarından faydalandığı gibi detay bilgilere yer verilmeden yapılan genel nitelikli savunmanın kabul edilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*Ecrimisil ve tahliye*” başlıklı 75'inci maddesinde taşınmazların *gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, işgalden dolayı kamunun bir zarara uğramış olmasının gerekmediği, ayrıca uygulama için fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı ifade edilmiş, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. ...*

Kurum tarafından ecrimisil tahakkuk ve tahsil ettirilmesi için, belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bir taşınmazın işgal edilmiş olması ve işgalcilerin geçerli bir hukuki sıfatı veya hakkı bulunmaması yeterli olmaktadır. Ayrıca, idarenin zarar etmiş olması veya işgalcinin kusurunun bulunması gibi şartlar aranmamaktadır.

Ecrimisil, 2886 sayılı Kanun ile düzenlenmiş, şartları ve sınırları çizilmiş bir

müessesedir. Kamu idaresi cevabında belirtildiği şekliyle, ecrimisil düzenlemesinin 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un ruhuyla çelişen bir husus olduğu düşünülseydi, kanun koyucu 6306 sayılı Kanun kapsamındaki işgalli taşınmazların ecrimisil uygulamasından muaf tutulacağına ilişkin bir düzenleme yaparak iradesini bu yönde ortaya koyar, riskli alanda bulunan taşınmazlardan ecrimisil alınmayacağına ilişkin hüküm tesis ederdi. Ancak, 6306 sayılı Kanun'da enkaz bedeli, konut anlaşması, kira ve taşınma yardımı vb. haklardan yararlanma imkânı bulunan işgalcilerden dahi ecrimisil alınmaması gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki yukarıda da belirtildiği üzere bulguda bahsedilen taşınmazların kaç tanesinin tahliye edildiği kaç tanesinde kira yardımının uygulandığına ilişkin bir bilgi de bulunmamaktadır. Bu nedenle 2886 sayılı Kanun ile 6306 sayılı Kanun'un ecrimisil anlamında birbirlerinden ayrı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kurumun yürütmüş olduğu kentsel dönüşüm hizmetleri dolayısıyla üstün bir kamu yararı sağlandığı hususunda şüphe bulunmamaktadır. Ancak, işgal altında bulunan belediye taşınmazları üzerindeki işgalcilere ecrimisil tahakkuk ettirilmemesi, füzuli şagillerin tahliyelerinin sağlanmaması kanunlara aykırı hareket ederek kamu taşınmazlarını işgal edenlerin ödüllendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu husus kanunlara uygun davranan vatandaşlar nezdinde sosyal adalet duygusunu zedeleyecek, kamu yararı gözetilen belediye iş ve işlemlerinde bu yararın belli kesimlere aktarılmasına sebebiyet verecektir.

Sonuç itibariyle, gerek Hazine adına kayıtlı iken satılmak üzere Belediye'ye devredilenlerden hali hazırda belediye adına tescilli olanlar gerekse de riskli olarak ilan edilen alanda bulunup kentsel dönüşüm kapsamındaki alanlarda işgal altında bulunan belediye taşınmazları için füzuli şagiller adına ecrimisil tahakkuk ettirilmesi, tahsilât işlemlerine başlanması ve tahliyesi mümkün olanların tahliyesi için gerekli yasal yollara başvurulması gerektiği açıktır.

BULGU 2: Kurum Tarafından Yapılan Çöp Toplama İhalesinde Rekabeti Engelleyecek Hususların Yer Alması

Kurum tarafından gerçekleştirilen 13.04.2015 tarih ve 2015/25211 ihale kayıt numaralı "01.05.2015- 30.04.2018 Dönemi Çöp Toplama Nakli ve Genel Temizlik Hizmet Alımı" işine ait ihalede rekabetin tam olarak sağlanamadığı, fırsat eşitliğinin bozulduğu, kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği görülmüştür.

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

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 "*Teknik 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.

Görüldüğü üzere idarelerin, rekabetin sağlanması, uygun şartlarda hizmetin temini ve kaynakların verimli kullanılabilmesi için ihale dokümanında fırsat eşitliğini bozacak, rekabeti azaltıp fiyatın yükselmesine sebep olacak kısıtlamalara gitmemesi esastır. İşin görülmesi için kullanılacak makinelerin yüklenicinin kendi malı olması kuralı, ihaleye girecek firmaların azalmasına, istenen rekabetin oluşmamasına neden olacak ve fiyatın yükselmesine sebebiyet verecektir. Bu nedenle idarelerin bu takdir yetkisini gerçekçi teknik zorunluluklarda kullanması, mümkün mertebe bu gibi kısıtlamalarla ihaleye çıkılmaması, böyle bir kısıtlama yapılacaksa da teknik şartnamede belirli bir marka veya modele yönelik özellik veya tanımlamalara yer vermeyerek rekabet ve eşit muameleyi temin etmesi esastır.

Alımın niteliği dikkate alınmak suretiyle, idarece temini öngörülen makine ve ekipmandan bir kısmının isteklinin kendi malı olmasına yönelik düzenleme yapılmasının idarenin takdir yetkisi dâhilinde olduğu kabul edilmekle birlikte, idarenin bu takdir yetkisini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırı sonuç doğuracak şekilde kullanmaması gerektiği de açıktır. Aksi bir uygulama sadece belli firmalara yönelik ihalelerin yapılmasına sebep olabilecektir ki, bu husus ihale mevzuatında yer alan "eşit muamele" ilkesine aykırıdır.

Söz konusu husus Kamu İhale Kurulu ve İdare Mahkemelerinin de birçok kararında yerini bulmuştur. Mesela Kamu ihale Kurulu 16.10.2014 tarih ve 2014/UH.II-3391 numaralı kararında yine kent temizliği ihalesi ile ilgili bir uyuşmazlıkta “isteklinin kendi malı olması yönünde getirilen şartın ihalede rekabeti daralttığı, idarenin bu takdir yetkisini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na aykırı sonuç doğuracak şekilde kullanmaması gerektiği, düzenlemenin fırsat eşitliğini ve rekabeti engelleyici nitelikte olduğu, 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ilkelerinin de ihlali anlamına geldiği” gibi gerekçelerle ihaleyi iptal etmiştir.

Ankara 14’üncü İdare Mahkemesinin 22.02.2008 gün ve E:2008/17 sayılı kararında ise bir personel taşıma işinde araçların kendi malı olma şartının 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesindeki temel ilkelere aykırılık teşkil ettiği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nde yer alan makine, tesis ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu düzenlemesinin karşısında, idarenin ihale konusu hizmetin yapılabilmesi için gerekli gördüğü araçların %40’ının kendilerine ait araç olma koşulu getirmesinin ihaleye katılımı kısıtlayıcı ve rekabeti önleyici nitelikte görüldüğünden iptali gerektiğine hükmetmiştir.

Görüldüğü üzere gerek mevzuat gerekse mahkeme ve Kamu İhale Kurul kararlarında “kendi malı olma” şartının aranmamasının esas olduğu, idarenin takdir yetkisinin Kamu İhale Kanunu’na aykırı kullanılmaması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu nedenle kendi malı olma şartının keyfi değil ancak teknik zorunluluk durumlarında idarelerce kullanılması gerektiği, aksi bir uygulamanın ihalede rekabeti engelleyerek kaynakların verimli kullanılmasının önüne geçeceği, eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerini bozacağı açıktır.

Yapılan incelemede Kurum tarafından 2015 yılında “01.05.2015-30.04.2018 Dönemi Çöp Toplama Nakli ve Genel Temizlik Hizmet Alımı” işi için ihale gerçekleştirildiği, bu ihale için 10 isteklinin doküman satın aldığı, bunlardan yalnızca 4 isteklinin teklif verdiği ve bu 4 tekliften 3’ünün kendi malı olarak istenilen “hidrostatik vakumlu yol süpürme aracının” teknik şartnamenin 18’inci maddesinde talep edilen özellikleri taşımadığından dolayı değerlendirme dışı bırakıldığı görülmüştür.

İhale konusu işin idari şartnamesinin 7.5.2. maddesinde hangi araçların yüklenicinin kendi malı olması gerektiğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu maddenin 6’ncı bendinde belirtilen “Hidrostatik Vakumlu Yol Süpürme Aracı” için idari şartnamede bir satırlık özellik

yazılmasına karşın, teknik şartnamede yaklaşık bir sayfalık özellik yazılarak neredeyse doğrudan doğruya belli bir markaya gönderme yapılmıştır.

Yapılan araştırmada istenilen bu aracın piyasa değerinin ihalenin yapıldığı tarihte KDV dâhil yaklaşık 400.000 TL (120.000 Avro) olduğu görülmüştür.

İhalesi yapılan çöp toplama işi için toplam 4 istekli teklif vermiş, bu isteklilerden 3'ü "*Hidrostatik Vakumlu Yol Süpürme Aracı*" için kendi malı olma şartı ve teknik şartnamede belirtilen şartı sağlayamadığından teklifleri değerlendirme dışı bırakılmıştır. Böylece ihale 99.846.654,42 TL teklif veren ve tek geçerli teklif durumunda bulunan isteklinin üzerine bırakılmıştır. Kendi malı olma şartını sağlayamadığı için teklifleri değerlendirme dışı bırakılan firmaların verdikleri birim fiyat teklif cetvelleri incelendiğinde aşağıda yer alan tutarlarda teklifte bulunduğu görülmektedir;

- 82.354.229,56 TL,
- 86.401.113,88 TL
- 107.855.295,84 TL

Teklifleri değerlendirme dışı bırakılan firmalarca verilen ve ihale üzerine bırakılan firmanın vermiş olduğu teklif fiyatından daha düşük olan teklifler ile ihale üzerine bırakılan firmanın vermiş olduğu teklif fiyatı karşılaştırıldığında sırasıyla; 17.492.424,86 TL ve 13.445.540,54 TL daha ekonomik ve avantajlı teklifler verildiği, ancak bu tekliflerin sadece 400.000 TL civarında değeri bulunan araca sahip olunmaması nedeniyle değerlendirmeye alınmadığı görülmektedir.

Yukarıda bahsedildiği gibi kendi malı olma şartını getirmede idare sınırsız takdir yetkisine sahip değildir. Gerçek bir teknik zorunluluk olmadan yapılan böyle bir düzenleme rekabeti engellediği gibi idareyi de mali olarak külfete sokmaktadır.

İdarenin ilçe sınırlarındaki çöp toplama hizmetini aksatmamak ve bu hizmeti bir düzen içinde sunmak için ihale edilen işte kullanılacak araçların bazıları için yüklenicinin kendi malı olma şartı getirmesi takdir yetkisindedir. Ancak kendi malı olma şartı getirilen araçların her biri için teknik şartnamede genel geçer şartlar konulmuşken yol süpürme aracı için belli bir markanın modelini anlatan uzun bir tanımın konulmuş olmasının nedeni ve yol süpürme aracının hangi teknik gerekçelerle kendi malı olma zorunluluk kapsamına girdiği anlaşılamamıştır.

Sonuç olarak; idarenin kendi malı olma şartı getirdiği araç için belirli bir markanın belirli bir modelinin özelliklerini içerecek uzunca bir tanım yapması, 4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine aykırıdır. Ayrıca vazgeçilemez teknik bir zorunluluk olmadan kendi malı olma kısıtlamasına gidilmesi teklif veren tüm firmaların elenmesine, ihalenin geçerli tek teklif sahibi yüklenici üzerinde kalmasına neden olmuştur. Söz konusu husus Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan "rekabetin sağlanması" ve "kaynakların verimli kullanılması" ilkelerinin zedelenmesine, işin diğer teklif sahiplerine göre çok daha yüksek fiyatla ihale edilmesine sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Makine, Teçhizat ve Diğer Ekipmana İlişkin Belgeler ve Kapasite Raporu" başlıklı 41'inci maddesine yer verilmiş,

Söz konusu ihale kapsamında daha önceki deneyimlerden de yola çıkılarak toplamda çalışması istenen 48 adet araçtan piyasadan kolaylıkla bulunamayacağı, temin etmesinin uzun zaman alacağı, temin edilmediği takdirde işlerin aksamasına neden olunacağı düşünülen 6 adet aracın yüklenicinin kendi malı olması gerektiğinin belirlendiği, bunun da oran olarak % 12,5'a tekabül ettiği belirtilmiş, İdari Şartnamenin 7.5.2. maddesinde "kendi malı olma şartı" bulunan araçlara yer verilmiştir.

Cevapta ayrıca 6 araç ile ilgili herhangi bir marka ve model belirtilmediği, Teknik Şartnamenin 18'inci maddesinde söz konusu işte çalışacak araçların teknik özelliklerine göre düzenlemeler yapıldığı, bu teknik özellikler belirlenirken ilçenin coğrafi, fiziki yapısı ve Temizlik İşleri Müdürlüğü'nün çalışma şartları göz önünde bulundurularak en verimli şekilde çalışacak araçların tespit edildiği,

Kar küreme ve tuzlama işlemlerinde daha önce kullanılan araçlarda yol ve parkelere çok ciddi zarar verildiğinin görüldüğü, Kurumun bu yol ve parkeleri sürekli olarak yenilemesine neden olduğu, bu durumun İdarenin kaynaklarını etkin, ekonomik ve verimli kullanmasını engellediği,

Bu amaçla 3 aracın işini tek başına yapabilen, küçük ve dar sokaklara girebilen, manevra kabiliyeti yüksek, özellikle kış aylarında belediye önü, okul önleri, halkın yoğun olarak kullandığı güzergahlar, kapalı caddeler ve meydanlarda kar küreme, sulama ve süpürme işlemlerini çevre güvenliğini tehlikeye atmadan yapabilen, yol ve tretuvarlara zarar vermeyen,

ekonomik olarak da avantajlı olan söz konusu hidrostatik vakumlu yol süpürme aracının (en az 1,5 m3 atık kapasiteli, kar küreme, tuzlama, yüksek basınçlı yol yıkama sistemli) tercih edildiği,

Yeraltı çöp konteynırlarını alacak Hidrolik Sıkıştırılmalı Çöp Kamyonunun (ÇAÇA en az 13 m3 atık kapasiteli Kabinden kumandalı otomatik Vinç sistemli) çöp konteynırlarının yeraltına alınması için kendi malı araç olarak istenildiği, yeraltı çöp konteynırlarının koyulacağı cadde ve sokakların darlığı, trafik ve araç parkı gibi olumsuzluklar göz önüne alınarak 13 m3 kapasiteli, joy stick yardımı ile çalışan, dingil mesafesi en fazla 4200 mm olan araç olması gerektiğinin belirtildiği,

İhale ilanının ihaleden 36 gün önce yapıldığı, İhaleye katılan firmaların vermiş olduğu teklif mektuplarında istekliler tarafından tüm belgelerin okunduğu, anlaşıldığı, kabul edildiği ve teklifin tüm düzenlemeler dikkate alınarak verildiğinin bildirildiği,

İhale öncesi ihaleye itirazda bulunmayan her isteklinin ihale dokümanındaki bütün şartları kabul ettiği ihale yeterlilik şartlarını taşımayan tekliflerin değerlendirme dışı bırakılmasında Kamu İhale Kanuna ve yönetmeliklere aykırı bir durum olmadığı belirtilmiş,

Rapordaki bulgular göz önüne alınarak yeni ihale süreçlerinde azami gayret gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu ihale mevzuatı rekabetin sağlanarak ihtiyaçların uygun şartlar ve düşük maliyetler ile temin edilmesi üzerine dizayn edilmiştir. İhalelerde rekabet, katılımın artırılması ve ihaleye katılanlar arasında rekabeti bozucu uygulamaların engellenmesi yolları ile sağlanmaktadır. Bu iki husus sağlanmazsa ihalede rekabetin engellenmesi söz konusu olacaktır ki bu da ihale yapmaktaki amaç olan kaynakların verimli kullanılmasının önüne geçecektir.

Bulguda da belirtildiği üzere makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması şartı ancak istisnai şartların oluşmasına bağlıdır. Makine ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması arandığında bunun ne oranda olabileceğine ilişkin olarak mevzuatta herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Makine, teçhizat ve ekipmanın isteklinin kendi malı olması konusunda idareye tanınan takdir yetkisi mutlak yetki olmayıp, işin niteliği gereği zorunlu bir aracın olması ve isteklinin kendi malı olmaması durumunda işin aksamasına neden olma ihtimalinin bulunması koşuluna bağlıdır.

Bulgu konusu yapılan 2015/25211 ihale kayıt numaralı çöp toplama ve genel temizlik ihalesinde kurum tarafından toplam 6 adet araç için yüklenicinin kendi malı olma şartı getirilmiştir. Bu 6 araca ilişkin teknik şartnamede istenen teknik özellikler incelendiğinde bütün araçlar için genel geçer teknik şartlar istenmişken yalnızca “Hidrostatik Vakumlu yol Süpürme Aracı (en az 1,5 m³ atık kapasiteli kar küreme, tuzlama, yüksek basınçlı yol yıkama sistemli)” için uzun uzadıya belirli bir markanın belirli bir modelinin tarifi verilmiştir. Örneğin, yüklenicinin kendi malı olma şartı bulunan Hidrostatik Vakumlu yol Süpürme Aracı (en az 1,8 m³ atık kapasiteli) için teknik şartnamede “*En az 1.8 m³ atık kapasiteli, hidrostatik, vakumlu yol süpürme aracı. En az 80 HP motor gücünde, kaldırım üzerinde kullanılacağından dolayı boş ağırlığı en fazla 3200 kg olacaktır. En az 2013 model ve üzeri olacaktır.*” denilerek genel geçer ifadeler kullanıldığı görülmekte, ancak Hidrostatik Vakumlu yol Süpürme Aracı (en az 1,5 m³ atık kapasiteli kar küreme, tuzlama, yüksek basınçlı yol yıkama sistemli) için teknik şartnamede “*En az 40 HP gücünde ve minimum Euro 3 standartlarını karşılayacak kapasitede olacaktır. Araç şasesi, yol süpürme aracı olarak dizayn ve imal edilmiş, burunsuz olacaktır. Dar alanlarda rahat çalışabilmesi amacı ile aracın genişliği, fırçalar hariç en fazla 1200 mm, aracın tepe lambası hariç yüksekliği en fazla 2000 mm olacaktır. Araç 4 tekerlekten çekiş sistemine sahip olacaktır. Bu sayede zorlu zemin koşullarında rahatça çalışabilecektir. Aracın boş ağırlığı maksimum 2.000 kg olacaktır. Yüksek hızlarda güvenli sürüş sağlamak amacı ile aracın ön tekerlekleri, her iki taraftan dışa doğru açılarak aracın yol tutma kabiliyetini artıracaktır. Aracın hızı azaltıldığında, seçilen sürüş moduna bağlı olarak otomatik bir şekilde tekrar içeri kapanacaktır. Araçta, fırçaların çalışmasına uyum sağlayacak bir emiş ağız yer alacaktır. Emiş ağzının genişliği 500 mm'den az olmayacaktır. Aracı ön kısmında, sağ ve sol taraf olmak üzere en az 2 adet disk fırça bulunacaktır. Aracın fırçaları tam açıldığında, bir fırçanın dışında öbür fırçanın dışına ölçülmek üzere süpürge genişliği en az 2000 mm'ye ulaşacaktır. Fırçaların süpürme çapı minimum 700 mm olacaktır. Çöp toplama haznesinin brüt kapasitesi, en az 1,5 m³ olacaktır. Çöp toplama haznesi, en az 1400 mm boşaltma yüksekliğine sahip olacaktır...*” denilerek tek bir markanın tek bir modelinin özelliklerini işaret edecek şekilde tanımlamalara yer verildiği görülmektedir.

İdarenin çöp toplama ve temizlik işini bu araçlarla yapmak istemesine ilişkin herhangi bir itiraz bulunmamaktadır. Bulguda da bahsedildiği üzere idare ihale kapsamında bazı araçlar için yüklenicinin kendi malı olma şartı getirmekte de takdir hakkına sahiptir. Ancak bu hak idareye sınırsız bir yetki sağlamamaktadır. Kendi malı olma şartının teknik bir zorunluluğa

dayanması gerektiği açıktır. Örneğin, belediyede temizlik işlerinin asli unsuru olan ve aksaması halinde büyük problemlere yol açabilecek çöp toplama işine ilişkin, çöp kamyonlarından bir kısmı için yüklenicinin kendi malı olma şartı getirilmesi gayet olağandır. Zira bu araçlardan bir kısmının temininde güçlük yaşanması çöp toplama hizmetini sekteye uğratabilecek ve belediye hizmetlerinin aksamasına sebebiyet verecektir. Ancak çöp toplama kadar olmazsa olmaz bir hizmet olmayan ve başkaca araçlarla da bu hizmetin gördürülmesi mümkün olan süpürme işi için yüklenicinin kendi malı olma şartı getirilmesi ve bu aracın teknik özelliklerinde bir markanın modelini işaret edecek tanımlamalara yer verilmesinin hatalı olduğu izahtan varestedir.

Hidrostatik Vakumlu yol Süpürme Aracının yüklenicinin kendi malı olması yerine, ihale sonrası satın alınması veya kiralanması, yüklenicinin kendi malı olması durumundaki istenilen amaca ulaşmada fark yaratmayacaktır. Aracın istenilen zamandan daha geç temini çöp toplama işinde olduğu gibi geri dönülmez aksaklıklar yaratmayacak, bu sorun ise gecikme halinde para cezası uygulanacağına ilişkin sözleşmeye hüküm koyulması halinde aşılabilecektir.

Sonuç itibariyle, Kurum tarafından yapılan ihalede bir takım araçların teknik zorunluluğa dayanmaksızın yüklenicinin kendi malı olma şartı getirilerek rekabetin engellendiği, yüklenicinin kendi malı olma zorunluluğu bulunan araçlardan birinin teknik şartnamedeki özelliklerinin bir markanın modelini işaret edecek tanımlamalar yapılarak ifade edilmesi nedeniyle ihale mevzuatına aykırı hareket edildiği, rekabetin engellenmesi nedeniyle kamu kaynağının verimsiz kullanıldığı açıktır.

BULGU 3: Belediyece Yapılan İhalelerde Yer Alan Uygulama Hataları

Kurum tarafından yapılan ihalelerin incelenmesi neticesinde; her bir müdürlüğün kendi görev alanına giren konularda personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı, mal alımı, organizasyon hizmeti alımı, araç temini, Sms hizmet alımı, yapım işleri gibi işleri birleştirmek suretiyle tek bir ihale kayıt numarası üzerinden ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde;

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

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

...” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre, hizmet işinin hizmet sunucusu, mal alımının mal tedarikçisi ve yapım işinin de yapı müteahhidine yaptırılması öngörülmüş, bu durumun tek istisnası olarak da bu işler arasında kabul edilebilir doğal bağlantı olması hali kabul edilmiştir. Aksi durumda, yani tüm bu iş kalemlerinin tek bir ihale ile tek bir yüklenici tarafından üstlenilmesi rekabeti engelleyecek ve ihalede oluşacak fiyatlar yükselecektir.

Hangi işlerin aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olduğu mevzuat hükümlerinde açıkça belirtilmemekle birlikte sadece ihale edilecek işlerin birbirinin ayrılmaz parçası niteliğinde olduğu hallerde birlikte ihale edilmesi kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Aşağıdaki tabloda Kurumca gerçekleştirilen ihaleler ve bu ihaleler kapsamında teklif fiyat alınan iş kalemlerine yer verilmiştir:

Tablo 6: Teklif Fiyat Alınan İş Kalemlerine İlişkin Tablo

Sıra No	İhale Kayıt No	İlgili Birim	İşin Adı	Sözleşme Bedeli	Bir Arada İhale Edilen İş Kalemleri
1	2015/ 140720	Park ve Bahçeler Md.	Gaziosmanpaşa İlçesi Dâhilindeki Parkların Bakım İşİ	21.105.361,00	Vasıflı İşçi, Vasıfsız İşçi, Yapım İşİ, Binek Araç Kiralama
2	2015/ 153677	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Md.	Çağrı Merkezi ve Beyaz Masa Hizmet Alım İşİ	4.248.913,41	Personel, 7 Kalem Mal Alımı, Gezi ve Piknik Organizasyon Hizmeti, Sms Mesaj Hizmeti
3	2015/ 163826	Zabıta Md.	2016 Yılı Zabıta Destek Personeli Hizmet Alımı İşİ	1.898.972,10	Destek Personeli Çalıştırılması, Binek Araç İle Kamyonet ve Minibüs Kiralama

4	2015/ 166011	Kültür ve Sosyal İşler Md.	Bilgi Evleri Ve Kadın Koordinasyon Merkezi İşletilmesi Hizmet Alımı İşi	2.695.805,00	Vasıflı Personel, Vasıfsız Personel ve 80 Kalem Mal Alımı, Binek Araç Kiralama ve Organizasyon Hizmeti
5	2014/153459	İşletme Müdürlüğü Md	Muhtelif Araç Kiralama İşi	16.053.212,00	Şoför, Binek Araç ve 14 Kalem Otobüs, iş makinesi vb. kiralama

Yapılan incelemelerde, Park ve Bahçeler Müdürlüğüne yapılan Gaziosmanpaşa İlçesi Dâhilindeki Mevcut Parkların Bakım İşinde personel çalıştırılması, yapım işi ve binek araç kiralama işlerinin aralarında doğal bir bağlantı bulunmamasına rağmen tek bir ihale içerisinde birlikte ihale edildiği görülmüştür. Bunun sonucu olarak rekabet ortamı sağlanamamış ve kiralanacak olan binek araç için günlük 125 TL birim fiyat, asgari ücretin %10 fazlası ücret ile çalıştırılacak vasıfsız işçi için ise aylık 4.000 TL birim fiyat teklif edilmiştir. Bu ihale kapsamında binek oto için teklif edilen fiyatı Kurumun Muhtelif Araç Kiralama İşi ihalesinde oluşan birim teklif fiyat ile kıyasladığımızda yaklaşık 3 katı daha yüksek tutarla binek araç çalıştırıldığı görülmektedir. Vasıfsız işçi için teklif edilen birim fiyatta ise yüklenicinin %60 civarında yüklenici karı elde ettiği görülmektedir.

Diğer müdürlüklerce yapılan hizmet alım işlerinde de personel çalıştırılması, mal alımı, binek araç kiralama, organizasyon hizmeti, Sms mesaj hizmeti gibi kalemlerin bir arada ihale edilerek rekabetin engellendiği görülmektedir. Örneğin, Kurumun Sms mesaj hizmetlerini sağladığı 2016/49879 ihale kayıt numaralı Sms alım işi ihalesinde istekli tarafından 0,009965 TL birim fiyat teklif edilmiş ve ihale bu isteklinin üzerine bırakılmıştır. Çağrı Merkezi ve Beyaz Masa Hizmet Alım İşinde ihale üzerine bırakılan yüklenicinin teklif ettiği Sms mesaj hizmetinin birim fiyatı ise 0,45 TL'dir. Bu da Kurumun Sms mesaj hizmetlerini sağladığı 2016/49879 ihale kayıt numaralı Sms alım işi ihalesinde oluşan teklif fiyatın yaklaşık 45 katına tekabül etmektedir.

Yukarıda örnek mahiyetinde yer verilen ihalelerde, nitelik itibariyle farklı teknik, mali güç ve organizasyon yapısı gerektiren ve hizmet sunucuları birbirinden farklı olan birden fazla iş birleştirilerek ihaleye çıkılmak suretiyle maliyetlerin yükselmesine sebep olduğu görülmektedir. Farklı hizmet sunucuları tarafından ifa edilen hizmetlerin tek bir hizmet

sunucusu tarafından sunulması şeklinde ihaleye çıkılması ve bu ihalelerin kısmi teklife açık olmaması 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırılık teşkil etmekte, rekabeti engelleyici nitelik taşımaktadır.

Personel çalıştırılmasına dayalı işlerde personel temin hizmeti sunan hizmet sunucusundan aynı anda mal alımı yapması, piknik ve gezi organizasyonları düzenlemesi, binek araç kiralaması gibi hizmetlerin beklenmesi doğru bir yaklaşım değildir. Böyle bir uygulama Kurumun ihtiyaçlarını asıl tedarikçi ve hizmet sunucusundan temin etmesinin önünü tıkamakta, kaynağından temin edilemeyen mal ve hizmetler için katlanılması gereken maliyetler artmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Temel İlkeler” başlıklı 5.maddesinde yer alan “aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez” ilkesi bağlamında İdarenin yaklaşımı, gerçekleştirilen ihalelerde işin ifa edimi esnasında herhangi bir aksaklıkla karşılaşılmaması ve hedeflenen çıktılarının eksik veya uygunsuz olmaması amacıyla; işin içeriğinde bir arada bulunması zorunlu kalemler olan, bir başka deyişle malzeme, iş gücü veya hizmet kalemi gibi bir ayağının eksik olması durumunda tamamlanması mümkün olmayan işlerde, bu iş kalemlerinin aynı ihale kapsamında bulunmasının uygun olacağı şeklindedir.

Örneğin personel çalıştırılması hizmet alımı işlerinde, bu personelin kullanması zorunlu olan bazı malzemelerde bir arada aynı ihale kapsamına alınabilmektedir. Bu işler esnasında birden fazla yüklenici ile çalışılması durumunda, personel ve malzemenin bir arada İdarenin hizmetinde olması mümkün olmayabilmektedir. Malzeme tedarikçisinde aksama olması durumunda personel de çalışamayacak ve ortaya çok ciddi bir verim kaybı çıkacaktır. İdare Kamu ihtiyaçlarının zamanında ve uygun şartlarla alınması ve verim kaybının önlenmesi hassasiyetiyle bu uygulamaya zaman zaman başvurmaktadır.

Bu konuyla ilgili Kamu İhale Kurumunun 2016/UH.I-2217 sayılı uyuşmazlık kararında; “Yukarıda yer verilen Teknik Şartnamelerdeki düzenlemeler incelendiğinde söz konusu ihalede park, koru ve rekreasyon alanlarındaki bordür işleri, sert zemin işleri, ahşap ve demir eleman yapım işleri, kazı-dolgu işleri, beton işleri, havuzların elektrik ve su tesisatına ilişkin onarımlar, yeni yeşil alan düzenlemesi yapılacak sahaların elektrik ve sulama tesisatının yapılması gibi yapım işine yönelik iş kalemlerinin bulunmasının, yaklaşık maliyetin çok büyük bir kısmını oluşturan çiçek dikimi, sulanması, gübrelenmesi, bakımı, temizliği, budama ve ilaçlamasının

yapılması, çam, kayın, meşe gibi ağaçlara sabitleme kazığı, sepet ve çelenk kasnağı yapılması, ayrıca modüler saksılara ve dekoratif duvar bahçelere çiçek dikimi, montajı, sulanması ve bakımı gibi büyük çaplı peyzaj işleri, İstanbul genelindeki parkların, koruların, mezarlıkların bakımı, söz konusu alanlarda bulunan havuzların bakımı, onarımı ve kamera takip sistemlerinin kurulmasına yönelik hizmet işlerinin aksamadan, koordineli ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinde zorunluluk arz ettiği, bu nedenle yapım işine yönelik iş kalemlerinin ihale konusu hizmet alımının yerine getirilmesinde tamamlayıcı nitelik arz ettiği kuşkusuzdur.

Yeşil alanların korunması ve yeşil alanlarda sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla çiçeklerin temini, dikimi, bakımı ve sulanmasının, yeni yeşil alan düzenlemesi yapılacak sahaların meydana getirilmesinin, parkların, koruların, mezarlıkların bakımı ve söz konusu alanlarda bulunan havuzların bakım ve onarımının yapılması işlerinin birbiriyle senkronize bir şekilde yerine getirilmesi gerektiğinden ihale konusu işte tamamlayıcı nitelik arz eden yapım işi kalemleri ile söz konusu hizmet işleri arasında doğal bir bağlantı olduğu açıktır.” açıklamaları yer almakta olup, yine Kamu İhale Kurumunun 2007/UH.Z-608 sayılı kararında özetle park ve yeşil alanların bakımı ve onarımı hizmet işi kapsamında, toprak ve gübre temini, oyun grupları gibi yapım unsurlarının da dahil edilmesinde mevzuata aykırılık olmadığı tespit edilmiştir.

Buna rağmen; İdarece bundan sonra yapılacak ihalelerde bulgudaki öneriye uygun olarak iş ve işlemler gerçekleştirilmeye çalışılacak, ayrı ihale edilmesi mümkün olan kalemlerin planlaması daha etkin yapılmak suretiyle, bu iş kalemleri farklı ihalelerde temin edilmeye çalışılacak, ihalelerde rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkelerini sağlanmasına daha da dikkat edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, gerçekleştirilen ihalelerde işin ifası sırasında herhangi bir aksaklıkla karşılaşılmaması ve hedeflenen çıktılarının eksik veya uygunsuz olmaması amacıyla; iş gücü veya hizmet kalemi gibi bir ayağının eksik olması halinde tamamlanması mümkün olmayan işlerde, bu iş kalemlerinin aynı ihale kapsamında bulunmasının uygun olacağı, bu işler esnasında birden fazla yüklenici ile çalışılması durumunda personel ve malzemenin bir arada İdarenin hizmetinde olmaması ihtimali bulunduğu, bunun da işlerin aksamasına sebep olacağı ifade edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında birden fazla yüklenici ile çalışılması durumunda işlerin aksama ihtimali bulunmasının bütün iş kalemlerinin bir arada ihale edilmesi için bir sebep olarak

sunulduğu görülmektedir. Ancak, yüklenici firmaların bütün bu iş kalemlerinin tedarikini sağlayabileceğini düşünmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Örneğin, mal alımı, hizmet alımı ve yapım işinin bir arada ihale edildiği bir ihalenin yüklenicisinin, hizmet sunucusu bir firma olduğu düşünüldüğünde, yüklenicinin yükümlülüklerini yerine getirmek adına mal alımını yine mal tedarikçisinden yapacağı, yapım işini alt yükleniciye yaptıracığı ve sonuç olarak işlerin yine farklı kişilerce/firmalarca görüleceğinden aksamaların yaşanma ihtimalinin olduğu açıktır.

Ayrıca, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde "*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez*" hükmü yer almaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri aralarında izahı mümkün olan doğal bir bağlantı olması koşullarının sağlanması halinde bir arada ihale edilebilecektir. Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bu koşullar sağlanmadan ihale edildiğinde, normal şartlar altında mal tedarikçisi, hizmet sunucusu veya yapı müteahhitinden ayrı ayrı tedarik edilmesi gereken ihtiyaçların tek bir yükleniciden alınmasına sebep olunacak, bu da bu yüklenicinin bütün bu ihtiyaçları karşılamak için alt yüklenici çalıştırmasına veya piyasadan aldığı malı kendi karını da ekleyerek piyasa fiyatının üzerinde bir fiyatla belediyeye satmasına neden olacaktır.

Nitekim bu husus bulguda belirtilen ihalelerde oluşan fiyatlarda da görülmektedir. Örneğin, kamu idaresi cevabında da yer verilen Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ihalesi yapılan Gaziosmanpaşa İlçesi Dâhilindeki Parkların Bakım İşinde vasıflı işçi, vasıfsız işçi, yapım işi, binek araç kiralama ve mal alımı birlikte ihale edilmiştir. Bir an için yapım işi ile parklarda kullanılan oyun gruplarına ait mal alımının aralarında doğal bağlantı olduğu ve bu sebeple birlikte ihale edilebilir hususlar olduğunu düşünsek bile mezkûr ihale kapsamında istihdam edilmekte olan işçilerin yıllar içerisinde benzer şekilde yapılan ihaleler ile yüklenici firma değişse dahi istihdam edilmeye devam edildiği, bu personellerin yapım işi kapsamında çalıştırılmadığı görüldüğünden yapım işi ve mal alımı ile arasında doğal bir bağlantı olduğu düşünülemez. Yine aynı ihale kapsamında araç kiralama hususu da yapım işi ile mal alımının ayrılmaz bir parçası olmadığından bu işler ile araç kiralama iş kaleminin aralarında doğal bir bağlantı olduğu izahtan yoksundur.

Yine Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne ihalesi yapılan Bilgi Evleri ve Kadın Koordinasyon Merkezi İşletilmesi Hizmet Alımı İşinde vasıflı personel, vasıfsız personel, 80 kalem mal alımı, binek araç kiralama ve organizasyon hizmeti bir arada ihale edilmiştir. Bahsi

geçen ihtiyaç kalemlerinin hiçbiri arasında bir doğal bağlantı bulunmamakta, buna rağmen birlikte ihale edildiği görülmektedir. İşin idari şartnamesinin 18'inci maddesinde "İhale konusu hizmetin tamamı veya bir kısmı, alt yüklenicilere yaptırılamaz." denilmek suretiyle alt yüklenici çalıştırılması yasaklanmasına rağmen ihale kapsamında bulunan organizasyon hizmetinin alt yükleniciye yaptırıldığı görülmüştür. Görüldüğü üzere, ihale kapsamında alınması düşünülen hizmetlerin tek bir yüklenici firma tarafından sunulmasının düşünülmesi mümkün değildir.

Sonuç itibariyle, kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelerde görülen bu uygulama bir usul haline gelmiştir. Yapılan birçok ihalede benzer hususlara rastlamak mümkündür. İdarenin ihtiyaçlarını teminen aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmaksızın tüm iş kalemlerini bir arada ihale ederek tek bir yükleniciyle muhatap olarak işi yaptırmak istemesinin mevzuatla bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır. Bu husus 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırı olduğu gibi, Belediyenin bu uygulamaya yüklemiş olduğu beklentileri de karşılamaktan uzaktır. Açıklanan sebepler doğrultusunda mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi uygulamasından vazgeçilerek birbirlerinden ayrılabilir durumda olan iş kalemlerinin ayrı ayrı ihale edilmesi, yalnızca aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunan iş kalemlerinin birlikte ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Ambalaj Atıklarının Toplanmasına 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 yapılarak 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 yaptırmamanın 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.

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.

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.

Mezkur 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 en yüksek gelir ile 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. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. Belediye-Yetkilendirilmiş Kuruluş ve Çevre Lisanslı bir 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; Gaziosmanpaşa 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 25.05.2013 tarihinde yapılan 5 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 atıklarını piyasada faaliyet gösteren firmalara sattığı anlaşılmıştır. İmtiyaz sahibi söz konusu firmanın, 2016 yılı içinde 3.201 ton 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 özetle; ilgili mevzuat hükümlerinde idareye ait yasal yükümlülüğün yerine getirilmesi, mevcut toplama sisteminin olumsuz etkilenmeden devam etmesi adına kar amacı gütmeyen yetkilendirilmiş çevre lisanslı firma ile protokol imzalandığı, bulguda bahsi geçen konu hakkında mevcut uygulamaya son verilerek; 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yapılarak şartları taşıyan ve en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya bu imtiyazın verilmesi konusunda çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilerek en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya verileceği belirtildiğinden konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 5: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Kurum muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıtlı bulunan 314.391,38 TL tutarındaki kesinleşmiş Sayıştay ilamının infaz edilmediği anlaşılmıştır.

Gaziosmanpaşa Belediyesi 2007 yılı hesabının incelenmesi sonucunda hazırlanan yargılamaya esas rapora istinaden 23.09.2010 tarih ve 1239 sayılı Sayıştay ilamı ile tazmin hükmü verildiği, 12.03.2013 tarih ve 36528 sayılı tutanak ile Sayıştay Temyiz Kurulunca tazmin hükmünün tasdikine karar verilerek daire ilam hükmünün kesinleştiği tespit edilmiştir. 09.04.2014 tarih ve 39764 sayılı tutanak ile de Sayıştay Temyiz Kurulunca “*Temyiz Kurulu İlamının Düzeltilmesine Mahal Olmadığına*” karar verildiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde, Sayıştay daire ilamının 12.03.2013 tarihli Temyiz Kurulu ilamı ile kesinleşmiş olmasına rağmen Mali Hizmetler Müdürlüğüne ilamın tahsilâtı için yaklaşık 2,5 yıl sonra 26.11.2015 tarihinde başkanlık makamından olur alındığı, 17.05.2016 tarihinde ise Hukuk İşleri Müdürlüğüne ilamsız icra takibi başlatıldığı görülmüştür.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/207 sayılı Kararında;

“Sayıştay’ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.”

denilerek Sayıştay’ın yargı fonksiyonuna sahip olduğu tasdik edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu görüşünü 2013/36 sayılı ve 2014/170 sayılı Kararlarında da korumuştur.

Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararlarına göre Sayıştay’ın bir yargı yeri olduğu ve Sayıştay dairelerince yargılamaya esas rapor üzerine alınan kararlarının kesin olup ilam hükmünde olduğu tartışma götürmez bir gerçektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 53’üncü maddesinde;

“(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.” denilmektedir.

Nitekim Yargıtay 8'inci Hukuk Dairesinin E. 2015/23710, K. 2016/1192 ve E. 2014/13958, K. 2015/19340 numaralı kararlarında Sayıştay kararlarının ilam hükmünde kabul edilerek sorumlular hakkında ilamlı icra takibi yapılabileceği hususunun karara bağlandığı görülmektedir.

6085 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin dördüncü ve yedinci fıkralarında da, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında Sayıştay'ın istemi üzerine yapılacak işlemler düzenlenmiştir.

Buna göre, kesinleşen ilamların icrasının gerçekleştirilmemesi, tahsile ilişkin işlemlerin geç başlatılması ve Sayıştay ilamlarının ilamsız icraya konu edilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2007 yılına ilişkin 23.09.2010 tarih ve 1239 sayılı Sayıştay İlaminin düzenlendiği, söz konusu ilamda yer alan tazmin hükmünün Sayıştay Temyiz Kurulunca 12.03.2013 tarih ve 36528 sayılı tutanak ile tasdikine karar verildiği, Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 09.12.2014 tarih ve 39764 sayılı tutanağı ile karar düzeltilmesine mahal olmadığına karar verildiği ve 01.06.2015 tarihinde tebliğ edildiği,

Tebliğ sonrası 23.06.2015 tarih ve 1920 sayılı yazı ve 06.08.2015 tarih ve 2365 sayılı yazı ile harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlilerine ilgili tutarların süresi içinde ödenmesi aksi halde ilgili mevzuatı gereği yasal işlem yapılacağına bildirildiği,

Tahsilat gerçekleşmediğinden, Mali Hizmetler Müdürlüğüne talep edildiği üzere, ilamın tahsilatı için Kamu Zararlarının Tahsili Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesi gereği ahizleri ile birlikte tüm sorumlulardan tahsil edilmesi için Hukuk İşleri Müdürlüğüne ilamsız icra takibinin başlatıldığı belirtilmiştir.

Cevapta ayrıca Kamu Zararlarının Tahsili Hakkında Yönetmelik'in 4 ve 5'inci maddelerine yer verilerek Sayıştay ilamında ismi belirtilen kişilerle birlikte kendisine ödeme yapılan ilgililerin de söz konusu kamu zararından dolayı müştereken ve müteselsilen sorumlu olduğu, bu nedenle Sayıştay ilamında belirtilen isimlerle birlikte tüm ilgililer aleyhine Gaziosmanpaşa 2. İcra Müdürlüğü'nün 2016/9641 Esas numaralı dosyası ile ilamsız icra takibi başlatıldığı ve sürecin devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun;

“Temyiz Kurulu” başlıklı 26’ncı maddesinde; “Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.” denilmekte,

“İlamların infazı” başlıklı 53’üncü maddesinde; “*Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir.*” hükmü yer almakta,

“Karar düzeltilmesi” başlıklı 57’nci maddesinde ise; “Karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, denetim raporunun Sayıştay dairesince yargılanması sonucu çıkan ve ilgililerine tebliğ edilen Sayıştay ilamı, 60 günlük temyiz süresi sonunda temyiz edilmek üzere başvurulmamışsa bu sürenin sonunda, temyiz için başvurulmuş ise Sayıştay Temyiz Kurulu’nun kararı ile kesinleşmektedir. Sorumluların Temyiz Kurulu kararına karşı karar düzeltme talebinde bulunması kesinleşmiş bulunan ilamın infazını durdurmaz.

Bulguda da belirtildiği üzere, 23.09.2010 tarih ve 1239 sayılı Sayıştay İlamı 12.03.2013 tarihli Temyiz Kurulu ilamı ile kesinleşmiş, idare kesinleşen ilamın tahsili için ancak 23.06.2015 tarih ve 1920 sayılı ve 06.08.2015 tarih ve 2365 sayılı yazılar ile sorumlulara ödeme emri göndermiştir. Sorumluların ödeme yapmaması üzerine ise 26.11.2015 tarihinde Başkanlık oluru alınmış, Hukuk İşleri Müdürlüğüne 2016 yılı içerisinde ilamsız icra takibine başlanmıştır.

Kesinleşmiş Sayıştay ilamının doksan gün içerisinde infaz edilmesi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun bir gereğidir. Kanun hükmünün gereği gibi yerine getirilmeyerek tahsilat işlemlerine ilamın kesinleşmesinden yaklaşık 2 yıl sonra başlanmasının hukuki bir izahı olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, ilamlı icra takibi konusu yapılabilecek durumda bulunan Sayıştay ilamının, ilamsız icra takibi yapılması hususunda kamu idaresi cevabında herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Elinde ilam olan bir alacaklının ilama dayalı olarak ilamsız icra takibi yapması hayatın olağan akışı ile bağdaşmayacaktır. Nitekim ilamlı icra takibinde borçlunun itirazı takibi durdurmayacağı gibi itfa ve imhal itirazlarının ispatı İcra ve İflas Kanunu’nun 33’üncü maddesi uyarınca ancak “*yetkili mercilerce re’sen yapılmış veya usulüne göre tasdik edilmiş yahut icra dairesinde veya tetkik mercisinde veya mahkeme önünde ikrar olunmuş senetle*” mümkün olacaktır. Halbuki ilamsız icra takibinde itiraz üzerine takip duracak ve

alacaklının itirazın kaldırılması için icra mahkemesine başvurarak olumlu karar alması gerekecektir. İlamsız icra takibi sonucunda sorumlular icranın geri bırakılması kararı alarak takibin durdurulmasını da sağlayabileceklerdir. Bu da zaten yaklaşık 2 yıldır tahsil edilmeyen ilama dayalı bir alacağın tahsilinin daha fazla gecikmesi anlamına gelecektir.

Sayıştay dairesi kararlarının ilam hükmünde olduğu Anayasa Mahkemesi kararları ve Yargıtay kararlarında açıkça görülmektedir. İlam hükmünün Kanun'da yazılı sürelerde infaz edilmesi ve eğer bir icra takibine konu edilecekse ilamlı icra takibi yapılarak alacağın tahsilâtının sağlanması gerektiği açıktır.

BULGU 6: Araç Kiralamalarında Taşıttın Kasko Değerinin %2'sinin Aşılması

Kurum tarafından 13.12.2016 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2016/452070 ihale kayıt numaralı "Personel Hizmet Alımı ve Muhtelif Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi" kapsamında idareye teslim edilen bazı araçların yüklenicisi tarafından teklif edilmiş olan birim fiyatlarının araçların kasko bedelinin %2'sinin üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

05.01.1961 tarih ve 237 sayılı Taşıtt Kanunu'nun 12'nci maddesine dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller hazırlanıp yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; 237 Sayılı Kanun'a tabi olan kurumlar ve taşıttların bu Esas ve Usuller'in kapsamına dahil olduğu belirtilmiştir.

237 Sayılı Taşıtt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'inci maddesinde ise, belediyeler tarafından kullanılacak taşıttların 237 Sayılı Kanun hükümlerine tabi olacakları açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla 237 Sayılı Kanun kapsamına giren belediyelerin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'de yer alan düzenlemelere uyması gerekmektedir.

Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin (2)'nci bendinde;

"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 taşıttların hizmet alımı yöntemiyle ediniminde;

a) Şoför giderleri hariç yapılan taşıt 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.

Kurum tarafından “Personel Hizmet Alımı ve Muhtelif Araç Kiralama Hizmet Alımı İşi” için 13.12.2016 tarihinde ihaleye çıkılmış ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren firma ile sözleşme imzalanmıştır.

Yapılan incelemede;

Teknik şartnamenin 3.1. listesinin 2'nci sırasındaki Binek Oto Hizmet Aracı (En az 1300cc-1500cc arası manuel vites Sedan)'ın harcama talimatı verilen 2016 yılı kasko bedelinin 80.550,00 TL olduğu ve yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca bu araç grubu için ödenebilecek günlük kira bedelinin (80.550 TL x %2 / 30 Gün = 53,7 TL) 53,7 TL olduğu, ancak yüklenici tarafından bu grupta yer alan araçlar için 61 TL/gün birim fiyat teklif edildiği,

Teknik şartnamenin 3.1. listesinin 3'üncü sırasındaki Çift Koltuklu Camlı- Çift Sürgü Kapılı Camlı Van Tipi Kamyonetin harcama talimatı verilen 2016 yılı kasko bedelinin 69.415,00 TL olduğu ve yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca bu araç grubu için ödenebilecek günlük kira bedelinin (69.415 TL x %2 / 30 Gün = 46,27 TL) 46,27 TL olduğu, ancak yüklenici tarafından bu grupta yer alan araçlar için 51,5 TL/gün birim fiyat teklif edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu araçlara ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 7: 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
Binek Oto Hizmet Aracı (En az 1300cc-1500cc Arası Manuel Vites Sedan) (7 Adet)	80.550,00 TL	1.611,00 TL	53,70 TL	61,00 TL	7,30 TL

Çift Sıra Koltuklu Camlı - Çift Sürgü Kapılı Camlı Van Tipi Kamyonet (44 Adet)	69.415,00 TL	1.388,30 TL	46,28 TL	51,50 TL	5,22 TL
--	--------------	-------------	----------	----------	---------

Araç kiralama ihalelerinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uyulmaması hukuka aykırı olduğu gibi kamu kaynaklarının da yersiz bir şekilde kullanılmasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulguda belirtilen hususun kontrol teşkilatınca tespit edildiği, tespit üzerine ortaya çıkan farkın hesaplanarak yüklenici firma ve idare arasında bir tutanağa bağlandığı, binek oto hizmet aracı için teklif edilen 61 TL'nin revize edilerek 53,53 olarak, van tipi kamyonet için teklif edilen 51,50 TL'nin revize edilerek 46,13 TL olarak belirlendiği, yüklenicinin belirtilen ücret üzerinden hak edişlerinin düzenlenmesini kabul, beyan ve taahhüt ettiğini yazılı bir şekilde idareye gönderdiği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek kira bedellerinin revize edildiği, hakedişlerin revize edilen fiyatlar üzerinden düzenlendiğini belirtmektedir. Bu nedenle konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 7: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Öngörülen Sayıda Engelli Personel Çalıştırılmaması

Kurum tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen sayıda engelli memur personel çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “*Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü*” başlıklı 53'üncü maddesinde;

“Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. % 3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır.” hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan “Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik” 07.02.2014 tarih ve 28906 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Yönetmeliğin;

“Kadroların tahsisi” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, yurtdışı teşkilatı hariç, toplam dolu memur kadro sayısının %3’ü dikkate alınır.

(2) Kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, EKPSS sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlamaları esastır.” denilmekte,

“Kadroların bildirilmesi” başlıklı 11’inci maddesinde;

“Kamu kurum ve kuruluşları bir sonraki yıl için engelli memur alımı yapacakları münhal kadrolarını; Başkanlığın internet sitesindeki “DPB e-Uygulama” kısmında yer alan bilgi alanlarını Nitelik-Kod Kılavuzu ile Başkanlığın öngördüğü koşullara göre tam ve eksiksiz olarak doldurmak suretiyle, ilgili yılın Ekim ayı sonuna kadar elektronik ortamda Başkanlığa bildirir. Bildirimi yapılan ve Başkanlıkça da uygun görülen kadrolara ilişkin cetveller ayrıca yazılı olarak Başkanlığa gönderilir.” hükmü yer almakta,

“Yerleştirme” başlıklı 13’üncü maddesinde ise;

“Engelli adayların memur kadrolarına yerleştirilmelerinde EKPSS sonucu ve kura sonucu yerleştirme yöntemleri kullanılır.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, Gaziosmanpaşa Belediyesinde memur kadrolarında istihdam edilen toplam 375 personel olduğu, memur olarak çalışan 375 personelin %3 oranına tekabül eden toplam 11 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken, sadece 4 engelli memurun çalıştırıldığı görülmüştür. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca çalıştırılması gereken sayıda engelli memur istihdamının sağlanmaması Kanun’un amir hükümlerinin açıkça uygulanmaması anlamına gelmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Başkanlığımız dolu memur kadro sayısının son zamanlarda sürekli değişkenlik göstermesi ve verimlilik esaslı personel istihdamı sağlanması için yapılan planlamalar nedeniyle, kurumumuzun ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip engelli personel istihdamı çalışmaları süresi içerisinde nihayete erdirilememiştir. Kurumumuz dolu kadro sayısı dikkate alınarak engelli memur istihdam edilmesi gereken münhal kadro sayısının tespiti ve

buna dair yapılan planlamanın sonuçlandırılmasıyla birlikte, yılsonunda bu talebimiz Devlet Personel Başkanlığına bildirilecek ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53. maddesi gereğince tüm iş ve işlemler ilgili kanun ve yönetmelik hükümleri doğrultusunda yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlemlerin başlatıldığı, planlamanın sonuçlanması sonrasında engelli personel istihdamına dair talebin Devlet Personel Başkanlığı’na iletileceği ifade edilmektedir.

Gerekli işlemlerin yapılması ve başlatılan süreçlerin tamamlanıp tamamlanmadığının incelemesi amacıyla konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 8: Belediyeye Ait Otoparkın İdari Süreç Tamamlanmaksızın Hatalı Olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi

Kuruma ait otoparkın İstanbul Büyükşehir Belediyesine hâsılat paylaşımı olarak kiralanması hususundaki meclis kararına aykırı olarak protokol imzalanmaksızın İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne devredildiği, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin de bu otoparkı işletmek üzere Belediye şirketine devrettiği, ancak devir tarihinden beri Gaziosmanpaşa Belediyesince herhangi bir bedel tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Belediyeye ait Küçükköy Yeni Mahalle Cebeci Caddesi No: 11/13 adresindeki Şehit Mustafa Gümüş katlı otoparkının 5393 sayılı Kanunun 75’inci maddesinin (d) bendi uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne 5 yıl süre ile hâsılat paylaşımı kiralanmasına ilişkin 01.10.2014 tarih ve 72 sayılı Meclis kararı alınarak bu hususta protokol yapılması yetkisi Belediye Başkanına verilmiştir.

Gaziosmanpaşa Belediyesince hazırlanan protokol uyarınca 5 yıl süre ile elde edilecek KDV hariç hâsılatın %40’ının ilçe belediyesine gönderilmesi öngörülmüş, ancak bu protokol İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yetkili organlarınca onaylanmamış ve imza altına alınmadığından hükümsüz kalmıştır.

Gaziosmanpaşa Belediyesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında geçerli bir protokol yapılmaksızın bahsi geçen otopark 2014 yılının Ekim ayında İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne teslim edilmiş, otopark Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan Şirket tarafından işletilmeye başlanmıştır.

Belediye Meclisince hâsılat paylaşımı olarak kiralanması öngörülen otoparkın, protokol yapılmaksızın, hâsılat paylaşımı yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan devredilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu konusu yapılan hasılat paylaşımı hususunda bedelin tahsili yoluna gidilmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek hasılat paylaşımının sağlanması için gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 9: Emanet Hesabında Biriken Avukatlık Vekâlet Ücreti Tutarlarından %5 Gelir Kaydı Yapılmaması

Kurum lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretinin dağıtımını esnasında %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği, ayrıca dağıtım yapılmayan artık tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda gelir kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Avukatlık Ücretinin Dağıtımı*" başlıklı 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımını hakkında 1389 sayılı Kanun'un kıyas yolu ile uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 659 sayılı KHK'nın "*Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar*" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Anılan KHK'nin 14'üncü maddesinde vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlenmiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekalet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Mezkûr KHK'nın "*Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli*" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“ ...

Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

...

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.” denilmektedir.

Ayrıca yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in “*Bütçeye gelir kaydedilmesi*” başlıklı 8'inci maddesinde; “*Emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekalet ücretleri tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilir.*” hükmü yer almaktadır.

Kurum tarafından vekâlet ücretinin dağıtımı esnasında %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği görülmüştür. Ayrıca yılı itibariyle dağıtımı yapılmayan artık tutarların üçüncü bütçe yılı sonunda gelir kaydı yapılmak üzere takibinin yapılmadığı ve vekâlet ücreti dağıtım sistemi ile muhasebe kayıtlarının buna uygun olarak düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2016 yılında muhasebe birimince sehven %5'lik kesintinin yapılmadığının tespit edildiği ve söz konusu kesintinin yapılarak 4.702,25 TL'nin gelir kaydedildiği, 2017 yılı ve devam eden yıllarda da vekâlet ücretlerinin dağıtımında %5'lik kesinti yapılması suretiyle 659 sayılı KHK ve Yönetmelik düzenlemelerine dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek gerekli düzeltmelerin yapıldığı belirtilmekte ve uygulamanın bu şekilde devamının sağlanacağı ifade edilmektedir. Ancak 2016 yılı için gelir kaydedildiği söylenen 4.702,25 TL'ye ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 10: Geçiş Hakkı Kullanan İşletmecilerin Tespitine ve Geçiş Hakkı Ücretlerinin Tahsiline Yönelik Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

Kuruma ait 2016 yılı mali tablolar 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 tespit edilmiştir.

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 yönetmelikte 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 bir geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilâtının yapılmaması Kurum menfaatleri zarara uğratmakta ve gelir kaybına sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “İlçemiz sınırları içerisinde bulunan, sokak ve caddelerin tamamında elektronik haberleşme altyapısı üzerinden elektronik haberleşme hizmeti sunan hatlar bulunmamaktadır.

Konuyla ilgili yapılan araştırma sonucunda, ilçemizde kısmi hat tesis edip kullanan

işletmeler ve bu işletmelerin kullandıkları hatlar tespit edilmiştir. Bu kapsamda Belediyemizin sorumluluğunda bulunan yerler için geçiş hakkı ücret tarifesine uygun olarak tahakkuk ve tahsilat işlemleri başlatılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında gerekli tespitlerin yapılarak belediyenin sorumluluğunda bulunan yerler için geçiş hakkı ücreti tahakkuk ve tahsilatı yapılacağı belirtildiğinden gerekli işlemlerin yapılması ve başlatılan süreçlerin tamamlanıp tamamlanmadığının incelemesi amacıyla konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 11: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Gönderilen Payın Hatalı Hesaplanması Sonucu Kurumun Gelir Kaybına Uğraması

İller Bankası tarafından Kuruma gönderilen genel bütçe vergi gelirleri payından kesilen ve İSKİ'ye aktarılan tutarın hatalı hesaplanarak Kurumun gelir kaybına uğratıldığı, buna rağmen söz konusu hususla ilgili herhangi bir itirazda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un “*Gelirler*” başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankasınca 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek % 10'lar”

İSKİ gelirleri arasında sayılmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un; “*Payların hesaplanması ve oranı*” başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının yüzde 4,50'sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “*Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar*” başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“2'nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra

kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İbank A.Ş. tarafından aktarılır.”

“Yürürlükten kaldırılan mevzuat ve hükümler” başlıklı 8’inci maddesinde 2380 sayılı Kanun’un yürürlükten kaldırıldığı bu Kanun’a yapılan atıfların 5779 sayılı Kanun’a yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

2560 sayılı Kanun uyarınca su ve kanalizasyon idarelerine gönderilecek tutarlarda ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılan paylara gönderme yapılmıştır.

5779 sayılı Kanununun 8’inci maddesi ile 2380 sayılı Kanun’a yapılan atıfların bu Kanuna yapılmış sayıldığı düzenlemesi bulunmaktadır. Buna göre, 2560 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde yer alan 2380 sayılı Kanun yerine 5779 sayılı Kanun’un dikkate alınması gerekmektedir.

Büyükşehir ilçe belediyeleri genel bütçe vergi gelirleri payı 5779 sayılı Kanun’a göre iki kalemden oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan tutarın %4,5’i büyükşehir belediyeleri payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine bu tutarın %90’ı nüfuslarına göre, %10’u ise yüzölçümlerine göre dağıtılacaktır.

Buna göre İbank tarafından İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine (İSKİ) Gaziosmanpaşa Belediyesinin payından kesilerek gönderilecek tutar belediyeye gönderilecek payın nüfus esasına göre belirlenen % 90’ı üzerinden olması gerekirken toplam pay üzerinden hesaplanmıştır. Bu durum Gaziosmanpaşa Belediyesine gönderilecek payın eksik hesaplanmasına ve gelir kaybı yaşanmasına sebebiyet vermiştir.

2016 yılında İbank tarafından Gaziosmanpaşa Belediyesi’ne gönderilen tutarlar aşağıdaki tablodaki gösterildiği gibidir:

Tablo 8: Toplam Pay Üzerinden Hesaplanan İSKİ Payı Tablosu

Yıl	Ay	Brüt Tahakkuk	Su Kanal Payı	Büyükşehir Payı	Net Tahakkuk
2016	1	12.997.132,84 TL	1.299.713,28 TL	3.899.139,85 TL	7.798.279,70 TL
2016	2	11.345.049,78 TL	1.134.504,98 TL	3.403.514,93 TL	6.807.029,87 TL
2016	3	12.963.893,13 TL	1.296.389,31 TL	3.889.167,94 TL	7.778.335,88 TL
2016	4	12.531.427,71 TL	1.253.142,77 TL	3.759.428,31 TL	7.518.856,63 TL
2016	5	9.962.834,96 TL	996.283,50 TL	2.988.850,49 TL	5.977.700,98 TL
2016	6	10.599.340,86 TL	1.059.934,09 TL	3.179.802,26 TL	6.359.604,52 TL
2016	7	13.835.072,75 TL	1.383.507,28 TL	4.150.521,83 TL	8.301.043,65 TL

2016	8	10.841.079,70 TL	1.084.107,97 TL	3.252.323,91 TL	6.504.647,82 TL
2016	9	11.796.444,66 TL	1.179.644,47 TL	3.538.933,40 TL	7.077.866,80 TL
2016	10	14.839.019,50 TL	1.483.901,95 TL	4.451.705,85 TL	8.903.411,70 TL
2016	11	10.088.766,26 TL	1.008.876,63 TL	3.026.629,88 TL	6.053.259,76 TL
2016	12	11.779.919,08 TL	1.177.991,91 TL	3.533.975,72 TL	7.067.951,45 TL
TOPLAM		143.579.981,23 TL	14.357.998,14 TL	43.073.994,37 TL	86.147.988,76 TL

Tablodan görüleceği üzere; İlbank tarafından Gaziosmanpaşa Belediyesine gönderilen paydan İSKİ için kesilen tutar brüt tahakkukun tamamı üzerinden hesaplanmaktadır. Hâlbuki kesilmesi gereken tutar brüt tahakkukun nüfus esasına göre hesaplanan % 90'lık kısmı üzerinden olması gerekirdi. Brüt tahakkukun nüfusa göre hesaplanan %90'lık kısmı 129.221.983,11 TL'dir.

Tablo 9: Nüfus Esasına Göre Dağıtılan Pay Üzerinden İSKİ Payı

Yıl	Ay	Brüt Tahakkuk (A)	Hesaplamaya Esas Brüt Tutar (B)=(A x %90)	Kesilmesi Gereken Su Kanal Payı (C)	Kesilen Su Kanal Payı (D)	Fazla Kesilen Su Kanal Payı (E)= (D-C)
2016	1	12.997.132,84 TL	11.697.419,56 TL	1.169.741,96 TL	1.299.713,28 TL	129.971,32 TL
2016	2	11.345.049,78 TL	10.210.544,80 TL	1.021.054,48 TL	1.134.504,98 TL	113.450,50 TL
2016	3	12.963.893,13 TL	11.667.503,82 TL	1.166.750,38 TL	1.296.389,31 TL	129.638,93 TL
2016	4	12.531.427,71 TL	11.278.284,94 TL	1.127.828,49 TL	1.253.142,77 TL	125.314,28 TL
2016	5	9.962.834,96 TL	8.966.551,46 TL	896.655,15 TL	996.283,50 TL	99.628,35 TL
2016	6	10.599.340,86 TL	9.539.406,77 TL	953.940,68 TL	1.059.934,09 TL	105.993,41 TL
2016	7	13.835.072,75 TL	12.451.565,48 TL	1.245.156,55 TL	1.383.507,28 TL	138.350,73 TL
2016	8	10.841.079,70 TL	9.756.971,73 TL	975.697,17 TL	1.084.107,97 TL	108.410,80 TL
2016	9	11.796.444,66 TL	10.616.800,19 TL	1.061.680,02 TL	1.179.644,47 TL	117.964,45 TL
2016	10	14.839.019,50 TL	13.355.117,55 TL	1.335.511,76 TL	1.483.901,95 TL	148.390,20 TL
2016	11	10.088.766,26 TL	9.079.889,63 TL	907.988,96 TL	1.008.876,63 TL	100.887,67 TL
2016	12	11.779.919,08 TL	10.601.927,17 TL	1.060.192,72 TL	1.177.991,91 TL	117.799,19 TL
TOPLAM		143.579.981,23 TL	129.221.983,11 TL	12.922.198,31 TL	14.357.998,14 TL	1.435.799,83 TL

İSKİ için kesilmesi gereken tutar yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 14.357.998,14 TL değil 12.922.198,31 TL olmalıdır. Bu durumda 2016 yılında Gaziosmanpaşa Belediyesine 1.435.799,83 TL (14.357.998,14 TL - 12.922.198,31 TL) eksik genel bütçe vergi geliri payı gönderilmiş, ancak Kurum tarafından bu duruma itiraz edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Hesaplamalarla ilgili belirtilen fazla kesilen tutarın tahsili çalışmaları için İSKİ ve İller Bankası ile gerekli yazışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek fazla kesilen tutarların tahsili için gerekli adımların atılacağı belirtildiğinden konunun izleyen denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 12: Kurum Taşınmazının Kiralanması ve Üzerinde Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisinde Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün Kullanılması

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; Merkez Mahallesi 125 pafta, 1570 ada, 1 parselde kapalı otopark yapılması işi ile buranın 30 yıl süreli intifa hakkının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı, üzerlerinde gayri ayni hak tesis edildiği, ihale yapıldıktan sonra yapım işi projesinin değiştirilerek daha fazla bağımsız bölüm sağlandığı ve Kanun'a aykırı yapılan kiralama ve gayri ayni hak tesis işlemlerinin halen yürürlüklerinin devam ettiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı,

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde:

"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"

işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun'un "*Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler*" başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinesin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Nitekim aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş, bu malların işgalinden dolayı "hazinesin zararından" bahsedilmiştir.

Ayrıca söz konusu 75'inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı yıllarca tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Zira şayet söz konusu kavram içine belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun'da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Mesela bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile

turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

Bununla birlikte, yapılan incelemede 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale edilen taşınmazın ihale şartnamesinde 3 kat bina olarak 16.380 m² kapalı otopark ve 1.320 m² spor salonu (fitness merkezi) olmak üzere toplam 17.700 m² inşaat alanı planlanmış ancak ihale sonrası yapılan değişikliklerle toplam inşaat alanı 23.007 m²'ye çıkarılarak bağımsız bölümler eklenmek suretiyle ihale dokümanına aykırı davranılmıştır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi mümkün değildir. Bu nedenle ilgili encümen kararının iptal edilerek söz konusu yerin tekrar ve doğru usullerle ihale edilmesi gerekirken, hukuka aykırı tesis edilen encümen kararı ile kiralamanın devam ettirilmesi hukuka aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceğinin belirtildiği,

Aynı Kanun'un 35'inci maddesinde pazarlık usulünün ihale usulleri arasında sayıldığı, pazarlık usulüne ilişkin ihalelerin usul ve esaslarının düzenlendiği 50'nci maddesinde idareler yönünden herhangi bir ayırma gidilmediği,

Anılan Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde, kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle yapılabileceğinin kurala

bağlandığı,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde "Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır." ifadesi yer verildiği, bu nedenle Belediye mallarının Devlet malıyla aynı statüde yer aldığı,

Belediye tarafından Merkez Mah. 125 pafta 1570 ada 1 parsel de kapalı otopark yapılması işi ile buranın 30 yıl süreli intifa hakkının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı,

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin sürdürüldüğü 1,78 km² yüzölçümü ve 499.766 kişilik nüfus potansiyeli bulunan ilçede otopark ihtiyacının en temel ve ivedilik arz eden ihtiyaçlarının başında bulunduğu, ihtiyacının ivediliği sebebiyle 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre ihale gerçekleştirildiği,

Bulgu konusu ihale kapsamındaki işe olan kamusal ihtiyacın ivediliği ve geçiş sürecinde hizmete ikame uygulamanın zorluğu, ayrıca hizmetin 10 yıla yakın bir süredir devam etmekte olduğu gözetilerek gerekli yasal işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle, 2886 sayılı Kanun'un belediyeleri de kapsadığı ve pazarlık usulünün ihale usulleri arasında sayıldığı hususunda bir tereddüt bulunması zaten mümkün değildir. Ancak pazarlık usulünün kullanılmasında, Kanun kapsamındaki idareler yönünden bir ayırım yapılmadığı ifadesi doğru bir ifade değildir. Zira pazarlık usulünün hangi durumlarda yapılabileceğinin belirtildiği 51'inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı için, (h) bendinde ise Hazine ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü için açık bir surette idare ayırımına gidilmiştir.

Söz konusu maddenin (g) bendinde de benzer bir ayırım söz konusudur. Bulguda da belirtildiği üzere bu bentte Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Benzer bir kullanım Kanun'un 75'inci maddesinde de mevcuttur. Söz konusu madde de "*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar*" ifadesi kullanılmış, birçok yargı kararında belediyeler bu ifade nedeniyle madde kapsamında değerlendirilmemiştir. Bu durumun oluşturduğu sıkıntılar üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin hüküm yürürlüğe girmiş ancak Kanun'un 51/g maddesinin belediyeler hakkında uygulanmasına imkân

sağlayacak bir değişiklik yapılmamıştır.

Buna göre; gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili maddelerinde yer alan ifadelerden, gerekse yukarıda yer alan bulguda belirtilen Danıştay Kararlarından belediyelerin özel mülkiyetinde yer alan taşınmazların "*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar*" kapsamında değerlendirilemeyeceği ve bu taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun'un 51/g bendi kapsamında ihale yapılamayacağı açıkça anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devri mümkün değildir.

BULGU 13: Müdür Kadrosuna Asaleten Atanan Kişinin Mevzuatın Öngördüğü Şartları Taşımaması

Kurum personel dosyalarının incelenmesi sonucunda; Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri dikkate alınmadan müdür kadrosuna sınavsız atama yapıldığı tespit edilmiştir.

04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "*Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar*" başlıklı 5'inci maddesinde "*Müdür*" ve "*Şube Müdürü*" kadrolarının görevde yükselmeye tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde "*Görevde yükselme sınavında başarılı olmak*" görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar arasında sayılmıştır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda genel şartların yanı sıra aranacak özel şartlar maddeler halinde sayılmıştır. Buna göre; görevde yükselmeye tabi olan "*Müdür*" kadrosuna yapılacak atamalarda gerek Yönetmelik'in 6'ncı gerekse de 7'nci maddelerinde belirtilen genel ve özel şartların tümünün birlikte sağlanması gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmeliğin "*Sınav şartı*" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Müdür, şube müdürü ve bunlarla aynı düzeydeki görevlere görevde yükselme suretiyle atanacakların yazılı ve sözlü sınavda; diğer görevlere görevde yükselme suretiyle atanacak personelin ise yazılı sınavda başarılı olmaları gerekir." denilmekte,

“Hizmet grupları arasında geçişler” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise;

“... Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü kadrosuna atanmış bulunan personelin geçmişte öğretmen kadro unvanı ile görev yaptığı, okul müdürlüğü görevi yürüttüğü, sonrasında 08.07.2011 tarihi itibarıyla Esenyurt Belediyesi’ne özel kalem müdürü olarak atandığı görülmüştür. Bu atamayı takiben aynı Belediyede 22.08.2011 tarihi itibarıyla Sosyal Yardım İşleri Müdürü olarak asaleten atanmış, 24.06.2014 tarihi itibarıyla Gaziosmanpaşa Belediyesine Basın Yayın ve Halkla İlişkiler müdürü olarak naklen ve asaleten atanan ilgili, 31.08.2015 tarihinden itibaren de Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü görevini yürütmektedir.

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in ilk halinin 20’nci maddesinin (ç) bendinde; “İstisnai memurluklarda çalışanlar veya çalışmış olanlar, bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara, atanacakları kadro için öngörülen şartları taşımaları kaydıyla sınavsız atanabilir.” Hükmü yer almakta idi.

Söz konusu hükmün yürütmesinin durdurulması hususu, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 01.04.2010 tarihli ve YD. İtiraz No: 2010/70 numaralı Kararıyla onanmıştır. Söz konusu Kararda;

“657 sayılı Yasa’da Devlet memurluğunda yükselmenin kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde yapılması esası benimsenmiş, anılan Yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Genel Yönetmelik’te de görevde yükselmenin esaslarının aynı ilkelere dayandırılmış olması karşısında, istisnai memurluklarda çalışan veya çalışmış olanların, dava konusu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara sınavsız atanabilmeleri yönündeki düzenleme kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olduğu gibi eşitlik ilkesine de uygun düşmemektedir.” ifadesine yer verilmiştir.

Dava konusu bent, 07.05.2014 tarihli ve 28993 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile tümden kaldırılmıştır.

Buna göre; mahalli idarelerde istisnai bir memuriyet olan özel kalem müdürlüğü

kadrosundan görevde yükselme sınavına tabi bir kadroya sınavsız bir şekilde atama yapılabilmesi, Yönetmelik'in ilgili bendinin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı ile yürütmesinin durdurulduğu tarihten itibaren mümkün değildir. 05.07.2011 tarihinde özel kalem müdürü olarak atanan, sonrasında 22.08.2011 tarihinde Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğüne atanan kişinin sınavsız olarak yapılan atamasının yukarıda yer verilen mevzuat ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına aykırı olduğu açıktır. Gaziosmanpaşa Belediyesine yapılan naklen atama sonrasında da mevzuata aykırılığın devam ettirilmesinde hukuki uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kültür Sosyal İşler Müdürlüğü görevini yürüten personelin geçmişte öğretmen kadro unvanı ile görev yaptığı, okul müdürlüğü görevi yürüttüğü, sonrasında 08.07.2011 tarihi itibari ile Esenyurt Belediyesi'ne özel kalem müdürü olarak atandığı,

Bu atamayı takiben aynı Belediyede 22.08.2011 tarihi itibari ile Sosyal Yardım İşleri Müdürü olarak atandığı, 24.06.2014 tarihinde Gaziosmanpaşa Belediyesine Basın Yayın ve Halkla İlişkiler müdürü olarak naklen ve asaleten atandığı ve 31.08.2015 tarihinden itibaren Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü görevini yürüttüğü belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında daha sonra bulguda da belirtilen Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik' in 10'uncu ve 20'nci maddelerinde belirtilen hükümlere yer verilmiş, 20'nci maddenin (ç) bendinde belirtilen hükmün yürütmesinin durdurulması hususunun Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 01.04.2010 tarihli ve YD İtiraz No: 2010/70 numaralı kararı ile onandığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca yukarıda bahsedilen Yönetmelik'in "Hizmet Grupları Arasında Geçişler" başlıklı 20. Maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde "*Mahalli idarelerde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir*" hükmünün yer aldığı,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında istisnai memurluklara atananlar hakkında bu 657 sayılı Kanun'un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan hükümlerinin uygulanacağını belirtildiği,

Aynı Kanun'un 74'üncü maddesinde yer alan "*Memurların bu Kanuna tabi kurumlar*

arasında, kurumların muvafakati ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür” hükmü ve yine Kanun’un 68/B maddesi gereğince Kuruma gönderilen hizmet belgesi ve ilgili Belediyenin muvafakati çerçevesinde adı geçen kişinin 1. dereceli Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü kadrosuna atamasının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda yer aldığı üzere bulgu konusu yapılan husus, ilgili personelin Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretmen iken belediyeye naklen atanması hususu değil, belediyeye naklen atanması sonrasında ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olarak sınavsız bir şekilde müdürlük kadrosuna asaleten atanması hususudur.

Öncelikle, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 20'nci maddesinin (ç) bendinde yer alan *"İstisnai memurluklarda çalışanlar veya çalışmış olanlar, bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara, atanacakları kadro için öngörülen şartları taşımaları kaydıyla sınavsız atanabilir."* hükmünün yürütmesinin durdurulması hususu, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 01.04.2010 tarihli ve YD. İtiraz No: 2010/70 numaralı Kararıyla onanmıştır. Dava konusu bent, 07.05.2014 tarihli ve 28993 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile kaldırılmıştır.

Buna göre Yönetmelik hükmünün yürütmesinin durdurulduğu tarihten itibaren, mahalli idarelerde istisnai memuriyete atama sonrası sınavsız bir şekilde müdürlük kadrosuna atama yapılmasının hukuki bir izahı kalmamıştır.

Bulgu konusu yapılan kişinin istisnai memuriyetten müdürlük kadrosuna asaleten atandığı tarih esas alındığında, söz konusu maddenin yürütmesinin durdurulduğu ve bu sebeple bu hükme dayanarak asaleten atanmasının hukuki dayanaktan yoksun olduğu görülmektedir.

Ayrıca, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in *"Hizmet grupları arasında geçişler"* başlıklı 20'nci maddesinde;

“ ...

Gruplar arası görevde yükselme niteliğindeki geçişler ve alt gruptan üst gruplara geçişler görevde yükselme sınavına tabidir. Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve

kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmüne göre hizmet grupları arasındaki geçişlerde görevde yükselme sınavına tabi olmak esastır. Bunun istisnası olarak daha önce bulunulan görev ile bu görevlerle aynı düzeyde veya daha alt düzeyde yer alan görevlere yapılan atamalar ifade edilmiştir. Ancak, okul müdürlüğü görevi ile belediyelerde birimlerin harcama yetkilisi olan müdürlük görevinin aynı düzeyde olduğunu kabul etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira okul müdürlüğünün Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği uyarınca, 657 sayılı Kanunun 88’inci ve 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 37’nci maddelerine göre ikinci görev kapsamında yürütülen bir görev olduğu açıktır. Yani okul müdürlüğü bir kadro unvanı değil, bilakis öğretmen unvanına sahip kimselerce yürütülebilecek bir görevlendirme çeşididir. Ancak, belediyede yürütülen müdürlük görevi ise Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’te ifadesini bulan bir kadro unvanıdır. Okul müdürlüğü görevi ile belediyede birim müdürlüğü görevlerini “müdür” ismi benzerliği nedeniyle eşdeğer tutarak Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in 20’inci maddesi uyarınca bu görevlerin aynı düzeyde olduğunu düşünmek doğru olmayacaktır. Bu sebeple mezkûr Yönetmelik maddesi uyarınca sınavsız bir şekilde müdürlük kadrosuna atama yapılması hukuka uygun değildir.

BULGU 14: Kurum Tarafından Yapılan İşletme Hakkı Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Olarak Kira Süresinin Uzatılması

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; Belediye tarafından kiraya verilen karting (go-kart) alanı ile kurban satış yerine ilişkin işletme haklarına ait kira sürelerinin mevzuata aykırı bir şekilde ihale yapılmaksızın uzatıldığı, kiracıların belediyeye noter kanalıyla tahliye taahhütnamesi göndermek suretiyle kiracılık ilişkisini devam ettirdiği tespit edilmiştir.

01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un 64’üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira

süresinin, on yıldan çok olamayacağı, ancak bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca kiraya verilen taşınmazların, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği açıktır. Kiralama işlemlerinde, kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir. Hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir işlem, süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamelenin sağlanacağı bir ortamda kiraya verilmelidir. Aksi bir durum, yani işlemin içinden yalnız süre ögesinin çekilerek ayrı bir tahsis şekli oluşturulması, 2886 sayılı Kanun'a tabi işlem ile verilmesi gereken bir hakkın Kanun'a aykırı bir şekilde belirli bir kişiye verilmesi anlamına gelir ki bu da mali mevzuat açısından oldukça sakıncalıdır.

Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen taşınmazların, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği; Danıştay ve Sayıştay kararlarında da yer almaktadır. Sayıştay Genel Kurulu, 21.1.1993 tarih ve 4761/1 sayılı kararında; genel ve katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sona erdirilmesi konularında 2886 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 gün ve 1989/2736 E. ve 1991/3850 K. sayılı Kararında;

"...2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 64'üncü maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır." denilerek konuya açıklık getirilmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 30.12.2013 tarih ve 2012/328 E, 2013/1752K sayılı Kararında da benzer bir husus irdelenmiş, uyuşmazlığın çözümünde uygulanacak mevzuattaki önceliğin, özel kanun niteliğindeki 2886 sayılı Kanun olması gerektiği, 2886 sayılı Yasanın kiralama işlemlerine genel olarak süre sınırı koyarak bu noktada idareleri yükümlülük altında bıraktığı vurgulanmıştır. Ayrıca sözleşmenin süre sonunda uzaması gerektiği yönündeki adli

mahkeme kararı kaldırılmış, söz konusu sözleşmenin bitimi ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilerek 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre tekrar ihale yapılması gerektiği yönündeki idare mahkemesi kararı kabul edilerek hüküm uyuşmazlığı giderilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile yargı kararlarının birlikte değerlendirilmesi neticesinde kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar encümen kararı ile kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün görünmemektedir.

Kira sözleşmesi sona eren gayrimenkullerle ilgili fuzuli şağil durumuna düşen kişiler hakkında 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca tahliye talebinde bulunulması ve bu yerlerin günümüz koşullarına göre belirlenmiş rayiç bedellerle tekrar ihaleye çıkılarak kiralanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bilindiği üzere Belediye gayrimenkulleri 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa göre kiraya verilmektedir (1. Madde).

Musakkaf, gayrimusakkaf ayrımı olmaksızın belediyelerin bütün gayrimenkullerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 nci maddesi hükümleri uygulanacağı düzenlenmiş iken ve belediyelerin yaşadığı tahliye sorunu bu şekilde çözüldüğü düşünülürken, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 15.11.2005 tarih ve 2005/119 sayılı Genelgesi yayınlanmıştır. Mezkûr genelge uyarınca; “(...) Belediyelerin sahip olduğu taşınmazların 2886 Sayılı kanun kapsamında ihaleye kiraya verilmiş olması; bu kirala sözleşmesinin bir özel hukuk akdi niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca iş hanı, konut, otel, dükkan gibi damlı/müsakkaf yapılar bakımından 18.05.1955 tarih ve 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ve Borçlar Kanunu hükümlerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. (...)” denilmiştir.

Özetle, Belediye taşınmazlarının kiralanması hususunda İçişleri Bakanlığı 2005/119 sayılı genelgesi ile mevzu bahis işlemlerin özel hukuk niteliğinin ortadan kalkmadığı borçlar kanunun da göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmektedir.

Söz konusu 6101 sayılı Türk Borçlar Kanununun Yürürlüğü Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanununun 10. maddesi gereğince 01.07.2012 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmış olup; ilgili kanuna ait uygulamalar 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır. Mevzu bahis işlemlerin özel hukuk niteliğinin ortadan kalkmadığı ve bu

sebeple borçlar kanunu hükümlerinin de dikkate alınması gerektiği tartışılmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun " Uygulama alanı" başlıklı 339. Maddesinde;

"Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır." Denilmektedir.

Ayrıca Belediyemiz mülkiyetinde olan Yıldıztabya Mahallesi İstanbul Cad.1809 ada,13 parsel de bulunan kurban satış/kesim yeri ve Karting Spor sahası (go-kart) Kentsel dönüşüm alanında (Riskli Alan) kalmaktadır. Kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında Bakanlar Kurulu Kararı ile riskli alan sınırları içerisinde kalmakta olduğundan burada yürütülecek projeler kapsamında her an taşınmaza ihtiyaç hasıl olabileceğinden ve buna binaen tahliyesi gündeme gelebileceğinden yeni ihale yapılabilmesi şartları oluşmadığından tesislerin önündeki belirsizlik ve yaşanması muhtemel hukuki süreçlerle karşılaşılması için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihaleye çıkılan işletmeler yukarıdaki şartlar gözetilerek sözleşmelerin bitiminden itibaren yurt içi ÜFE oranından daha yüksek bir kira artışı yapılarak süre uzatılması cihetine gidilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulgu konusu yapılan yerlerin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilerek kiraya verilmesinin kiralama işlemlerinin özel hukuk niteliğini ortadan kaldırmadığını ve bu sebeple 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerinin de uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, kurban kesim ve satış yeri ile karting sahasının kentsel dönüşüm alanında kalmasından dolayı bu taşınmazlara her an ihtiyaç olabilmesi ihtimaline karşı tekrar ihale edilerek kiraya verilmediği, kira sürelerinin bu nedenle yurt içi ÜFE oranının da üzerinde artırılarak kiralama işlemlerine devam edildiği ifade edilmektedir.

Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinden sonra kamu kurumları için de bu Kanun hükümlerinin uygulanabileceği düşünülebilir. Ancak, kamu kurumlarının, sadece konut ve çatılı işyeri kiralamalarında bu Kanun hükümlerine dahil edildiğini unutmamak gerekir. İşletme hakkının kiralanması gibi kiralamalarda kamu kurumlarının da Kanun'un şümulünde olduğunu ifade eden bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle bu gibi kiralamalarda kamu hukukuna ait özel düzenlemeleri, yani 2886 sayılı

Kanun'da belirtilen süreleri esas almak gerektiği açıktır. Yürürlükteki mevzuata göre, kamu kuruluşlarının kiraya veren olarak çatılı işyeri dışındaki kiralamalarında sözleşme süresinin sona ermesinden sonra, süre uzatımı verilmesi veya tahliye işlemi yapılmadığından dolayı kira süresinin kendiliğinden uzamasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Bulguda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere kiralama işlemlerinde, kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir. Hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir işlem, süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak rekabet ve eşit muamelenin sağlanacağı bir ortamda kiraya verilmelidir.

Karting alanı ile kurban satış ve kesim yerinin kiralanması işlemleri işletme hakkının kiralanması özelliği taşımaktadır. Bu sebeple bu yerlere ilişkin kiralama işlemlerinin Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olmadığı, bu yerlerin kiralanması sonrasında sözleşme sürelerine bağlı olduğu, sözleşme sürelerinin bitimi ile birlikte tekrar 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale ile kiraya verilmesi gerektiği açıktır.

İşletme hakkı kiraya verilen bu taşınmazların kentsel dönüşüm sebebi ile sözleşme süresi sonunda ihale yapılmaksızın mevcut kiracılarına süre uzatımı yoluyla kullandırılması Kanun'un emredici hükmünün uygulanmaması anlamını taşımaktadır. Kaldı ki, karting alanının kira sözleşmesi 17.08.2013 tarihinde, kurban satış ve kesim yerinin sözleşmesi ise 20.08.2015 tarihinde sona ermiş ve o tarihten bu yana süre uzatımı yoluyla kiracılık ilişkisi sürdürülmüştür. Kira sözleşmelerinin bitmesinden bu yana taşınmazlar kentsel dönüşüm ile ilgili hiçbir işlemde kullanılmamış ve kiracılık ilişkisi süre uzatımı yoluyla sürdürülmüştür.

İşletme hakkının kiralanması niteliğindeki işlemlerde, sözleşme sürelerine dikkat edilmesi, bu sürelerin sonunda bu yerlerin 2886 sayılı Kanun'a göre tekrar ihale edilerek kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Kurum Tarafından Alınması Gereken Eysel Katı Atık Ücretine Ait Takip ve Tahsil İşlemlerinin Uygulanmaması

Kurum tarafından 13.05.2006 tarihinden itibaren alınması gereken evsel katı atık ücretine ait tarifenin belirlenmediği, herhangi bir tahakkuk kaydı yapılmadığı, bu suretle gelir

kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

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

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

Kanun'un "*İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü*" başlıklı 11'inci maddesinin on birinci fıkrasında aynen:

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

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Atık su Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik "*toplam sistem maliyeti*", "*faturalandırma*" gibi hususlarda uygulamayı kolaylaştırmak açısından çeşitli hükümler getirmiştir. Ne var ki 2872 sayılı Kanun'da söz konusu tarifelerin belirlenebilmesi için Bakanlık tarafından yönetmelik çıkarılacağı, bu yönetmeliğe uyum sağlanıncaya kadar belediyelerin tarife belirlemeyebileceği veya tahakkuk işlemlerinin ötelenebileceğine ilişkin bir hüküm mevcut değildir. Dolayısıyla Bakanlık tarafından çıkarılan Yönetmelik'e uyum sağlayamayanlar için getirilen ve uyum sürecini ileri

tarihlere atan geçici maddeler, belediyelerin tarife yapma ve tahakkuk işlemlerini gerçekleştirme yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz.

Yapılan incelemelerde; Kurum tarafından katı atıkların toplanması için 2006 yılından 2016 yılı sonuna kadar 357.476.909,77 TL'lik harcama yapıldığı, buna karşılık aynı dönemde 57.310.344,89 TL çevre temizlik vergisi (işyerleri ve İSKİ'den gelenler toplamı), 1.272.533,69 TL evsel katı atık ücreti tahsil edilebildiği görülmüştür. Bir başka deyişle Kurum, kirliliğin önlenmesi amacıyla yaptığı yaklaşık 357,5 milyon TL'lik harcamanın sadece 58,5 milyon TL'lik kısmını kirleten kişilerden alabilmiş, yaklaşık 299 milyon TL'lik kısım ise Kurum bütçesinden karşılanmıştır.

Evsel katı atık toplama ve bertaraf işi kirleten kişilere sunulan bir hizmettir. 4736 sayılı Kanun'a göre Bakanlar Kurulu kararı olmadan bu hizmetin kişilere ücretsiz sunulması da mümkün değildir.

Sonuç olarak; 2872 sayılı Kanun'a göre 13.05.2006 tarihinden itibaren belediyeler tarafından katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücret tarifesinin belirlenmesi ve bu ücretlerin kirleten tüm kişilerden alınması gerekirken, Kurum tarafından tarife belirlenmemesinde, hiçbir tahakkuk kaydı yapılmamasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Atık su Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'e istinaden; ilçe dahilinde bulunan mesken ve işyerlerinin Çevre Temizlik vergileri beyanlarına ait sayı ve kategorik bilgilerin Mali Hizmetler Müdürlüğünden, Gaziosmanpaşa'da aktif kayıtlı hane sayısı, işyeri abone sayısı, son 1 yıldaki aylık su tüketimi miktarı ve bunun ne kadarının tahakkuk ettirildiği bilgilerinin ise İSKİ'den istendiği ve yaklaşık maliyet hesabı yapıldığı,

Bu verilere göre tam maliyetin belirlenmesinde mükerrer hesaplama olmaması için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesi hükmü gereğince alınan Çevre Temizlik Vergisi toplam sistem maliyetinden çıkartılarak aylık maliyet, konut, işyeri ve pazar tahtaları paylarının hesabı çıkarılarak tarifeler oluşturulduğu, bu tarifelerin Meclis Onayına sunulması 05.01.2012 tarihinde kabul edildiği,

Tarifelerin tam olarak nasıl belirlenip toplanacağına dair net bir uygulama belirtilmediğinden problemler oluştuğu, İSKİ Genel Müdürlüğünün söz konusu ücretlerin su faturalarına yansıtılmasını kabul etmediği,

Benzer sıkıntılar tüm çevre belediyelerde ortaya çıktığı, bu nedenle Türkiye Belediyeler Birliği tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yazı yazılarak söz konusu Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesindeki uyum sağlama yükümlülüğünün bir süre ertelenmesinin talep edildiği,

Bu süreçten sonra söz konusu yönetmeliğe uyum süresinin Bakanlar Kurulu kararı ile her sene ertelenmeye başlandığı,

Uygulama Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle, Atıksu Altyapı Ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve "Yürürlük" başlıklı 24 'üncü maddesinde ifade edildiği gibi yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde; *"26.10.2011 tarihi itibarıyla bu Yönetmeliğe, tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik alt yapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar da dâhil olmak üzere, uyum sağlayamamış olan atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri, 31.12.2017 tarihine kadar bu Yönetmeliğe uyum sağlamakla yükümlüdürler."* hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, Yönetmeliğin uygulanmasını ertelememekte, Yönetmeliğe uyum sağlayamamış idarelerin gerekli idari işlemleri yaparak uyum sağlamakla mükellef olduğu son tarihi ifade etmektedir. Buna göre, maliyet hesabı yapan, maliyet hesabını esas olarak tarife belirlemiş olan idarelerin uygulamaya başlaması açısından engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.

Ayrıca, 2872 sayılı Kanun, evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretini belirleme ve tahsil konusunda belediyeleri görevli ve yetkili kılmıştır. Kanun'un herhangi bir maddesinde söz konusu ücretlerin su bedelleri içerisinde tahsil edileceğine dair bir hüküm yoktur. Söz konusu hüküm tahsilatı kolaylaştırmak ve uygulanabilirliği sağlamak amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmelik'te yer almaktadır.

Eysel katı atık ücretinin alınmama sebebi olarak su faturaları üzerinden tahsilatın gerçekleştirileceği sistemin hayata geçmesini beklemenin gösterilmesi geçerli bir açıklama değildir. Zira Kanun'da böyle bir sürenin ve yönetmeliğin beklenmesine dair bir hüküm mevcut değildir. Ayrıca bulguda da belirtildiği üzere evsel katı atık toplama ve bertaraf işi kirleten

kişilere sunulan bir hizmettir. 4736 sayılı Kanun'a göre Bakanlar Kurulu kararı olmadan bu hizmetin kişilere ücretsiz sunulması mümkün değildir.

BULGU 16: Kurumca Kiralanan Mesire Yerinin Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Alt Kiracıya Devredilmesi

Kurum tarafından Kanlıca Orman İşletmeleri Müdürlüğünden 29 yıl için kiralanan Nurtepe B Tipi Mesire Yerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35'inci maddesinin (d) bendi uyarınca pazarlık usulü ile 28 yıllığına işletme hakkının kiraya verildiği, bu kiralama işlemine ilişkin Mesire Yerleri Yönetmeliğince öngörülen Orman Genel Müdürlüğü onayının alınmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanunun "*İhale usullerinin neler olduğu*" başlıklı 35'inci maddesinde;

"Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde aşağıdaki usuller uygulanır:

- a) Kapalı teklif usulü,*
- b) Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,*
- c) Açık teklif usulü,*
- d) Pazarlık usulü,*
- e) Yarışma usulü.*

İşin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı, bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edilir." hükmü yer almaktadır.

Kanun'un "*İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu*" başlıklı 36'ncı maddesinde Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esas olduğu belirtilmiş, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılan şartlarda uygulanabileceği ifade edilmiştir.

Kanun'un "*Pazarlık usulünde ihale*" başlıklı 50'inci maddesinde pazarlığın ne suretle

yapıldığı ve ne gibi tekliflerde bulunulduğu ve üzerine ihale yapılanların neden dolayı tercih edildiği pazarlık kararında gösterilir denilmekte ve “Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51’inci maddesinde de hangi işlerin pazarlık usulü ile yapılabileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; Mesire Yerinin işletme hakkının kiralanması hususunda gerek belediye encümenine yetki veren meclis kararında gerekse de bahsi geçen yerin ihalesi sonucu belediye encümenince alınan Karar’da söz konusu yerin 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin hangi bendine dayanılarak ihale edildiğine ilişkin bir bilgiye rastlanmamıştır. Kaldı ki Belediyenin bu yerin işletme hakkını kiralaması 51’inci maddede belirtilen işlerden olmadığından bu hakkın pazarlık usulü ile kiralanması da mümkün değildir.

Bununla birlikte, 2886 sayılı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.” denilmek suretiyle kiralama işlemine bir süre sınırı getirilmiştir. Buna göre Belediyenin Nurtepe B Tipi Mesire Alanını 28 yıllığına kiraya vermesi Kanun’un kira süresinin on yıldan fazla olamayacağı hususundaki emredici hükmüne aykırıdır.

05.03.2013 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mesire Yerleri Yönetmeliği’nin “Yönetim ve işletme” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Mesire yerlerinin yönetim ve işletilmesi aşağıdaki esaslara uygun olarak yapılır:

...

c) Mesire yerlerinin kapalı teklif usulüyle ihale edilmesi esastır. Bölge müdürlüğünce oluşturulan komisyon tarafından kullanılışlarının özelliği, idarelere faydalı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen mesire yerleri, Genel Müdürlüğün teklifi ile Bakanlık tarafından pazarlık usulü ile kiraya verilebilir. Her türlü sorumluluk pazarlık usulü ile ihaleyi idareden alanda kalması şartıyla, pazarlık usulü ile ihale edilen mesire yerlerinde yer alan yapı ve tesislerin işletmeciliğinin üçüncü kişi veya kuruluşlara kiraya verilmesi halinde, kiraya verenlerden verilen kira bedel farkının % 50’si idare tarafından tahsil edilir. A ve B tipi mesire yerlerinin işletilmesinin devrinde Genel Müdürlüğün, C ve D tipi mesire yerlerinin işletilmesinin devrinde, bölge müdürlüğünün onayı alınır.

...” denilmektedir.

Orman Genel Müdürlüğünce çıkarılan 14.05.2015 tarih ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nin "Sözleşmenin devri" başlıklı 33'üncü maddesinde aynen;

"(1) İhale süresiyle sınırlı olmak kaydıyla sözleşme, İdarenin izniyle başkasına devredilebilir veya sözleşmeye ortak alınabilir. Ancak, devir alacaklarda ve ortak olacaklarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devirlerde kanuni işlem yapılır.

(2) Kira sözleşmeleri, işletmecinin yükümlülüklerini yerine getirmiş olması ve tamamını devir talebinde bulunduğu tarih itibarıyla sözleşmeden doğan herhangi bir borcunun olmaması kaydıyla mesire yerlerinde Genel Müdürlük izni ile devir yapılabilir.

(3) Kira sözleşmeleri, devir talebinde bulunan kiracının söz konusu taşınmazı sözleşmeye dayalı olarak kullanmaya başladığı tarihten itibaren 2 yıl içinde ve sözleşmenin bitimine 1 yıl kala devredilemez. Sözleşmeyi devralacak kişiler devir tarihinden itibaren 2 yıl geçmedikçe yeniden devir talebinde bulunamazlar. İşletmenin nev'indeki (limited şirketin, anonim şirkete dönüşmesi gibi) değişiklikler ile unvan değişiklikleri sözleşme devri olarak kabul edilmez. Bu durumda, sözleşme süre şartı aranmadan yeni hale göre tadil edilir.

... " denilmektedir.

Buna göre; Kurum tarafından kiralanan mesire yerinin Genel Müdürlük izni yerine Kanlıca Orman İşletme Müdürlüğünün izni alınarak devredilmesi, kiralanan mesire yerinin henüz kira sözleşmesi süresinin birinci yılı içindeyken devredilmesi yukarıda yer verilen Mesire Yerleri Yönetmeliği ile Uygulama Tebliğine aykırıdır.

Sonuç olarak; kiralama işleminde pazarlık usulünün kullanılması ve on yıldan fazla süreli kiralama yapılması 2886 sayılı Kanun hükümlerine, kiralanan yerin Genel Müdürlük izni olmaksızın kira süresinin birinci yılı içerisinde devredilmesi ise Mesire Yerleri Yönetmeliği ile Uygulama Tebliği hükümlerine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2886 sayılı Kanun ile Mesire Yerleri Yönetmeliği ile Uygulama Tebliği hükümlerine aykırı olduğu tespit edilen söz konusu kiralama işleminin iptaline yönelik işlemlerin başlatılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek mevzuat hükümlerine aykırı olarak yapılan kiralama işleminin iptalinin sağlanacağı ifade edildiğinden konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 17: Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Emanetler Hesabında İzlenmemesi

Kurum muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 333-Emanetler Hesabında izlenmesi gerekirken; bir kısmının 330- Emanetler Hesabında izlendiği bir kısmının ise muhasebe kayıtlarına hiç alınmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 30'uncu maddesinde; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yapılan iş tutarının % 3'ünün, birim Fiyat sözleşmelerde ise %5'inin geçici kabul noksanları için idarece tutulacağı ve bu tutarların işin yüklenici tarafından tam ve eksiksiz tamamlanmasını müteakip ödenebileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 ve 261'inci maddelerine göre, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 333- Emanetler Hesabına kaydedilip izlenmesi gerekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, sözleşmenin niteliğine göre %3 ve %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 333- Emanetler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. İdarece hakediş ödemeleri yapılırken söz konusu kesintilerin hakedişten yapıldığı ve hak ediş tutarının yapılan kesintiler kadar noksan hesaplanarak bütçe giderinin azaltıldığı, yapılan bazı kesintiler için emanet hesaplarına herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür. 2016 yılında emanet hesaplarına alınması gerekirken muhasebe kayıtlarında hiçbir şekilde yer almayan 627.408,63 TL geçici kabul noksanı kesintisi olduğu tespit edilmiştir.

Hatalı uygulama sonucunda, 630- Giderler Hesabı, 830- Bütçe Giderleri Hesabı ile 333- Emanetler Hesabı mali rapor ve tablolarda 627.408,63 TL eksik değerle yer almıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Kamu İhale Kanunu kapsamında Belediyemiz bünyesinde gerçekleştirilecek yeni yapım ihalelerinde, geçici kabul noksanlıkları kesintileri, hakediş üst kapaklarında belirtmek suretiyle 333 emanetler hesabında muhasebeleştirilmesi sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek geçici kabul noksanları kesintilerinin hak ediş üst kapaklarında gösterilerek 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirilmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Ancak, 2016 yılı mali tablolarında 333- Emanetler Hesabı 627.408,63 TL eksik değerle

yer almıştır. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 18: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

Kurum tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin müdür olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdür kadrolarına ilişkin hizmetleri vekâleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 ve 86'ncı maddelerine gerekse de 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'a aykırıdır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanun'a tabi Devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Mühendis, mimar, tekniker ve eğitici gibi kadro unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilememesi, kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisinin verilmemesi gerekmektedir. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

Müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal mevzuatın izin verdiği şekilde yapılmaması ve sözleşmeli personelin müdür hizmetlerinde istihdam edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi doğrultusunda eğitim kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle 22.12.2014 tarihinde sözleşmeli olarak Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünde göreve başlayan personelin, ilçemizin sosyal

ihtiyaçlarına istinaden belediye meclisi ve başkanlığımız tarafından kurularak faaliyete geçirilen Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü görevlerinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesini sağlayacak nitelikte tecrübe sahibi olması nedeniyle birim müdürü görevini yürütmesi ihtiyacı hasıl olduğundan; kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi adına tedviren asli görevinin yanı sıra 02.04.2015 tarihinden itibaren geçici bir süre için idari görevlendirme yapılmıştır.

İlgili personele söz konusu kadrosunda görevlendirilmesi karşılığında herhangi ayni ve nakdi bir ödeme yapılmamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin göndermiş olduğu cevapta “... kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi adına tedviren asli görevinin yanı sıra 02.04.2015 tarihinden itibaren geçici bir süre için idari görevlendirme yapılmıştır.” ifadesine yer verilmişse de tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nde asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi belirtilmiştir. Tedviren görevlendirilen sözleşmeli personelin asilde aranan şartlara en yakın personel olarak değerlendirilmesi yürürlükteki mevzuat açısından mümkün değildir. Şöyle ki; sözleşmeli personellerin bu şekilde yönetici sıfatıyla değerlendirilmesinin istihdam ediliş şekline aykırı olduğu yasal düzenleme belirtilerek bulguda ifade edilmiştir. Bulguda belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi devlet memuru olmaları gerektiğinden bahsedilmiş ve mevzuat gerekçeleri belirtilmiştir.

Ayrıca, kamu idaresi cevabında söz konusu kişi için herhangi bir ayni ve nakdi ödeme yapılmadığı ifade edilmektedir. Gaziosmanpaşa Belediyesi ile Bem-Bir-Sen Arasında 14.03.2016 tarihinde imza altına alınan Memur Toplu Sözleşmesinde birim müdürlerine her ay net 1.500 TL sosyal denge tazminatı ödeneceği, sözleşmeli personellere ise Aralık ayı sonunda yılda bir defa 2.500 TL sosyal denge tazminatı ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak denetim döneminde yapılan incelemede, söz konusu kişinin sözleşmeli memur olmasına rağmen sosyal denge tazminatını birim müdürleri ile aynı tutarda aldığı, müdürlük görevi nedeniyle her bir müdüre yapıldığı gibi araç tahsis edildiği tespit edilmiştir. Hal böyle iken söz konusu kişiye müdürlük görevinden dolayı herhangi bir ayni ve nakdi ödemede bulunulmadığı

ifadesi doğru bir yaklaşım değildir.

BULGU 19: Gelir Tahsilat Oranının Düşük Olması

Kurum tarafından tahakkuku yapılan Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisinin önemli bir kısmının tahsil edilemediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun “*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*” başlıklı 38’inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61’inci maddesinde Gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmetinin bir parçası olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60’inci maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

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

Kanun'un “*Ödeme emri*” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında; “*Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur.*” denilmektedir.

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

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 23.991.904,02 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2016 yılı sonu itibarı ile toplam 58.026.279,39 TL vergi geliri tahakkuk ettirildiği, 2016 yılı içinde toplam tahakkukun,

31.477.900,86 TL'sinin tahsil edildiği, 2017 yılına 26.548.378,53 TL tahakkuk artışı devredildiği ve kurumun tahsilât oranının, % 54,25 gibi düşük bir seviyede kaldığı anlaşılmıştır.

Tablo 10: 2016 Yılı Gelir Tahakkuk ve Tahsilât Tablosu

Gelir ve Alacak Çeşidi	2015 Yılından Devreden Tahakkuk	2016 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2016 Yılı Tahsilât Tutarı	2017 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilât Oranı (%)
Bina Vergisi	13.517.997,44	26.834.940,41	40.352.937,85	24.998.439,59	15.354.498,26	61,95
Arsa Vergisi	392.927,41	1.876.717,84	2.269.645,25	1.982.133,02	287.512,23	87,33
Arazi Vergisi	24.694,32	0,00	24.694,32	30,00	24.664,32	0,12
Çevre Temizlik Vergisi	9.080.824,35	3.840.914,27	12.921.738,62	3.100.422,37	9.821.316,25	23,99
İlan ve Reklam Vergisi	975.460,50	1.481.802,85	2.457.263,35	1.396.875,88	1.060.387,47	56,85
TOPLAM	23.991.904,02	34.034.375,37	58.026.279,39	31.477.900,86	26.548.378,53	54,25

Bununla birlikte, Kurumun Çevre ve Temizlik Vergisi tahsilât oranının % 23,99, İlan ve Reklam Vergisinin tahsilât oranının ise % 56,85 gibi çok düşük seviyelerde kaldığı görülmektedir.

Belediye hizmetlerinin daha iyi bir şekilde aksatılmadan yerine getirilmesi, ödemeler dengesinin sağlanması ve borçların zamanında ifa edilebilmesi için tahakkuk eden gelirlerin tahsilât oranının artırılması gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; “Bilgi işlem sistemi hizmet alımı suretiyle yapıldığından her sistem değişikliğinde programların alt yapısının uymaması sorunundan kaynaklı aktarmalarda kayıt düzensizliği oluşturmuştur.

Gelir ve muhasebe servisleri arasında uyumsuzluk ile ilgili çalışmalara 2017 yılı şubat ayında başlanılmıştır. Çalışmada mükellef kayıtların tek tek incelenerek kayıtların doğruluğunun sağlanması taramada karşılaşılan mükerrer, boş ve pasif mükelleflere TC Kimlik No üzerinden güncelleme yapılarak hatalı ve yersiz kayıtların giderilmesine olanak sağlayacak çalışmalar başlatılmıştır.

Aktarmalar sonucunda fazla gelen kayıtların dışında gelir tahsilatı ile ilgili müdürlüğümüz gelirler birimince amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlularına ihbarname, ödeme emri, tapu ve araç haczi düzenlenerek ilgili yazışmalar yapılmakta ve tahsilat işlemleri gerçekleştirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, gelir ve muhasebe servisleri kayıtları arasında uyumsuzluklar bulunduğu, bu uyumsuzlukların giderilmesine yönelik çalışmalara başlandığı, bu çalışmalar ışığında boş veya pasif görünen mükellefler adına yapılmış olan hatalı ve yersiz kayıtların giderileceği, bunun dışındaki gelirlerin tahsilatı için ise gerekli işlemlerin yapıldığı ifade edilmektedir.

Gelir servisi ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk bulunması hususu ayrı bir bulgu konusu yapılmış ve bu husustaki bulguda da yer verildiği üzere, gelir servisi kayıtlarına göre muhasebe kayıtlarında yer alması gereken 7.558.528,51 TL’lik alacağın kayıtlarda yer almadığı, 14.519.855,51 TL’lik alacağın ise muhasebe kayıtlarında yer aldığı halde kuvvetli ihtimalle gerçekte bulunmayan alacak miktarı olduğu tespit edilmiştir. Gerekli çalışmalar tamamlanıp mükerrer ve hatalı kayıtlar silindiğinde yaklaşık 14,5 milyon TL’lik tahakkukun kaldırılmış olacağı, ancak muhasebe kayıtlarında yer almayan yaklaşık 7,5 milyon TL’lik alacağın da tahakkuk kaydının yapılacağı açıktır. Bu da tahsil edilemeyerek 2017 yılına tahakkuk artığı olarak devreden tutarın tamamının hatalı veya mükerrer kayıtlardan kaynaklanmadığı, tahakkuk artığı olarak devreden tutarın büyük bir kısmının tahsili gerçekleşmeyen gerçek alacaklardan meydana geldiğini göstermektedir. Bu nedenle konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 20: Eğlence Hizmeti Sunan İşletmelerden Eğlence Vergisinin Alınmaması

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

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları içindeki eğlence faaliyetleri eğlence vergisinin konusuna alınmıştır. Kanun’un 17 ve 21’inci maddelerinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun’un 21’inci maddesinde ise eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetler sayılmış, maddenin 1/5 nolu ayırımında, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20 oranında eğlence vergisi

alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kanun'un 20/3'üncü maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, Belediye Meclislerince takdir edilecek miktarda eğlence vergisi ödeneceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Gaziosmanpaşa Belediyesi 2016 yılı denetim çalışmaları kapsamında Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğünden alınan verilere göre ruhsatlı veya ruhsatsız olarak faaliyette bulunan ve faaliyet konusu oyun yeri olan oyun salonları tespit edilmiştir. Belediye sınırları içerisinde 39 adet play-station oyun salonu olmasına rağmen bu yerlerin hiçbirisi için eğlence vergisi tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucu, 39 adet olarak belirtilmiş olan eğlence vergisine tabi işyerinin (Yerinde yapılan tespit sonucunda) internet salonu olmaları ve 10 adet salonda bilgisayar oyunu ve atari olarak adlandırıldığı şekliyle oyun oynandığı belirlenmiş ve haklarında eğlence vergisi tarh ve tahakkukları yapılmıştır.

Oyun oynanmayan diğer salonlar hakkında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 19.mad. 5.bendine istinaden ve bu konuda Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğünün 02.03.2005 tarih BGK-1/2005-1 sayılı Belediye gelirleri kanunu sirküler/1 “ internete bağlanma hizmeti veren bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerinde kahvehane veya internet kafe yazılı yerlerin eğlence vergisi ile yükümlü tutulmamaları gerekmektedir”. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının 30.07.2007 tarihli B.07.1.GİB.0.66/6624-186/68716 sayılı genelgesi ve benzeri genelgeleri doğrultusunda internet kafe (Salon) ler hakkında eğlence vergisi tarh ve tahakkuku yapılamamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda eğlence vergisine tabi olduğu ifade

edilen 39 adet işyerinin bir kısmının internet salonu olması nedeniyle bu vergiye tabi olmadığı bu sebeple bunlar dışında kalan işyerleri için gerekli tahakkuk işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir.

İnternet salonu olarak işletilen yerler eğlence vergisine tabi olmamakla birlikte, bu gibi yerlerde oyun konsolu bulunması ve buralarda bilgisayar dışındaki video oyun konsolları ile oyun oynatılması halinde bu faaliyetlerinden ötürü eğlence vergisi tahakkuk ettirilmesi doğru olacaktır. Bulguda belirtilen 39 adet işyerinin bu açıdan yeniden değerlendirilerek eğlence vergisi konusuna giren faaliyeti olup olmadığının tespiti yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı'nın 04.12.2012 tarih ve B.07.1.GİB.4.34.18.01-175.02[17-2012/7-1.9.8344]-3131 sayılı özelgesinde karting sahalarının da eğlence vergisine tabi işyerlerinden olduğu belirtilmektedir. Buna göre ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren oyun salonları ile birlikte karting alanının da eğlence vergisi tahakkuklarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Bakanlar Kurulunca Vergi Muafiyeti Tanınmamış Olan Vakıflar ile Kamuya Yararlı Dernek Olarak İlan Edilmemiş Olan Bazı Derneklerin Emlak Vergisi Muafiyetinden Yararlanması

Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmamış olan ve kamuya yararlı olarak ilan edilmemiş olan bazı vakıf ve derneklerin emlak vergisi daimi muafiyetinden yararlandırıldığı tespit edilmiştir.

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanununun “*Daimi Muafıllıklar*” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“ ...

e) Kamu menfaatlerine yararlı derneklere ait binalar (Kurumlar Vergisine tabi işletmelere ait olmamaları veya bunlara tahsis edilmiş bulunmamaları şartıyla);

...

g) Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan ibadethaneler ve bunların müstemilatı;

...

m) (Değişik : 8/12/1980 - 2350/1 md.) Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara ait binalar (Vakıf senedindeki cihete tahsis edilmek şartıyla);

...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, Bakanlar Kurulu kararı ile vergi muafiyeti tanınan vakıflar, kamuya yararlı dernekler ile dini hizmetlerin görülmesine özgülünen ve umuma açık olan ibadethaneler ile bunların eklentileri emlak vergisinden daimi olarak muafır.

Gaziosmanpaşa Belediyesince daimi vergi muafiyetinden faydalandırılanlar üzerine yapılan incelemede, aşağıda paydaş numaraları verilen mükelleflerin Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ve kamuya yararlı dernekler arasında yer almamasına rağmen emlak vergisi muafiyetinden faydalandırıldıkları tespit edilmiştir:

Tablo 11: Daimi Vergi Muafiyeti Bulunmaması Gereken Vakıf ve Dernekler

Sıra No	Paydaş No
1	75225
2	109958
3	135354
4	163597
5	175367
6	211917
7	2196794
8	2247504
9	2488340

Söz konusu dernek ve vakıflara uygulanan ve hukuki dayanaktan yoksun bulunan daimi muafiyetlik uygulamasına son verilmemesi Kurum gelirlerinde azalmaya sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Daimi vergi muafiyeti bulunmaması gereken vakıf ve derneklerle ilgili gerekli kontroller yapılmaya başlanılmış, 2196794 paydaşa beyana çağrı evrakı düzenlenmiş, 211917 paydaşın muafiyeti kaldırılarak vergi tahakkuku oluşturulmuş olup çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu yapılan hususa iştirak edilmekte ve gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmektedir. Konunun takibine izleyen denetim

dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 22: Belediyece Kiraya Verilen Reklam Alanlarına İlişkin İlan ve Reklam Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde; billboard ve CLP raketlerin işletme hakkını elinde bulunduran şirkete ilan ve reklam vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Konu*" başlıklı 12'nci maddesinde; "*Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.*"denilmekte,

"Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde ise;

"İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatarmaktan sorumludurlar" hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye başkanının görev ve yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacakları takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında zikredilmiştir.

Yapılan incelemede Kurum tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca gelir temini amacıyla ihale edilen "*billboard tesis edilmesi ve 10 yıllığına kiraya verilmesi işi*" kapsamında ilçe sınırları içerisinde toplam 59 adet billboard ve 20 adet çift yüzlü ve ışıklı CLP Raket bulunduğu, ancak bunlara ilişkin ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin 50 adet billboard üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; ilan ve reklam vergisine ilişkin tahakkuk ve tahsilât işlemlerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca fiili durumu yansıtan gerçek sayılar dikkate alınarak

yapılması gerekirken, bu hususa aykırı işlem tesis edilmesi hem mevzuata aykırılık oluşturmuş hem de kurum menfaatlerini zarara uğratmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale edilen “Billboard tesis edilmesi ve 10 yıllığına kiraya verilmesi” işine ait 10 Yıllığına kiraya verilmesi kapsamında 59 adet billboard ve 2016 yılı mart ayından itibaren 20 adet CLP yüklenicinin kullanımına verilmiştir.

Yüklenici kiralanan işin bedelini ödemektedir. Bahse konu ışıklı CLP olarak adlandırılan panoların hiç birinde ışık tesisatı bulunmamaktadır.

Yüklenici ile imza edilen sözleşmenin 21. Madde (d) bendinde

“Yüklenici Kent Mobilyalarından Yıllık %15 oranını geçmemek üzere Belediye Reklam ve duyurularında kullanmak amacı ile Belediyenin belirleyeceği yerlerdeki Kent Mobilyalarının Belediyeye ücretsiz tahsis edecektir” denilmektedir.

Bu madde gereği $59 \times 15 / 100 = 9$ Adet Reklam Billboardın Belediyemiz hizmetlerinin reklam ve duyurularının yapılmasında kullanılması nedeni ile ilan ve reklam ücreti hesaplanmamıştır. Aksi şekilde yapılan hesaplamalarda Belediyemiz aleyhine bir netice oluşacağı anlaşılmış olduğundan; İdaremiz yararına olacak şekilde düzenleme yapılmıştır.

Bulguya istinaden 20 Adet CLP'nin 2016 Yılı Mart ayı sonrası kullanımının yüklenici tarafından olması nedeni ile reklam ve ilan vergisi yüklenici tarafından ilgili müdürlükçe tahsil edilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında 59 adet billboardun 9 tanesinin belediye hizmetlerinde kullanıldığı, bu sebeple ilan ve reklam vergisi tahakkuku yapılmadığı, 20 adet CLP'ye ilişkin ise bulguya istinaden 2016 yılının Mart ayından bu yana gelen kullanımlar için tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiği belirtilmektedir.

Belediye tarafından, bulguya istinaden gerçekleştirilen tahsilât işlemlerine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Bu nedenle konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 23: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Yerlerin Otomatik Para Ödeme Makinesi (ATM) Konulmak Üzere Kiraya Verilmesinde Farklı Bankalara Farklı Uygulamalar Yapılması

Kurumun hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerde bulunan ATM'lerin bir bankaya protokol ile belirlenen kira bedeli karşılığında verildiği, diğer bir bankaya ise 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilerek kiralama suretiyle kullanıldığı, bu yerlerin kiraya verilmesinde Belediyece bir usul belirlenmediğinden uygulama farklılıkları oluşturulduğu tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.

Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyelerin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmektedir.

Belediye tarafından ATM'lerin konulduğu yerlerin farklı farklı usullerle kiraya verilmesi ihale kanunlarıyla amaçlanan eşitlik, şeffaflık ve adalet ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ATM konulmasında uygulama birliğine gidilerek her bir bankaya eşit muamelede bulunulması ve bunu sağlamak için de bu yerlerin 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilerek kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Son üç yılda ilçemizde ATM alan kiralama işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu şartları dışında kiralama işlemi yapılmamıştır.

Bulguda sözü geçen Banka ile yapılan protokol ile ATM yerinin kiralanması

düzenlemesine ilişkin protokolün süresi 2017 Mart ayı itibari ile sona ermiştir.

Bu bağlamda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 45. Maddesi uyarınca AÇIK TEKLİF usulüne göre 6 Adet ATM yeri 23.03.2016 tarihinde yapılan ihale ile 3 yıllığına sözleşmesi yapılarak kiralanmıştır.”

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda bahsedilen Banka ile yapılan protokolün 2017 yılı Mart ayında sona erdiği, bu banka dışında protokol ile verilmiş bir ATM yeri bulunmadığı, diğer ATM yerlerinin 2886 sayılı Kanun’da öngörülen usullere göre kiralandığı ifade edilmektedir.

Belediyece yapılmış olan ATM yeri kiralama işlemlerinden 2016 yılı içerisinde geçerliliği bulunan toplam iki adet kiralama işlemi bulunmaktadır. Bunlardan biri protokolle yapılmış, bir diğeri 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmiştir. Protokolle yapılmış bulunan kiralama işlemine ilişkin protokol 19.03.2017 tarihinde sona ermiştir.

Kamu idaresi cevabında sona eren protokol hükümlerine istinaden söz konusu Banka’ya kiralanmış yerlerin, yeniden ihale edilip edilmediği, ihale edilmediyse ATM’lerin kaldırılıp kaldırılmadığı gibi hususlarda herhangi bir bilgiye rastlanmamıştır. Bu nedenle konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 24: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

Kurumun 2016 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 Kurumun 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 Yönetmeliğin 103- Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabını düzenleyen 58, 59 ve 60’uncü 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 bakiyesi 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesine her zaman eşit olmalıdır.

Kurum mali tabloları ve muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede; yukarıda bahsedilen eşitliğin gerçekleşmediği görülmüştür. 31.12.2016 tarihli Mizanda 102-Banka Hesabına 334.988.256,82 TL alacak kaydı yapıldığı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ise 331.225.112,01 TL borç kaydı yapıldığı ve bu hesaplar arasında toplam 3.763.144,81 TL tutarında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

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

Kamu idaresi cevabında; “Yapılan kontroller neticesinde verilen avansın iptal edilmesi ve dönüşüm projeleri hesabının dönem değişikliğinde hesapların aktarılması işlemlerinde sehven 102 hesabın çalışması gerekirken 103 hesabın çalıştırıldığı tespit edilmiş

olup, hatalı işlem yapıldığı görülmüştür. Yapılacak işlemlerde işbu husus dikkate alınarak uygulamalara başlanılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak 2016 yılı mali tablolarında 102- Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı 3.763.144,81 TL tutarında hatalı gösterilmiştir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

İSTANBUL GAZİOSMANPAŞA BELEDİYESİ					
2016 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		2016 YILI	PASİF HESAPLAR		2016 YILI
I	DÖNEN VARLIKLAR	210.864.780,86	III	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	167.015.036,35
A	Hazır Değerler	12.934.710,47	A	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	7.741.052,32
1	Kasa Hesabı	0	1	Banka Kredileri Hesabı	4.273.926,86
2	Alınan Çekler Hesabı	0	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	3.467.125,46
3	Banka Hesabı	12.768.798,75	3	Carı Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0
4	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı	-47.210,33	4	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0
5	Proje Özel Hesabı	0	B	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0
6	Döviz Hesabı	0	1	Carı Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0
7	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0	C	Faaliyet Borçları	125.413.915,87
8	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0	1	Bütçe Emanetleri Hesabı	125.413.915,87

9	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	213.122,05	2	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0
B	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0	D	Emanet Yabancı Kaynaklar	24.272.983,31
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0	1	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	12.507.390,02
2	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0	2	Emanetler Hesabı	11.765.593,29
C	Faaliyet Alacakları	53.811.292,14	E	Alınan Avanslar	4.673.607,38
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	705.777,35	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	4.673.607,38
2	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	47.768.430,52	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0
3	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	5.337.084,27	F	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	4.640.409,10
4	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	0	1	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	1.772.346,25
5	Diğer Faaliyet Alacakları	0	2	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	1.078.345,78
D	Kurum Alacakları	0	3	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	277.856,36
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0	4	Kamu İdareleri Payları Hesabı	1.511.860,71
2	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0	5	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	0
E	Diğer Alacaklar	360.430,67	G	Borç Ve Gider Karşılıkları	0

1	Kişilerden Alacaklar Hesabı	360.430,67	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0
F	Stoklar	375.737,82	2	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0
1	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	375.737,82	H	Gelecek Aylara Ait Giderler	273.068,37
2	Ticari Mallar Hesabı	0	1	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0
3	Diğer Stoklar Hesabı	0	2	Gider Tahakkukları Hesabı	273.068,37
G	Ön Ödemeler	799.561,53	I	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0
1	İs Avans Ve Kredileri Hesabı	0	1	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0
2	Personel Avansları Hesabı	0	2	Sayım Fazlaları Hesabı	0
3	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	799.561,53	3	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0
4	Akreditifler Hesabı	0	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	29.446.176,37
5	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve	0	A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	28.696.176,37
6	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve Akreditifler	0	1	Banka Kredileri Hesabı	28.696.176,37
7	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları	0	2	Kamu İdarelerine Malı Borçlar Hesabı	0
H	Gelecek Aylara Ait Varlıklar	0	3	Tahviller Hesabı	0

1	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0	4	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0
I	Diğer Dönen Varlıklar	142.583.048,23	B	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0
1	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	142.583.048,23	1	Dış Mali Borçlar Hesabı	0
2	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0	C	Diğer Borçlar	0
3	Sayım Noksanları Hesabı	0	1	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	0
II	Duran Varlıklar	177.442.251,06	2	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	0
A	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0	D	Alınan Avanslar	0
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0
2	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0
B	Faaliyet Varlıkları	3.016.601,43	E	Borç Ve Gider Karşılıkları	750.000,00
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	750.000,00
2	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	0	2	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0
3	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	3.016.601,43	F	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	0
C	Kurum Alacakları	0	1	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0

1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0	2	Gider Tahakkukları Hesabı	0
D	Mali Duran Varlıklar	29.235.639,27	G	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	0
1	Malı Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	7.995.364,27	1	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0
2	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	21.240.275,00	V	Özkaynaklar	191.845.819,20
E	Maddi Duran Varlıklar	144.802.307,11	A	Net Değer Hesabi	304.648.808,58
1	Arazi Ve Arsalar Hesabı	25.439.584,15	1	Net Değer Hesabı	304.648.808,58
2	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	94.480.733,53	B	Yeniden Değerleme	0
3	Binalar Hesabı	44.258.646,80	1	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0
4	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	2.817.346,10	C	Geçmiş Yıllar Faaliyet	0
5	Taşıtlar Hesabı	2.932.297,97	1	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	0
6	Demirbaşlar Hesabı	17.870.616,38	D	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-92.851.303,42
7	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0	1	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-92.851.303,42
8	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-42.996.917,82	E	Dönem Faaliyet Sonuçları	-19.951.685,96

9	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	0	1	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0
10	Yatırım Avansları Hesabı	0	2	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu	-19.951.685,96
F	Maddi Olmayan Duran	0			
1	Haklar Hesabı	488.500,34			
2	Özel Maliyetler Hesabı	0			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-488.500,34			
G	Gelecek Yıllara Ait	0			
1	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0			
H	Diğer Çeşitli Duran Varlıkları	387.703,25			
1	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	2.201.732,39			
2	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-1.814.029,14			
	Aktif Toplam	388.307.031,92		Pasif Toplam	388.307.031,92
9	Nazım Hesaplar	32.011.647,58	9	Nazım Hesaplar	32.011.647,58
90	Ödenek Hesapları	0	90	Ödenek Hesapları	0
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0

905	Ödenekli Giderler Hesabı	0	905	Ödenekli Giderler Hesabı	0
906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0	906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0	907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0
91	Nakit Dışı Teminatlar	32.011.647,58	91	Nakit Dışı Teminatlar	32.011.647,58
910	Teminat Mektupları Hesabı	32.011.647,58	910	Teminat Mektupları Hesabı	0
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	32.011.647,58
912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0	912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0
913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0	913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0
92	Taahhüt Hesapları	0	92	Taahhüt Hesapları	0
920	Gider Taahhütleri Hesabı	0	920	Gider Taahhütleri Hesabı	0
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0
	TOPLAM	32.011.647,58		TOPLAM	32.011.647,58
	AKTİF GENELTOPLAM	420.318.679,50		PASİF GENELTOPLAM	420.318.679,50

İSTANBUL GAZİOSMANPAŞA BELEDİYESİ									
2016 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU									
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GİDERİN TÜRÜ	2014 YILI	2015 YILI	2016 YILI
	I	II	III	IV	V				
630	01					Personel Giderleri	30.443.616,42	33.077.524,17	34.772.766,28
630	02					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	4.600.702,97	4.837.527,81	5.264.474,89
630	03					Mal ve Hizmet Alım Giderleri	78.365.585,49	85.031.440,64	102.238.748,65
630	04					Faiz Giderleri	1.526.128,17	3.938.239,01	4.601.625,42
630	05					Cari Transferler	11.724.642,85	15.493.635,93	10.741.508,37
630	12					Gelirlerin Ret ve İadesinden	672.368,75	92.205,93	3.407.273,44
630	13					Amortisman Giderleri	6.390.293,03	7.179.471,10	7.777.876,62
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	4.231.516,81	6.028.499,28	8.753.547,15
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan	36.680,22	5.437.064,96	61.513,83
630	99					Diğer giderler	14.831.088,34	10.054.049,27	10.812.951,76
						TOPLAM	152.822.623,05	171.169.658,10	188.432.286,41

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GELİRİN TÜRÜ	2014 YILI	2015 YILI	2016 YILI
	I	II	III	IV	V				
600	01					Vergi Gelirleri	46.068.073,88	63.232.441,30	63.050.573,98
600	03					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.575.133,78	4.396.712,03	4.294.176,22
600	04					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	2.232.147,47	4.335.967,46	2.588.088,19
600	05					Diğer Gelirler	79.492.474,01	90.558.496,06	98.547.762,06
						TOPLAM	131.367.829,14	162.523.616,85	168.480.600,45

	2014 YILI	2015 YILI	2016 YILI
GİDERLER TOPLAMI	152.822.623,05	171.169.658,10	188.432.286,41
GELİRLER TOPLAMI	131.367.829,14	162.523.616,85	168.480.600,45
FAALİYET SONUCU	-21.454.793,91	-8.646.041,25	-19.951.685,96

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>