



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	16
8.	EKLER.....	72

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	4
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	8
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 9: Bakanlar Kurulu Tarafından Belirlenen Bina Grupları	27
Tablo 10: Kanun'da Yer Verilen Çevre Temizlik Vergisi Tutarları	27

KISALTMALAR

CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
CLP	City Light Poster/Işıklı Şehir Afişi
ESİAD	Eskişehir Sanayici ve İş Adamları Derneği
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MTA	Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması
2. Asgari Ücret Destek Primi Tutarlarının İşsizlik Sigorta Fonuna Gönderilmemesi
3. Tahakkuka Alınma Sırasına Göre Ödeme Yapılmaması
4. İşletme Hakkının Devri Niteliğinde Olan Kiralamalar Üzerinden Katma Değer Vergisi Hesaplanmaması
5. Belediyenin Bütçe İçi İşletmesinin Muhasebe İşlemlerinin Ücret Ödenmek Suretiyle Dışarıdan Bir Muhasebeci ile Yürütülmesi
6. Kreş Hizmetine Ait Gelirlerin Giderleri Karşılamaması
7. İş Yerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması
8. İhalenin Geçerli İş Deneyim Şartlarını Sağlamayan İstekli Üzerinde Bırakılması
9. Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansına Kiralanan Taşınmazın Ajansın Tasfiyesinden Sonra Üçüncü Kişiler Tarafından Kullanılmaya Devam Edilmesi
10. Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Yapılan Protokol İçin Mülki İdare Amirinin İzninin Alınmaması ve Protokol Hükümlerine Uyulmaması
11. Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Yapılan Protokol İçin Mülki İdare Amirinin İzninin Alınmaması, Yetkisiz Başvurunun Kabul Edilmesi, Meclis Kararında Unvan Hatası Yapılması ve Belediyenin Protokolde Yer Alan Haklarının Takip Edilmemesi
12. İnşaat Mühendisleri Odası ile Yapılan Protokolün Mevzuata Uygun Olmaması
13. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

14. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması

15. Belli Süreyi Gerektiren Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması ve Alımı Yapılacak İhtiyacın Niteliklerinin İlgili Dokümanlarda Belirtilmemesi

16. Belediye'nin Belediye Kanunu'nda Yer Almayan ve Başka Bir Kanun ile de Belediyeye Verilmemiş Olan Bir Görevi Yapması ve Bu Görev ile İlgili Ödemede Bulunulması

17. Ödeme Emri Belgesine Sadece Harcama Talimatı Eklenmek Suretiyle Ödeme Yapılması

18. İlan ve Reklam Vergisinin Hesaplanmasına İlişkin Bildirimlerin Usulüne Uygun Doldurulmaması ve Bildirimler ile İlgili Mahallinde Herhangi Bir Tespit Yapılmaması

19. Belediyenin Faaliyet ve Çalışmalarının Tanıtımı Amacıyla Yaptırılan Billboard ve Işıklı Şehir Afişi İlan Bedellerinin Ödenmesi ile Hataların Bulunması

20. Belediyenin Faaliyet ve Çalışmalarının Tanıtımı Amacıyla Yaptırılan Billboard ve Işıklı Şehir Afişi İlanlarının Eskişehir Büyükşehir Belediyesinden Teklif Alınmaksızın "Tarifeye Bağlı Ödeme" Kabul Edilerek Bir Firmaya Harcama Talimatı ile Yaptırılması

21. Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi Elektrik Aboneliği Faturasında Reaktif Tüketim Bedelinin Yer Alması ve Yapım Aşamasında İş Yapan Taşeronlar Tarafından Tüketilen Elektrik Bedelinin Bütçeden Ödenmesi

22. Belediyenin Elektrik Tüketim Giderleri İçerisinde Bazı Aboneliklerin Faturalarında Reaktif Tüketim Bedelinin Yer Alması

23. Alt Yükleniciye Yaptırılan İş Kısımlarının Mevzuatın Belirlediği Oranların Üzerinde Olması

24. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

25. Yaşlı Bakım Merkezi için Yeterli İşçilik Bildiriminde Bulunulmaması Nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumuna Fazladan Prim Ödemesinde Bulunulması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Odunpazarı Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediyenin, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi il mülki sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesi olarak sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır. Odunpazarı Belediyesi 04.04.1994 tarihinden itibaren Eskişehir Büyükşehir Belediyesine bağlı ilk kademe belediyesi olarak kurulmuş ve hizmete başlamıştır. 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun hükümleri gereğince sınırları aynen korunarak statüsü ilçe belediyesi olarak değiştirilmiştir. Odunpazarı Belediyesi sınırları 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri gereğince 1.057.350 km² olarak belirlenmiştir. İlçenin adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 2023 yılı yerleşik nüfusu 421.469 kişi olup, 85 mahallesi bulunmaktadır.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum

ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

Bu yapıyla İdarenin Misyonu (*Görevi*); Toplumcu, üretici ve çağdaş belediyeçilik anlayışı ile hazırlanacak ve uygulanacak projelerin kaynaklarla ve zamanla uyumlu, insanca çalışma ve insanca yaşama imkanlarını sağlamasına çalışmaktır.

İdarenin Vizyonu (*Hedefi*); Sürdürülebilir belediyeçilik anlayışı ile Odunpazarı'nda yaşayan toplumun tüm kesimlerinin yaşam kalitesini yükseltmek, kent yaşamını daha kolay ve güzel hale getirmektir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre Odunpazarı ilçe belediyesinin organları; Odunpazarı belediye başkanı, Odunpazarı belediye meclisi ve Odunpazarı belediye

encümenidir.

5393 sayılı Kanun'a göre Belediye Başkanı, Odunpazarı Belediyesi idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Odunpazarı Belediye Başkanı, kanunlarda gösterilen usul ve esaslara göre Odunpazarı İlçesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir.

Odunpazarı Belediyesinin karar organı olan Odunpazarı Belediye Meclisi, ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre seçilen biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Odunpazarı Belediye Encümeni; Belediye Başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçtiği 3 üye ile biri mali hizmetler yöneticisi olmak üzere Belediye Başkanının her yıl birim yöneticileri arasından seçtiği 3 üye olmak üzere toplamda 7 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; Mahalli İdareler Norm Kadro Yönetmeliği esaslarına uygun olarak beş başkan yardımcısı ile yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, imar ve şehircilik, iklim değişikliği ve sıfır atık, afet işleri, teftiş kurulu, temizlik işleri, zabıta, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde park bahçeler, kültür sosyal işler, destek hizmetleri, insan kaynakları ve eğitim, emlak ve istimlak, yapı kontrol, etüd proje, basın yayın ve halkla ilişkiler, özel kalem, sivil savunma, bilgi işlem, ulaşım hizmetleri, sosyal yardım işleri, spor işleri, kadın ve aile hizmetleri, kırsal hizmetler, sağlık işleri, ruhsat ve denetim, strateji geliştirme, işletmeler ve iştirakler müdürlüğü gibi diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok iki adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir. Başkana bağlı olarak meclis üyeleri arasından görevlendirilen iki başkan yardımcısı ile memur statüsünde atanmış üç başkan yardımcısı olmak üzere beş başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Doğrudan başkana bağlı dört birim bulunmaktadır. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Sivil Savunma Uzmanı, Basın Yayın

ve Halkla İlişkiler Müdürlüğüdür. Doğrudan Başkan'a bağlı birimler haricindeki 25 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

Odunpazarı Belediyesinin norm kadrosu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre oluşturulmuştur. Personel istihdamı bu madde ve bu maddeye dayanılarak düzenlenen "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik" hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. İlgili yönetmelik hükümlerine göre Odunpazarı Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tasnif Cetveli'nde C-16 grubunda yer almaktadır.

Belediye hizmet birimlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel istihdam edilmektedir. 657 sayılı Kanun'un 19.01.2023 tarihli ve 7433 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesiyle Ek Geçici 48'inci madde düzenlemesiyle daha önce sözleşmeli statüde çalıştırılan 27 personel 15.03.2023 tarihi itibarıyla memur kadrolarına atanmıştır. İstihdam edilen belediye personelinin statüsü ile norm kadro ve dolu kadro sayısı yıl sonu itibarıyla aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı (Kişi)	Dolu Kadro Sayısı (Kişi)
Memur	654	337
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	333	59
Geçici İşçi	-	-
Toplam	987	396
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.474

Kamu idaresinin bağlılık, ilgililik veya ilişkililik halinde olduğu kamu idareleri sırasıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sayıştay Başkanlığı, Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İller Bankası, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği ve Kalkınma Ajansıdır.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir şirket ile dolaylı hissedarı olduğu bir şirket olmak üzere iki şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Belediyenin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	175.197.000,00	0,00	13.572.733,76/- 8.858.733,76	179.911.000,00	153.287.789,68	26.623.210,32	00,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	25.309.000,00	0,00	933.000,00/ 1.519.000,00	24.723.000,00	18.813.939,73	5.909.060,27	00,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	544.498.000,00	0,00	166.063.000,00/- 47.638.000,00	662.923.000,00	623.042.495,27	39.880.504,73	00,00
04	Faiz Giderleri	0,00	20.000.000,00	0,00	-6.415.000,00	13.585.000,00	13.546.484,60	38.515,40	00,00
05	Cari Transferler	0,00	25.763.000,00	0,00	22.515.000,00	48.278.000,00	47.156.111,35	1.121.888,65	00,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	399.229.000,00	0,00	26.415.000,00/- 66.170.000,00	359.474.000,00	281.708.642,83	77.765.357,17	00,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	2.000,00	0,00	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00	00,00
08	Borç Verme	0,00	2.000,00	0,00	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00	00,00
09	Yedek Ödenek	0,00	110.000.000,00	0,00	-98.898.000,00	11.102.000,00	0,00	11.102.000,00	00,00
	Toplam	0,00	1.300.000.000,00	0,00	0,00	1.300.000.000,00	1.137.555.463,46	162.444.536,54	00,00

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.300.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde ek bütçe ile eklenen herhangi ödenek olmadığından 2023 yılı ödenek toplamı 1.300.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.137.555.463,46 TL bütçe gideri yapılmış, 162.444.536,54 TL ödenek ise iptal edilmiş, gelecek yıla herhangi bir ödenek devri olmamıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Başlangıç Bütçesi Gelir Tahmini (*) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	214.817.000,00	223.495.144,92	1.498.291,69	221.996.853,23	103,34
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.225.000,00	76.077.804,44	1.243.716,94	74.834.087,50	225,23
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.305.000,00	13.702.951,15	0,00	13.702.951,15	165,00
05- Diğer Gelirler	783.600.000,00	710.687.536,16	384.302,00	710.303.234,16	90,65
06- Sermaye Gelirleri	61.553.000,00	41.290.908,03	0,00	41.290.908,03	67,08
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-1.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	1.100.000.000,00	1.065.254.344,70	3.126.310,63	1.062.128.034,07	96,56

(*) Bütçe başlangıç gelir tahmini 1.100.000.000,00 TL olup, yıl içinde herhangi gelir karşılığı ek ödenek alınmamıştır.

(**) Bütçe dengliği sağlanması amacıyla 200.000.000,00 TL tutarında borçlanma öngörülmüştür.

2023 yılında net bütçe geliri %96,56 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%103,34), Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%225,23), alınan bağış ve yardımlar (%165,00) beklenenin üstünde; diğer gelirler (%90,65) ile sermaye gelirleri (%67,08) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (*) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	175.197.000,00	153.287.789,68	87,49
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	25.309.000,00	18.813.939,73	74,34
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	544.498.000,00	623.042.495,27	114,43
04- Faiz Gideri	20.000.000,00	13.546.484,60	67,73
05- Cari Transferler	25.763.000,00	47.156.111,35	183,04
06- Sermaye Giderleri	399.229.000,00	281.708.642,83	70,56

07- Sermaye Transferleri	2.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	2.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	110.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.300.000.000,00	1.137.555.463,46	87,50

(*) Bütçe başlangıç ödeneği 1.300.000.000,00 TL olup yıl içinde ek bütçe suretiyle ilave edilen ödenek bulunmamaktadır.

2023 yılında bütçe giderleri %87,50 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri (%114,43), cari transferler (%183,04) ile beklenenin üstünde; personel giderleri (%87,49), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%74,34), faiz gideri (%67,73), sermaye giderleri (%70,56) ile beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	88.097.235,77	131.346.179,27	223.495.144,92	49,09	70,16
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.048.922,77	32.575.669,16	76.077.804,44	224,17	133,54
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.198.369,55	2.064.775,10	13.702.951,15	72,30	563,65
Diğer Gelirler	213.755.145,52	405.036.166,49	710.687.536,16	89,49	75,46
Sermaye Gelirleri	25.278.416,41	22.375.244,63	41.290.908,03	-11,48	84,54
Toplam	338.378.090,02	593.398.034,65	1.065.254.344,70	75,37	79,52
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.515.980,62	5.552.083,91	3.126.310,63	266,24	-43,69
Net Toplam	336.862.109,40	587.845.950,74	1.062.128.034,07	74,51	80,68

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 474.282.083,33 TL (%80,68) tutarında artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 92.148.965,65 TL (%70,16), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 43.502.135,28 TL (%133,54), ve diğer gelirlerde 305.651.369,67 TL (%75,46) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	50.349.435,15	81.412.734,28	153.287.789,68	61,70	88,28
SGK Devlet Prim Giderleri	7.726.456,22	11.756.340,45	18.813.939,73	52,16	60,03
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	166.166.560,89	303.956.052,41	623.042.495,27	82,92	104,98
Faiz Giderleri	14.668.479,30	10.403.031,25	13.546.484,60	-29,08	30,22
Cari Transferler	11.825.204,93	17.963.322,27	47.156.111,35	51,91	162,51
Sermaye Giderleri	71.353.879,57	121.309.931,53	281.708.642,83	70,01	132,22
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	322.090.016,06	546.801.412,19	1.137.555.463,46	69,77	108,04

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 590.754.051,27 TL (%108,04) tutarında artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 71.875.055,40 TL (%88,28), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 7.057.599,28 TL (%60,03), mal ve hizmet alım giderlerinin 319.086.442,86 TL (%104,98), faiz giderlerinde 3.143.453,35 (%30,22) cari transferlerde 29.192.789,08 TL (%162,51) ve sermaye giderlerinde 160.398.711,30 TL (%132,22) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.397.173.814,03 TL; Faaliyet Geliri 1.907.784.142,63 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 510.610,328,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Unvanı	Şirketin Sermayesi (TL)	Belediyenin Hisse Oranı %	Belediyenin Hisse Payı (TL)
1	Odunpazarı İnşaat Sağlık Turizm Tanıtım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	4.960.000,00	100,00	4.960.000,00

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesine göre belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilirler. Bu kapsamda Odunpazarı Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu 2011 yılında Eskişehir'de kurulmuş ve ikamet amaçlı binaların inşaatı, (müstakil konutlar, birden çok ailenin oturduğu binalar, gökdelenler vb inşaatlar, ahşap binaların inşaatı hariç) inşaat, sağlık, turizm ve tanıtım hizmetleri ile ana sözleşmesinde yazılı diğer işleri yapmak konusunda faaliyet gösteren Odunpazarı İnşaat Sağlık Turizm ve Tanıtım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ unvanlı şirketi mevcuttur.

Belediyenin dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Unvanı	Şirketin Sermayesi (TL)	Belediyenin Dolaylı Hisse Oranı (*) %	Belediyenin Dolaylı Hisse Payı (TL)
1	Odunpazarı Sigorta Aracılık Hizmetleri AŞ	240.000,00	100,00	240.000,00

(*) Odunpazarı Sigorta Aracılık Hizmetleri AŞ'nin %100 hisse oranı Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu Odunpazarı İnşaat Sağlık Turizm Tanıtım Hizmetleri San. ve Tic. AŞ'ye aittir.

2019 yılında Eskişehir'de kurulmuş bulunan ve Odunpazarı Belediyesinin dolaylı hissedarı olduğu Odunpazarı Sigorta Aracılık Hizmetleri Anonim Şirketinin faaliyet konusu özetle; her türlü sigortacılık faaliyetlerini acente olarak yapmak; yurt içi ve yurt dışı sigorta şirketlerinin acentalığını açmak suretiyle bütün sigorta branşlarında faaliyette bulunmak, ana sözleşmesinde yazılı diğer işleri yapmaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Odunpazarı Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap

planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun'un "İç kontrol sistemi" başlıklı Beşinci Kısımının 55., 56. ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'da; İç kontrol; "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü", olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 üçüncü mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrol standartları" başlıklı 5'nci maddesinde; "İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlamıştır.

Belediyece, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5'inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak hazırlanan en son eylem planı 2015 tarihlidir. Her yıl yapılan değerlendirmeler sonucunda 2015 yılında hazırlanan eylem planı makul güvence sağladığı gerekçesiyle yeni eylem planı hazırlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrolün; "kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme" bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerivede Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ'de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı

İdarede gerekli görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup yazılı halde doküman haline getirilmiştir.

İdarede yetki devirlerinin yazılı olarak ilgililere bildirildiğini gösteren iç yazışmalar, duyuru metinleri mevcuttur ancak astlara devredilen yetkilerin sınırları yazılı olarak belirlenmeli ve söz konusu devir Kanun'a dayanmalıdır.

Yazı İşleri Müdürlüğü tarafından etik kurallara ilişkin olarak seminer düzenlenmekle birlikte göreve yeni başlayan memur, sözleşmeli personel tarafından kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalanmaktadır.

İdarede personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası bulunmaktadır.

İdarede hassas görevlerin yazılı olarak belirlendiği dokümanlar mevcuttur.

İdarede eğitim faaliyetleri ilgili rehber ve standartlara uygun bir şekilde ihtiyaç analizine göre planlanmaktadır. Eğitim planlarının her yıl hazırlandığı ve güncellendiğini kanıtlayan bilgi ve belgeler mevcuttur.

Risk Değerlendirme

İdarenin Stratejik Planı ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak ilgili birimlerin ve personelin katkılarıyla hazırlanmıştır.

İdarenin performans programı içerik olarak yasal mevzuata uygun olarak hazırlanmış, idare bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetleri ile ilişkilendirmiştir.

İdarede kurumsal riskler kurum personelinin katıldığı çalışmalarla güncel olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda stratejik planlardaki hedef risklerin belirlenmesinde ve analizinde, kurumsal risk değerlendirme prosedürleri uygulanmıştır. Risk Kayıt Formu ve Konsolide Risk Raporu doldurularak kayıt altına alınmıştır.

İdarede risklerin değerlendirmesinin yapıldığı ve risklerin tespit edilmesi için gerçekleştirilen toplantı/çalıştay çıktıları mevcuttur.

Kontrol Faaliyetleri

İdarede iş akış süreçlerini belirleyen şema, çizelge vb. yazılı doküman mevcuttur.

İdarede görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesinin dikkate alındığı tespit edilmiş olup iş veya faaliyet süreçlerinde yapılan görevlendirmelere ilişkin belgeler mevcuttur.

İdare tarafından iç kontrol riskleri tespit edilmiş olmakla beraber risklerin ve riske verilen cevaplar ile kontrollerin tespit edilmesi için gerçekleştirilen toplantı çıktıları mevcuttur.

İdare tarafından kontrol faaliyeti belirlenmiş olup bu konuda konsolide risk raporu mevcuttur.

İdarede ön mali kontrol sistemi harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından oluşturulmuştur. İlgili mevzuat uyarınca ön mali kontrol gerçekleştirilmektedir.

Bilgi ve İletişim

İdarenin yönetim bilgi sistemi, farklı birimlerin sisteme yaptıkları veri girişini ortak tanımlarda toplayan, bu sayede veri analizine ve rapor oluşturulmasına imkân sağlayan bir yapıdadır.

İdare ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak idare faaliyet raporu hazırlamaktadır.

İdare faaliyet raporu, internet sitesinde kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdarede ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. Bu sistem gelen ve giden bütün evrakı kapsayacak şekilde ve personel tarafından ulaşılabilir düzeydedir.

Bilgi yönetim sistemi yedekleme ve bilgi güvenliğini sağlayacak şekilde oluşturulmuştur.

İzleme

İdarece hazırlanan en son eylem planını 2015 tarihlidir. Her yıl yapılan değerlendirmeler sonucunda 2015 yılında hazırlanan eylem planı makul güvence sağladığı için yeni eylem planı hazırlanmamıştır.

Kamu idareleri tarafından hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmalı ve üst yönetici tarafından onaylandıktan sonra Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmelidir. İdare tarafından uygulanmakta olan mevcut eylem planı tebliğe uygun şekilde hazırlanmamıştır.

“Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu çalışmaları yönlendirmesi için İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulması gerekmektedir. İdare tarafından İç kontrol sistemine yönelik çalışmaların başlatıldığına dair üst yönetici onayı\görevlendirme yazıları mevcuttur.

İdare tarafından iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi amacıyla harcama birimleri tarafından iç kontrol soru formları doldurulmuştur.

İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu üst yöneticinin onayına sunulmakla birlikte onaylanan İç Kontrol Değerlendirme Raporuna uygun şekilde riskler belirlenip her bir risk için kontrol faaliyetleri tayin edilmemiştir.

Kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak iç denetim başkanlıkları kurulabilir. İdarede iç denetçi bulunmamaktadır.

İdarenin 2023 yılı faaliyet raporu ekinde üst yönetici ve mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanı yer almaktadır.

İdarenin iç kontrol ve kurumsal risklerinin belirlendiği, dolayısıyla riskleri önleyecek gerekli kontrol faaliyetlerinin tanımlandığı, yılda en az bir kere yapılması gereken iç kontrol değerlendirmesinin yapıldığı, ancak iç denetim biriminin kurulmadığı ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncellenmediği tespit edilmiş; İç Denetim Birim Başkanlığının kurulması ve bu kapsamda aktif olarak görev yapan iç denetçi atamasının sistemin gelişimine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Odunpazarı Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması

Belediyenin coğrafi referanslı bilgilerin elde edilmesi, depolanması, güncellenmesi, kullanılması, analizi, görüntülenmesi ve izlenmesi için Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi (CBS) kurulmadığı tespit edilmiştir.

CBS; her türlü coğrafi referanslı bilginin etkin olarak elde edilmesi, depolanması, güncellenmesi, kullanılması, analizi ve görüntülenmesi için bilgisayar donanımı, yazılımı, personel ve yöntemlerin organize olarak bir araya toplanmasını ifade eder.

Dünya genelinde GIS (Geographic Information System) olarak adlandırılan bu sistem, gelişmeye dayalı yerel yönetim stratejisinde kentlerin planlanması, planların uygulanması, kentli ve taşınmazların coğrafi olarak izlenmesi gibi alanlarda etkin şekilde kullanılan bir araç haline gelmiş ve kent bazına indirildiğinde Kent Bilgi Sistemi çatısı altında yerini almıştır.

Kent bilgisi, altyapıdan üstyapıya, planlamadan sağlığa, güvenlikten ulaşım, eğitimden turizme kısaca kent hayatındaki tüm olgulardır. Kurumlarca toplanan, saklanan, paylaşılan ve gerektiğinde kamuya sunulan hizmetlerdeki her bir fonksiyon, kent bilgisiyle doğrudan ilişkilidir. Kent bilgi sistemleri ise kent ve kentliye ait bilgilerin belirli yöntemlerle toplanması uygun yazılım ve donanımlar kullanıp bir veri tabanına aktarılması, veriler arasındaki ilişkilerin kurulması, yönetilmesi ve doğru sorgulamalar oluşturup analizlerin yapılarak kentin her türlü ekonomik, sosyal, kültürel, idari ve diğer hizmetlerinin en iyi şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacı ile kurulan sistemleri ifade etmektedir.

Bahsi geçen coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması veya kurulmasının sağlanması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde; Belediyenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Belediye açısından, 5393 sayılı Kanun uyarınca coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması ile hava fotoğrafları ve uydu görüntüleri verileriyle kaçak yapılaşmanın önlenmesi, kentsel arazi kullanım, nazım ve uygulama imar planlarının üretilmesi, yapılaşmanın imar verilerine göre kontrolü, imar izni yapım ve işyeri ruhsatlarının doğru verilere uygun verilmesi, kentin tarihsel ve yeşil dokusunun korunması, emlak vergisinin geoteknik verilere dayalı olarak belirlenmesi ve vergi tahsilâtının mülkiyet verilerinden yararlanılarak yapılabilmesi, ulaşım ve taşıt trafiğinin daha sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi hususlarında kolaylık sağlanacak ayrıca trafik hacminin kaza verilerinin analizi ve buna göre ulaşım planlarının hazırlanması ve benzeri önemli konularda kente ait konumsal bilgilerin kontrol altına alınarak düzenli bir şekilde işlenmesi sağlanacak ve belediye hizmetleri ile ilgili gerekli olan sağlıklı bilgiye hızlı bir şekilde erişebilecektir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğünün 04.08.2023 tarih ve E-13882856-570-7063479 sayılı yazısında;

Ulusal Akıllı Şehir Platformları, E-Belediye Bulut Kent Bilgi Sistemi, E-Plan Otomasyon Sistemleri bünyesinde bulunan uygulamaların Bakanlık tarafından yürütüldüğü,

Belediyeler tarafından bu uygulamaların etkin kullanılarak, yaşanan afetlerden dolayı şehirlerde dirençliliğin artırılmasının tesis edilmesi zorunlu hale getirilerek akıllı şehir veri altyapısının standart bir yapıya dönüşüm sağlanacağı,

Söz konusu uygulamaların Bakanlıkça, belediyelere ücretsiz olarak sunulacağı, bu alanda ilave yazılım, sistem ve donatım yatırımlarına ihtiyaç kalmaksızın mükerreriğin önüne geçileceği, kaynak israfının önleneyeceği, yatırımların veri analizleri ile analitik kararlarla şehir yönetiminde doğru kararlar alınmasına zemin oluşturacağı bahisle Kent Bilgi Sistemi Veri Konsolidasyonu çalışması başlatıldığı,

Bulut Kent Bilgi Sistemi Veri Konsolidasyonu çalışmaları ile başta altyapı verileri olmak üzere kentsel verilerin toplanarak sisteme aktarımı ve veri konsolidasyon işlerinin Belediyelerle müşterek olarak yürütüleceği,

Belediyeler tarafından etkin katılım sağlanması, Belediyelerin mevcut kent bilgi

sistemleri varsa verilerini ulusal standartlara uygun olarak hazırlaması ve görüntülenebilir/indirilebilir olarak servis etmeleri, servis olmaması durumunda Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Bulut Kent Bilgi Sistemi uygulamaları kullanılarak verilerini üretmeleri,

İstenmiştir.

Buna göre, yukarıda yapılan inceleme ve değerlendirmeler ışığında;

Kentlerin planlanması, planların uygulanması, taşınmazların coğrafi olarak izlenmesi, kente ait bilgilerin sağlıklı olarak elde edilip depolanması ve bu sayede kent yönetimi ve hizmetlerin verimli olarak sunulmasının sağlanması için coğrafi ve kent bilgi sisteminin kurulması uygun olacaktır.

BULGU 2: Asgari Ücret Destek Primi Tutarlarının İşsizlik Sigorta Fonuna Gönderilmemesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin yüklenici hakedişlerinden kesildiği ancak mevzuat gereği gönderilmesi gereken kurumlara gönderilmeyip 333-Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

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

Aynı maddenin 8'inci fıkrasında ise, 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan

idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan Genelgelerde hakedişten kesilen tutarların veya emanete alınan tutarların, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görülebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu destek tutarının, kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Asgari Ücret Destek Primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen geçici maddeler ile 2019-2023 yıllarında da devam etmiştir. 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78'inci maddesine dayanarak 2019 yılında Sosyal Güvenlik Kurumunca 2019/8 sayılı Genelge, Geçici 80'inci maddesine dayanarak 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge, Geçici 85'inci maddesine dayanarak 2021 yılında 2021/28 sayılı Genelge, Geçici 88'inci maddesine dayanarak 2022 yılında 2022/19 sayılı Genelge ve Geçici 96'ncı maddeye dayanarak 2023 yılında 2023/25 sayılı Genelge çıkarılmıştır.

Söz konusu Genelgelerde desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamasıyla birlikte, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5'inci maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Konuya ilişkin Türkiye İş Kurumu İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığının 14.09.2020 tarih ve 300- E.00006539258 sayılı yazısında; Asgari Ücret Desteğine ilişkin SGK tarafından yayımlanan ilgili Genelgeler uyarınca ihale makamlarınca destek tutarlarına yönelik hakedişlerden yapılan kesintilerin her ay İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında 2023 yılında 4.723.076,00 TL asgari ücret destek priminin işverenlerin hakedişlerinden kesilerek 333-Emanetler Hesabına kaydedildiği ancak İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 yılına ilişkin olarak hakedişlerden kesilen 4.723.076,00 TL destek priminin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmak üzere Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Tahakkuka Alınma Sırasına Göre Ödeme Yapılmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında ise; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğini ve hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 248 ve 249'uncu maddelerinde bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ve yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, İdare tarafından söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İşletme Hakkının Devri Niteliğinde Olan Kiralamalar Üzerinden Katma Değer Vergisi Hesaplanmaması

İşletme hakkının kiralanması niteliğinde olan gayrimenkul kiralamaları üzerinden KDV hesaplanmadığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesi ile Gelir Vergisi Kanunu'nun 70 inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemleri KDV kapsamına alınmıştır. Buna göre Gelir Vergisi Kanununun 70'inci maddesinde de sayılan mal ve hakların kiralanması işlemi KDV'ye tabi olup, bu madde metninde işletme hakkının kiralanması da sayıldığından, işletme hakkının kiraya verilmesi işlemi KDV kapsamındadır.

Öte yandan, 3065 sayılı Kanun'un "Sosyal ve askerî amaçlı istisnalarla diğer istisnalar" başlıklı 17'nci maddesinin dördüncü fıkrasının (d) bendinde, iktisadi işletmelere dâhil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işleminin KDV'den istisna olduğu hüküm altına alınmıştır. Buna göre iktisadi işletmeleri dâhil olmayan gayrimenkuller her ne kadar Kanun'un 1'inci madde ile vergi konusu edilse de, 17'nci maddesi ile vergiden istisna tutulmuş olup, iktisadi işletmeye dâhil olmayan bir gayrimenkulün kiraya verilmesi işlemi KDV'den istisnadır.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre, iktisadi işletme niteliğinde olmayan Belediyenin gayrimenkul kiralanması işlemi KDV'ye tabi değilken; gayrimenkul dışında kalan ve Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer verilen mal ve hak kiralama işlemleri arasında sayılan işletme haklarının kiralanması işlemi, iktisadi işletmeye dâhil olsun veya olmasın KDV'ye tabi olacaktır. Dolayısıyla Belediyenin bir işletme hakkının sahibi olması ve bu hakkını kiraya vermesi durumunda yapılan işlem üzerinden KDV hesaplanması gerekecektir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kiralama işlemlerinde KDV doğup doğmadığı hususu, kuru mülkiyet kiralaması ile iktisadi işletme mahiyetinde bulunan bir gayrimenkulün kiralanması şeklinde ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Kuru mülkiyet kiralaması şeklinde gerçekleştirilen kiralamalar, ticari amaçla gerçekleştirilmediği veya devamlı surette belirli bir hacim ve ehemmiyette olmadığı müddetçe, bu kiralama işlemi nedeniyle oluşacak bir iktisadi işletmeden söz etmek mümkün bulunmamaktadır.

Belediyelere ait gayrimenkullerden bir iktisadi işletme mahiyetinde olan belli bir teçhizat ve donanımına sahip taşınmazların (spor salonu, hamam, halı saha, sosyal tesis, kültür merkezi, sinema, otel vb) veya gayrimenkule bağlı bir hakkın (büfe, market, çay ocağı, otopark vb) kiraya verilmesi söz konusu olduğunda, bu kiralama işlemleri gayrimenkul kiralaması olarak nitelendirilemeyecek, işletme hakkının kiraya verilmesi suretiyle gerçekleşen ticari nitelikli bir hizmet olarak değerlendirileceğinden KDV'ye tabi olacaktır. Nitekim yukarıda belirtilen hususlar 26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği ile 60 no.lu KDV sirkülerinde detaylı olarak açıklanmış olup, ayrıca bu yönde Gelir İdaresi Başkanlığınca birçok özelge verilmiştir.

Yapılan incelemede, niteliği itibarıyla işletme hakkının devri niteliğine sahip olan, çay bahçesi, büfe, kafeterya, halı saha, lokanta, düğün salonu, otel ve benzeri kiralamalar üzerinden KDV hesaplanmadığı görülmüştür. 3065 sayılı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesine göre, sözü edilen işletme hakkı kiralamalarında, bunları kiraya verenler KDV'nin mükellefi olup, verginin tahsil edilmesinden ilgili vergi dairesine karşı sorumludur.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerin gereğinin yerine getirilmesini teminen; gayrimenkul kiralamalarının işletme hakkının devri kapsamına girip girmediğinin incelenmesi, sözleşmelerin de buna göre düzenlenerek, kiralama işlemi üzerinden doğan KDV'nin tahsili sağlanarak ilgili vergi dairesine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Bütçe İçi İşletmesinin Muhasebe İşlemlerinin Ücret Ödenmek Suretiyle Dışarıdan Bir Muhasebeci ile Yürütülmesi

Odunpazarı Belediyesi Bütçe İçi İşletmesi'nin muhasebe işlemlerinin belediye personeli eliyle yürütülmesi gerekirken, hizmet alımı yöntemiyle serbest muhasebeci mali müşavire yaptırıldığı görülmüştür.

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun; "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde; "*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür. ...*" hükmüne yer verilerek "memur", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçi" tanımları yapılmıştır.

“Dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı” başlıklı 5’inci maddesinde ise; *“Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar.”* denilmiştir.

Yukarıda anılan madde hükümlerinde yer verilen tanımlar uyarınca, devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle gördürülmesi, Kanunda sayılan diğer kamu hizmetlerinin de özelliğine göre sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, Kanun kapsamındaki idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütülmesi öngörülmüş ve Kanunun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, “hizmet”in tanımına aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

“Bu Kanunun uygulanmasında; ... Hizmet: (Değişik: 30/7/2003-4964/3 md.) Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, (...)(1), tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fıkri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,

... İfade eder.”

Kanun kapsamında bulunan idareler, “hizmet” tanımı içerisine giren işlerini, 4734 sayılı Kanunda yazılı esas ve usuller çerçevesinde hizmet sunucularından hizmet satın almak suretiyle yerine getirebileceklerdir.

Ancak idareler, satın alınacak hizmetin, Devlet Memurları Kanunu’nda sayılan dört istihdam yöntemi ile çalıştırılan personeller eliyle yerine getirilebilecek asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olmaması, gerçek ve zorunlu bir ihtiyaç için satın alınması ve kuruluş kanunları ve diğer mevzuat ile kendilerine verilmiş görevler arasında sayılmaması, hususlarını gözetmekle yükümlüdürler.

08.03.2011 tarihli ve 27868 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde yer alan;

“Bu Yönetmelikte geçen;

...

e) Muhasebe birimi: Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten birimini,

f) Muhasebe yetkilisi: Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olan yetkiliyi,

... ifade eder.”

“Muhasebe yetkilisi” başlıklı 7’nci maddesinde yer alan;

“(1) Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisidir. İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verilir.

(2) İşletmenin iş hacminin zorunlu kılması halinde bu işler için ayrı bir muhasebe yetkilisi yardımcısı görevlendirilebilir. Muhasebe yetkilisi yardımcılarının görevlendirilmesine ve yetkilendirilmesine ilişkin hususlar, 21/1/2006 tarihli ve 26056 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde belirlenir.”

“Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan;

“İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur.”

hükümleri uyarınca, Eskişehir Odunpazarı Belediyesi muhasebe hizmetlerini yürüten “muhasebe yetkilisinin” aynı zamanda belediyenin bütçe içi işletmesinin de muhasebe yetkilisi olması gerektiği, İşletmenin muhasebe iş ve işlemlerinin Belediyenin muhasebe biriminde yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında özetle, Belediye bünyesinde faaliyet gösteren İktisadi işletmenin yasal mevzuat gereğince kurumlar vergisi mükellefi olduğu, Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre bilanço esasına göre defter tutarak vergi beyannamelerini bağlı bulunduğu

Vergi Dairesine vermekle yükümlü olduğu ve Belediye de SMM belgeli personel olmadığından dolayı hizmet alımı yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre bilanço esasına göre defter tutarak vergi beyannamelerini vermekle yükümlü olduklarını, bu nedenle hizmet alımı yaptıklarını belirtmiş olsa da, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğinin“Muhasebe yetkilisi” başlıklı 7’nci maddesinde yer alan; “Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisidir. İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verilir.” hükmü gereği Eskişehir Odunpazarı Belediyesi muhasebe hizmetlerini yürüten “muhasebe yetkilisinin” aynı zamanda belediyenin bütçe içi işletmesinin de muhasebe yetkilisi olması gerektiği görülmüştür.

Sonuç olarak, Belediyenin bütçe içi işletmesinin muhasebe işlemlerinin ücret ödenmek suretiyle dışarıdan bir muhasebeci ile yürütülmemesi gerekmektedir.

BULGU 6: Kreş Hizmetine Ait Gelirlerin Giderleri Karşılama

Kamu İdaresi tarafından sunulan kreş hizmetinde, gelirlerin giderleri karşılamadığı görülmüştür.

2023 yılına ilişkin olarak 06.01.2023 tarih ve 32065 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’in “Kreş ve Çocuk Bakımevleri Ücretleri” başlıklı 5’inci maddesinde; kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek Devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücretinin asgari 621,00 TL olarak tespit edildiği belirtilmiş olup belirlenen asgari aylık ücretin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurumların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ’in “Ortak Hususlar” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan kreş, çocuk bakımevi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu, hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca idarelerin sunmuş oldukları kreş hizmetlerinde asgari bir fiyat bulunmaktadır. Ancak sunulan hizmete ait giderlerin gelirleri karşılamadığı durumlarda belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye idarelerin yetkili

olduğu ve yapılan giderlere ilişkin bütçeden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin kreş ücret tarifesi 07.09.2023 tarihli belediye meclisi kararı ile güncellenerek Belediye çalışanları ve diğer kamu personelleri için 4.000 TL, özel sektör çalışanları için 6.000 TL olarak belirlenmiştir. Ancak Kamu İdaresinin 2023 yıl sonu itibarıyla kreş giderlerinin 16.731.462,88 TL, gelirlerinin ise 11.714.517,61 TL olduğu ve gelirlerinin giderlerini karşılamadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin kreş hizmetlerine ilişkin ücret tarifesinin, Tebliğ hükümlerine uygun olarak gelirlerin giderleri karşılayabileceği şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İş Yerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması

Kamu İdaresi sınırları içerisinde yer alan iş yerlerinin çevre temizlik vergisi tutarlarının belirlenebilmesi için Meclis tarafından binalara ilişkin derece intibaklarının yapılmadığı, vergi tutarının hesabına esas olan derecelerinin sistem tarafından otomatik olarak tayin edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde; verginin hesaplanmasında bina grupları ile bina derecelerine göre oluşturulan tarifinin esas alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Madde metni değerlendirildiğinde bina gruplarının iş yerinin nev'ine göre öğrenci sayısı, yatak kapasitesi, kullanım alanı, koltuk sayısı veya personel sayısı gibi unsurların dikkate alınması ile Cumhurbaşkanlığı tarafından tespit edileceği, bu yetkinin 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) öncesinde Bakanlar Kuruluna ait olduğu anlaşılmakta olup 13.12.2005 tarih ve 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çevre temizlik vergisi tarifesinde yer alan grupların belirlendiği görülmüştür. Bu doğrultuda iş yerlerine ilişkin grupların, yedi satır ve beş sütundan oluşan tablo esas alınmak suretiyle tespit edilmesi gerekmektedir. Şöyle ki 1.500 m2 kullanım alanı bulunan bir iş yerinde lokantacılık faaliyetine başladığını beyan eden mükellef için iş yerine ilişkin kriter dolayısıyla tablonun "Kullanım alanı (m2)" başlıklı 3'üncü sütununun 1'inci satırı esas alınacak ve söz konusu lokantanın birinci grupta yer aldığı tespit edilmiş olacaktır.

Tablo 9: Bakanlar Kurulu Tarafından Belirlenen Bina Grupları

BİNA GRUPLARI	1-Öğrenci sayısı: (Okul,yurt,kreş,dershane, anaokulu, yuva vb. eğitim ve öğretim faaliyeti yapılan binalar.)	2- Yatak kapasitesi: (Konaklama tesisleri ile hastahaneler ve diğer yataklı sağlık tesislerine ait binalar.)	3-Kullanım alanı (m ²): a) Her türlü yeme, içme ve eğlence yerleri.	b)Daimi surette faaliyet gösteren lunapark, panayır, fuar, stadyum, hipodrum, spor salonu gibi yerler ile eşya depolamaya mahsus olan yerler.	4-Koltuk sayısı: (Sinema, tiyatro, opera, bale vb. biletle girilen koltuklu eğlence yerleri.	5-Personel sayısı: (1, 2, 3 ve 4 üncü sıradakiler hariç, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetler için kullanılan binalar ile bunlar dışında kalan faaliyetlere mahsus binalar.)
I.GRUP	750'den fazla	500'den fazla	1000'den fazla	5000'den fazla	2000'den fazla	300'den fazla
II.GRUP	750-500	500-300	1000-500	5000-4000	2000-1500	300-200
III.GRUP	499-250	299-150	499-250	3999-3000	1499-1000	199-100
IV.GRUP	249-100	149-50	249-100	2999-2000	999-500	99-50
V.GRUP	99-50	49-20	99-50	1999-1000	499-250	49-10
VI.GRUP	49-20	20'den az	50'den az	999-500	249-100	9-4
VII.GRUP	20'den az	-	-	500'den az	100'den az	3 ve daha az, konutlar

Diğer yandan 2464 sayılı Kanun'un aynı maddesinde bina derecelerinin, mahallin sosyal ve ekonomik farklılıklarının gözetilmesi suretiyle belediye meclisleri tarafından belirleneceği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak verginin tahakkuku, Kanun'un Mükerrer 44'üncü maddesinde yer verilen yedi satır ve beş sütundan oluşan tablo esas alınmak suretiyle iş yerinin tabii olduğu grup ve belediye meclisince intibak ettirildiği derecenin keşiştiği alandaki tutar üzerinden gerçekleştirilecektir.

Tablo 10: Kanun'da Yer Verilen Çevre Temizlik Vergisi Tutarları

Bina Grupları	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	7500	6125	4750	4250	3500
2. Grup	4750	3500	2875	2375	2125
3. Grup	3500	2375	2125	1500	1187
4. Grup	1500	1187	875	750	612
5. Grup	875	750	525	500	425
6. Grup	500	425	262	237	185
7. Grup	185	146	100	85	62

Yapılan incelemede, Belediye Meclisi tarafından iş yerlerine ilişkin bina derecelerinin belirlenmediği, vergi tutarının hesabına esas olan derecelerin sistem tarafından otomatik olarak tayin edildiği tespit edilmiştir. Sistem tarafından gerçekleştirilen derece tespitinde; herhangi bir meclis kararı bulunmamasına rağmen Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen gruplara ilişkin tablo esas alınmaktadır. Şöyle ki lokantacılık faaliyetine başlayan iş yerine ilişkin grubun tespitinde 3'üncü sütun esas alındığından iş yeri derecesi de 3'üncü derece olacak şekilde

belirlenmektedir. Söz konusu durum, verginin tespitine esas bina gruplarının belirlenmesindeki iş yeri kriteri, “Kullanım Alanı” olan tüm mükelleflerin derece intibakının 3’üncü dereceden gerçekleştirilmesine; söz konusu kriterin “Personel Sayısı” olduğu tüm iş yerlerinin derece intibakının ise 5’inci dereceden yapılmasına neden olmaktadır. Hal böyle iken aynı mahalde bulunan ve kapasiteleri dolayısıyla birinci grupta yer aldığı tespit edilen farklı türdeki iş yerlerinin vergi tutarlarında değişkenlikler ortaya çıkmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından çevre temizlik vergisi tutarlarının tespitinde kanuni gereklerin ve yeknesaklığın sağlanabilmesini teminen mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerinin dikkate alınması suretiyle Belediye Meclisince bina derecelerinin oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 8: İhalenin Geçerli İş Deneyim Şartlarını Sağlamayan İstekli Üzerinde Bırakılması

İdarenin İhlamurkent Mahallesi, 25045 ada 1 parselde bulunan 1.600,07 m2 yüzölçümlü akaryakıt LPG istasyonunun 10 (on) yıla kadar kiralanması işinde Dağıtıcı Lisansına sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi lisansına sahip olmayan istekli ile sözleşme imzalandığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun Kapalı Teklif Usulü başlıklı bölümünün “Dış zarfların açılması” başlıklı 39’uncu maddesinde;

“Tekliflerin açılma saati gelince, kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla belirtildikten sonra dış zarflar hazır bulunan istekliler önünde alınış sırasına göre açılarak, istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilmiş olup olmadığı aranır. Dış zarfın üzerindeki alındı sıra numarası iç zarfın üzerine de yazılır.

Belgeleri ile teminatı usulüne uygun ve tam olmayan isteklilerin teklif mektubunu taşıyan iş zarfları açılmayarak başkaca işleme konulmadan, diğer belgelerle birlikte kendilerine veya vekillerine iade olunur. Bunlar ihaleye katılamazlar.” denilmiştir.

Buna göre, dış zarflarda istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilmiş olacağı, belgeleri ile teminatı usulüne uygun olmayan isteklilerin iş zarflarının açılmayarak iade olunacağı ve bunların ihaleye katılamayacağı belirtilmiştir.

Kiralama işinin ihale şartnamesinin “İhaleye katılacaklardan istenecek belgelerin belirtildiği “Dış zarf” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının 12 numaralı bendinde;

“5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğinde tanımlanmış ve EPDK tarafından verilmiş Dağıtıcı Lisansına sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi Lisansı” denilmiştir.

Aynı maddenin “İç zarf” başlıklı 7.1.13. maddesinde;

“İç zarf ekli örneğe uygun teklif mektubunu içerir. İç zarfın üzerine isteklinin adı, soyadı ve tebligat açık adresi yazılır ve yapılandırılan kısmı istekli tarafından kaşelenmek suretiyle imzalanır” denilmiştir.

Yapım işinin ihale şartnamesinde zarflar, iç ve dış zarflar olarak ikiye ayrılmış ve her bir zarfın içerisinde yer alması gereken belgeler belirtilmiştir. Dış zarf içinde yer alacak belgeler arasında da “Dağıtıcı Lisansına sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi Lisansı” sayılmıştır.

Yine mezkur Şartname’nin “Kapalı teklif usulünde ihale” başlıklı 14’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“Dış zarfların açılması: ... dış zarflar hazır bulunan istekliler önünde alınış sırasına göre açılarak, istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilip verilmediği aranır. Dış zarfın üzerindeki alındı numarası iç zarfa yazılır. Belgeleri ile teminatı usulüne uygun ve tam olmayan isteklilerin teklif mektubunu taşıyan iş zarfları açılmayarak iade olunur. Bunlar ihaleye katılamazlar” denilmiştir.

Buna göre, isteklilerin dış zarfı Şartnamenin 7’nci maddesine göre uygun ve tam değilse iç zarfları iade olunarak ihale dışı bırakılmaları gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 11.10.2022 tarihinde ihalesi yapılan ve 10 yıllığına kiraya verilen Ihlamurkent Mahallesi, 25045 ada 1 parselde bulunan 1.600,07 m² yüzölçümlü akaryakıt ve LPG istasyonu kiralama işinde şartları sağlamayan istekli ile sözleşme imzalandığı tespit edilmiştir. Kiralama işinin ihalesine 2 istekli teklif vermiştir. 2 isteklinin de belge kontrol tutanağında Dağıtıcı Lisansına sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi Lisansı olmamasına rağmen varmış gibi değerlendirildiği, dış zarf açma tutanağında ise belgelerinin tam ve eksiksiz olduğu belirtilerek imza altına alındığı görülmüştür. Sonrasında isteklilerin teklif mektuplarını taşıyan iç zarfları alınış sırasına göre açılarak iç zarf açma tutanağı düzenlenmiştir. Ancak ihaleye teklif veren 2 isteklinin de ihale Şartnamesinde belirtilen “Dağıtıcı Lisansına sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi Lisansı” sahibi olmadıkları “Bayilik Lisansına” sahip oldukları görülmüştür. Diğer bir ifadeyle iki istekliden ihale Şartnamesinde belirtilen şartları sağlamamaktadır. Bu nedenle, 2886

sayılı Kanun ve ihale şartnamesi hükümleri göz önünde bulundurulduğunda iki isteklinin de tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılarak iç zarflarının açılmaksızın iade edilmesi ve geçerli başkaca teklif olmadığı için ihalenin iptal edilmesi gerekirdi.

Nitekim, ihale aşamasında istekli olabilecek firmalardan birinin kamu yararına ve rekabeti artıracak şekilde hazırlanacak yeni teknik şartname ile ihaleye çıkılması için idareye yapmış olduğu başvuruda; “İhale Şartnamesinin 7.1.12. maddesinde;

“5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve Petrol Lisans Yönetmeliğinde tanımlanmış ve EPDK tarafından verilmiş Dağıtıcı lisansına sahip akaryakıt dağıtım şirketi ihaleye katılacaklarda istenecek belgeler arasında sayılmıştır. İhale makamınca ihale isteklilerinden (akaryakıt bayisi ve akaryakıt bayisi olacaklardan) talep edilmiş olan Dağıtıcı lisansı yasaya açıkça aykırıdır. Yasaya açıkça aykırı bir istek ihale şartnamesinde istenmesi hukuken mümkün değildir. Şöyle ki EPDK tarafından verilmekte olan Dağıtıcı lisansı akaryakıt dağıtım şirketlerine verilmekte olup, dağıtım şirketlerinin işin perakende ayağında satış yapma yetkileri yasal olarak bulunmamaktadır. Perakende satış yetkisi münhasıran akaryakıt bayilerinde olup, akaryakıt bayileri bu işi bayilik lisansı ile yapabilmeleri esastır. İhale şartnamesinde sadece “EPDK tarafından verilmiş, dağıtıcı lisansına sahip akaryakıt dağıtım şirketi lisansına” özgülleme yapılmış olması ve ihaleye katılacak isteklilerden (akaryakıt bayilerinden ve bayi olacaklardan) EPDK tarafından verilmiş dağıtıcı lisansına sahip akaryakıt dağıtım şirketi lisansı istenmesi açıkça yasaya ve yapılacak işin özüne aykırıdır” denilmiştir.

İtirazda bulunan istekli özetle ihalenin “dağıtıcı lisansına sahip akaryakıt dağıtım şirketi lisansı”nın ihalede aranmasının mümkün olmadığını “bayilik lisansı” şartı aranarak ihalenin tekrar yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Yapılan itiraz idarece reddedilmiş ve ihale mevcut şartlar ile sonuçlandırılmıştır. Ancak ihaleye teklif veren iki firmanın da “Dağıtıcı Lisansına Sahip Akaryakıt Dağıtım Şirketi Lisansı” yerine “bayilik lisansı”na sahip olmasına rağmen iki isteklinin de teklifleri değerlendirme dışı bırakılmamıştır. Bu durumda bayilik lisansına sahip olan firmalar ihale şartnamesinde belirtilen lisansa sahip olmadıkları için işin ihalesine teklif verememiştir. Ancak ihaleye teklif veren 2 isteklinin de ihale şartnamesinde istenen lisansa sahip olmamalarına rağmen teklifleri değerlendirme dışında bırakılmamış ve isteklilerden birisiyle sözleşme imzalanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında özetle, ihaleye itiraz edilen dilekçe ile İhale Şartnamesi'nin “İhaleye katılacaklardan istenecek belgeler” başlıklı 7'nci maddesinin 1-12 bendinde istenen “dağıtıcı lisansı” belgesine sahip firmalar sadece dağıtımdan sorumlu oldukları ve perakende

satış yapamadıkları için ihaleye katılım sağlayamayacakları kesin olduğundan bu madde de istenen belgenin ihale komisyonunca aranmadığını, bunun yerine Şartname'nin 7.2'inci maddesinde geçen *“İsteklilerin bayisi Akaryakıt Dağıtım ve Pazarlama Kuruluşunun EPDK Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 2022 yılı Haziran ayı petrol piyasası sektör verilerine göre en fazla akaryakıt satış verilerine göre toplam Pazar payı oranı sıralamasında ilk 5(beş) kuruluş arasında yer alması gerekmekte olup bu husus ihale komisyonunca EPDK Haziran ayı raporuna göre tespit edilecektir.”* hükmüne istinaden bayi olan ve bayilik lisansı sunan firmaların ihaleye katılımının önünde hiç bir engel bulunmadığı düşünüldüğünden ihalenin iptal edilmediğini ve iç zarfların açılarak ihaleye devam edildiğini ifade etmiştir.

İdare cevabında “dağıtıcı lisansı” belgesine sahip firmaların sadece dağıtımdan sorumlu oldukları ve parekende satış yapamadıkları için ihaleye katılım sağlayamayacakları kesin olduğundan bu madde de istenen belgenin ihale komisyonunca aranmadığını belirtmiş olsa da, kiralama işinin ihale Şartnamesi'nin ihaleye katılacaklardan istenecek belgelerin belirtildiği “Dış zarf” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının 12 numaralı bendinde; dağıtıcı lisansının aranacağı açıkça belirtilmiştir. Söz konusu lisansa sahip olmayan isteklilerin 2886 sayılı Kanun ve ihale şartnamesi hükümlerine göre tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılarak iç zarflarının açılmaksızın iade edilmesi gerekirdi. Ayrıca istekliler işin şartnamesinde yer alan hükümlere göre tekliflerini hazırlamaktadır. Bu nedenle şartnamede yer alan belgelerin tamamının ihale aşamasında aranması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapılacak ihalelerde, şartnamede belirlenen yeterlilik şartlarını sağlamayan istekli ile sözleşme imzalanmaması, imzalanmış olan sözleşmeler için fesih işleminin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansına Kiralanan Taşınmazın Ajansın Tasfiyesinden Sonra Üçüncü Kişiler Tarafından Kullanılmaya Devam Edilmesi

Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı'na kiralanan taşınmazın kira süresinin Ajansın tasfiye tarihinden daha uzun olduğu ve tasfiye tarihinden sonra üçüncü kişiler tarafından kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un “Kapsam” başlıklı 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 işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür”

“İhtiyaçların kamu kurumlarında karşılanması” başlıklı 71’inci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen durumlarda ihale işleri Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak kıymet takdiri suretiyle yapılır.

1. Bu Kanun kapsamına giren idarelerin kendi aralarında yaptıkları ihale işleri,

2. (1) numaralı fıkrada belirtilen idarelerin her türlü ihtiyaçlarının;

...

d) Özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulan tüzelkişiliğe sahip ve ortaklarının veya kanunların öngördüğü durumlarda ortak olmayanların ürünlerini alan, işleyen, değerlendiren iyileştiren, satan, üretim ihtiyaçlarına yarayan araç ve gereçleri sağlayan ortaklıklar ve bunlara ait birliklerden,²⁰

e) Özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardan,

Temini ile ilgili ihale işleri.” denilmiştir.

Bu bağlamda, İdarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun’a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerektiği, bu Kanun’un 71’inci maddesi kapsamındaki işlerin ise ihale usulüne tabi olmadığı belirtilmiştir.

6303 sayılı Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Hakkında Kanun’un “Ajansın kuruluşu” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Eskişehir’i 2013 yılı Türk Dünyası Kültür Başkenti olarak hazırlamak, bu amaçla 2013 yılında yapılacak etkinlikleri planlamak ve yönetmek, kamu ve sivil kurum ve kuruluşların yapacakları çalışmalarda koordinasyonu sağlamak üzere, bu Kanunda yer alan düzenlemeler dışında özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz ve merkezi Eskişehir’de olan Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı (Ajans) kurulmuştur.”

“Tasfiye” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) Yönetim Kurulu, Türk Dünyası Kültür Başkentliği uygulamasının sona ereceği 30/6/2014 tarihinden itibaren altı ay içinde tasfiye işlemlerini tamamlar.

(2) Toplanan ödenek, gelir ve bağışlardan artan meblağ, tasfiyeyi müteakip iki eşit parçaya bölünüp, kültür ve sanat etkinlikleri için kullanılmak üzere Eskişehir İl Özel İdaresi ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi bütçelerine gelir olarak kaydedilir.” denilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı Türk Dünyası Kültür Başkenti uygulamasının sonra ereceği 30.06.2014 tarihine kadar kurulmuştur. Bu tarihten 6 ay içinde tasfiye işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan İsmetpaşa mahallesi 103 ada 20 parselde yer alan 3 katlı taşınmaz belediye meclisince alınan yetkiye istinaden 04.03.2014 tarihli encümen kararı ile Dede Mahallesi 83 ada 1-14 ve 15 parsellerdeki Butik Otel ise yine meclisten alınan yetkiye istinaden 20.03.2014 tarihli encümen kararı ile 2886 sayılı Kanun’un 71’inci maddesine dayanılarak Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı’na 20 yıllığına kiralanmıştır.

6303 sayılı Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Hakkında Kanun’a göre Ajans süreli olarak kurulmuş olup, Türk Dünyası Kültür Başkentliği uygulamasının sona ereceği 30.06.2014 tarihinden itibaren altı ay içinde tasfiye işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle Ajansın en geç 31.12.2014 tarihi itibarıyla tasfiye işlemleri tamamlanmış olacaktır.

Ajansın 31.12.2014 tarihi itibarıyla tasfiye süreci tamamlanacağından tüzel kişiliği de ortadan kalkmış olacaktır. Bu sebeple tasfiye tarihinden itibaren 2886 sayılı Kanun’un 71’inci maddesi kapsamında imzalanmış olan kiralama protokolüne taraf olma hakkını kaybetmiş bulunmaktadır.

Ajansın tasfiye tarihinin 31.12.2014 olduğu, kiralama protokolü tarihleri olan 07.03.2014 ve 26.03.2014 tarihlerinde belli olduğu görülmektedir. Bu nedenle Ajans ile yapılacak sözleşmenin süresinin, ajansın tasfiye tarihinden sonrasını kapsamaması mümkün değildir. Diğer bir ifade ile Ajansa 71’nci madde kapsamında ancak tasfiye tarihine kadar olan süre için taşınmaz kiralanabilecektir. Ajans tasfiye edildikten sonra taşınmazların 2886 sayılı Kanun’da belirlenen usullere göre kiralanması gerekmektedir.

Ajansın tasfiye sürecine girmesine 3 ay gibi kısa bir süre kala 3 katlı bina ve butik otel 20 yıl gibi uzun bir süre ile Ajansa kiralanmıştır. Ajans tasfiye edildikten sonra söz konusu taşınmazlar bir Vakıf tarafından kullanılmıştır. Ajans tasfiye edildikten sonra Ajansa kiralanmış bulunan taşınmazlar üzerinde vakfın tasarrufta bulunabilmesi mümkün görülmemektedir. Nitekim söz konusu Vakıf özel hukuk tüzel kişisi olmasının yanında 2886 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi kapsamında değerlendirilebilecek kurum ve kuruluşlardan değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75 inci maddede ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar 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, idarelerin 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..." hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı tasfiye edildikten sonra taşınmazı kullanmaya devam eden Vakıf fuzülü şagil haline gelmekte ve işgal altındaki taşınmazlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde tahliyesinin sağlanması ve ecrimisil alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı'na tasfiye tarihini geçecek şekilde taşınmaz kiralanması mümkün olmadığından 2886 sayılı Kanun 75'inci maddesine istinaden söz konusu taşınmazların tahliye edilmesi, tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil alınması ve 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Yapılan Protokol İçin Mülki İdare Amirinin İzninin Alınmaması ve Protokol Hükümlerine Uyulmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (c) bendine dayanılarak imzalanan protokolde ortak hizmet projesi yürütülmediği ve mülki amirin izninin alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerekeceği belirtilmiştir.

Buna göre, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki amirinin iznin alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Eskişehir Sanayici ve İş Adamları Derneği (ESİAD) ile Belediye meclisinin 01.11.2019 tarih ve 19/223 sayılı Kararı ile, Belediye Başkanına 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi çerçevesinde işbirliği protokolü imzalanabilmesine ilişkin vermiş olduğu yetkiye dayanılarak, 19.11.2019 tarihinde protokol imzalanmıştır. Protokolün süresi 2 yıl olup, süre 19.11.2021 tarihinde sona ermiştir. Protokolün süresinin bitmesini müteakip yine 01.11.2019 tarih ve 19/223 sayılı Meclis Kararına dayanılarak 22.11.2021 tarihinde 3 yıl süreli yeni bir protokol imzalanmıştır.

Hem 19.11.2019 tarihli protokol hem de 22.11.2021 tarihli protokol incelendiğinde mahallin en büyük mülki amirin izninin alınmadığı görülmüştür. Usulüne uygun bir şekilde yürürlüğe girmeyen protokol hükümlerine göre işlem tesis edilebilmesi mümkün görünmemektedir.

Ayrıca 22.11.2021 tarihli protokolün "işbirliği konuları" başlıklı bölümünde;

"Taraflar Odunpazarı Belediye Meclisinin 01.11.2019 tarih ve 19'223 sayılı meclis kararı ile verilen yetki ve bu protokoldeki şartlara göre protokol süresince, Odunpazarı Belediyesi tarafından yönlendirilecek konular başta olmak üzere, planlanacak proje ve

faaliyetler ile etkinlikler için en genel haliyle aşağıda verilen yaklaşım ile işbirliği içinde hareket etmeyi kararlaştırmışlardır.

...

... ESİAD binayı kullandığı süre boyunca bu protokol kapsamında ortak kullanımı kabul etmektedir. İş bu protokol aynı zamanda taraflar arasında kira ilişkisini yeniden tesisini sağlamakta olup ortak kullanım kapsamında ESİAD'ın ödeyeceği kira bedeli ek bir protokol ile belirlenecektir” denilmiştir. Yapılan Ek Protokol ile ESİAD için binanın kullanımı protokol tarihi olan 22.11.2021 tarihinde başlayacak olup, aylık kullanım bedeli 1.308,36 TL olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan protokol hükümlerine göre, planlanacak proje ve faaliyetler ile etkinlikler için Odunpazarı Belediyesi ve ESİAD birlikte hareket edecek, belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmaz da ESİAD ile ortak kullanılacaktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere 19.11.2019 ve 22.11.2021 tarihli protokoller için en büyük mülki idare amirinin izninin alınmadığı gibi yapılan protokoller kapsamında herhangi bir proje veya çalışma da gerçekleştirilmemiştir. Bu da yapılan protokollerin aslında ortak hizmet projesi gerçekleştirmekten ziyade ESİAD'a ihalesiz taşınmaz kullandırma amacı taşıdığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle yapılan protokoller bir hizmet projesinin gerçekleştirilmesinden ziyade taşınmazın Derneğe ihalesiz kullandırılması ve bu yolla Derneğe kaynak aktarılması niteliğindedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, her iki protokolün de Belediye Meclisinin onayına sunumu işleminin Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirildiğini, sonrasındaki idari yazışmaların veya alınması gereken onayların takibinin Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yönetmeliği'nin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında bulunmadığını, bu nedenle mülki amir onayı ile ilgili yazışmaların Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü bilgisi ve sorumluluğu dahilinde olmadığını, ESİAD ile imzalanan protokole yönelik olarak ortak kullanılan binada pek çok faaliyetin gerçekleştirildiğini ifade etmiştir.

İdare cevabında mülki amir onayı alınmasına ilişkin yazışmaların Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumluluğu dahilinde olmadığını belirtmiş olsa da bulgu konusu husus mülki amirin izninin hangi birim tarafından alınacağı değil, mülki amirin izninin alınıp alınmaması hususudur. Nitekim idare cevabında mülki amirin izni olduğuna ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Yine İdare cevabında, ESİAD ile imzalanan protokole yönelik olarak ortak kullanılan binada pek çok faaliyet gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Ancak bulgunun cevap ekinde gönderilen belgelerde Belediye'nin veya ESİAD'ın herhangi bir yetkilisinin imzasının olmadığı görülmüştür. Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "Resmî yazışma": İdarelerin kendi içlerinde, birbirleriyle veya gerçek ya da tüzel kişiler ile iletişim sağlamak amacıyla güvenli elektronik imza kullanarak elektronik ortamda ve zorunlu hâllerde veya olağanüstü durumlarda el yazısıyla atılan imza ile fiziksel ortamda yürüttükleri süreci, "Belge" ise: Herhangi bir bireysel işlemin, kurumsal fonksiyonun veya kurumsal işlemin yerine getirilmesi için alınmış ya da idare tarafından hazırlanmış; içerik, ilişki ve formatı ile ait olduğu fonksiyon veya işlem için delil teşkil ederek aidiyet zincirini muhafaza eden, güvenli elektronik imza ya da el yazısıyla imzalanmış ve kayıt altına alınmış her türlü bilgi olarak tanımlanmıştır. Buna göre tarafımıza sunulan dokümanlar resmi yazışma ve belge niteliğini taşımamaktadır.

Sonuç olarak, yapılan protokolün hem mahallin en büyük mülki amirin izninin alınmayarak usulüne uygun olarak yürürlüğe girmediği, hem de ortak hizmet projesi amacı taşımadığı görüldüğünden, protokolün iptalinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Yapılan Protokol İçin Mülki İdare Amirinin İzninin Alınmaması, Yetkisiz Başvurunun Kabul Edilmesi, Meclis Kararında Unvan Hatası Yapılması ve Belediyenin Protokolde Yer Alan Haklarının Takip Edilmemesi

Belediyenin yapmış olduğu ortak hizmet projesinde en büyük mülki amirin izninin alınmadığı, yetkisiz başvurunun kabul edildiği, meclis kararında unvan hatası yapıldığı ve protokolde yer alan hakların takip edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.

(Ek fıkra: 31/10/2016-KHK-678/11 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7071/11 md.) Afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri (...)46 vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir. Yardım istenilen belediye, meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilir.”

Denilmektedir.

Uygulamada, Odunpazarı Belediyesi ile bir vakıf arasında imzalanmış olan .../.../2017 bilâ tarihli (28.12.2017 tarihinde yenilenen) protokol yapıldığı ancak bu protokol ile ilgili olarak aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

1- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine göre yapılan Ortak Hizmet Protokolü için gerekli mahallin en büyük mülki idare amirinin izni alınmamıştır.

2- Ortak hizmet projesi için verilen dilekçede bir spor kulübü başkanının imzası bulunmakta iken, talep ve kararlar bir vakıf adına yapılmış gibi işlem yapılmıştır.

3- Dilekçede imzası olan bir spor kulübü başkanının söz konusu tarihte değinilen vakıfta yetkili olmadığı, ayrıca vakıflarda tek imza ile dilekçe vermenin de mümkün olmadığı bilinmektedir.

4- Odunpazarı Belediyesi ile bir vakıf arasında imzalanmış olan .../.../2017 bilâ tarihli protokolden sonra ve bu protokol iptal edilmeden içeriği biraz daha farklı 28.12.2017 tarihli ikinci bir protokol imzalanmıştır.

5- Protokollerde Belediyenin billboard ve City Light Poster/Işıklı Şehir Afiş (CLP)'lerinin %20'sini bedelsiz kullanma hakkı var iken bu hakkın kullanımının takip edilmediği anlaşılmaktadır.

6- Bazı CLP'lerin üzerine ilaveler yapıldığı ancak bu ilavelerin Belediyeye bildirilmediği anlaşılmaktadır.

7- Protokolde yer alan %20 artışın kısmen kullanıldığı ancak bunun ile ilgili Belediyeye herhangi bir başvurunun yapılmadığı anlaşılmaktadır.

8- Vakıf tarafından yapılan sözleşme devrinde sonradan yapılan ve geçerli olduğu kabul edilen 28.12.2017 tarihli ikinci bir protokol yerine .../.../2017 bilâ tarihli protokol esas alınmıştır.

Yukarıda yer alan tespitler, Belediye ile söz konusu vakıf arasında 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci Maddesine Göre Yapılan Ortak Hizmet Protokolü'nün mevzuata uygun olarak yapılmadığını ve uygulamasında da sorunlar olduğunu göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, Belediye Meclisi tarafından onaylanan protokol ile ilgili dış yazışmaların veya alınması gereken onayların ve bunların takibinin Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yönetmeliği'nin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında bulunmadığını, bulgu ile ilgili olarak sehven yanlış yapılmış olduğunu ifade etmiştir.

İdare cevabında, Belediye Meclisi tarafından onaylanan protokol ile ilgili dış yazışmaların veya alınması gereken onayların ve bunların takibinin Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yönetmeliği'nin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında bulunmadığını ifade etmiş olsa da bulgu konusu husus söz konusu protokole ilişkin işlemlerin hangi birim tarafından

takip edilmesi gerektiği değil, yapılan ortak hizmet protokolü için gerekli mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmaması, yetkisiz başvurunun kabul edilmesi, meclis kararında unvan hatası yapılması ve belediyenin protokolde yer alan haklarının takip edilmemesi hususudur. Ayrıca İdare cevabında sehven hata yapılmış olduğunu belirtmesine rağmen bulgu konusu aykırılık devam etmektedir.

Buna göre, Belediye ile bir vakıf arasında 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci Maddesine Göre Yapılan Ortak Hizmet Protokolü'nün mevzuata uygun olarak yapılmadığı anlaşıldığından söz konusu Protokol ile ilgili gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: İnşaat Mühendisleri Odası ile Yapılan Protokolün Mevzuata Uygun Olmaması

Odunpazarı Belediye Başkanlığı ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü'nün mevzuat hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

...”

Denilmekte iken, 4 Şubat 1954 tarih ve 8625 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu’nun 2’nci maddesinde;

“Birliğin kuruluş amacı ile yapamayacağı faaliyetler ve işler aşağıda gösterilmiştir.

Birliğin kuruluş amacı:

a) Bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek;

Bu suretle aynı ihtisasa mensup meslek mensuplarını bir Odanın bünyesinde toplamak; merkezde idare heyeti, haysiyet divanı ve murakıplar gibi görevlilere yetecek kadar üyesi bulunmayan Odanın merkezini, Umumi Heyetin belirleyeceği yerde açmak;

b) Mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak;

c) Meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmektir.

Birlik ve organları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.”

Düzenlemesi yer almakta, aynı Kanun’un 19’uncu maddesinde;

“Odalar, bu kanunun 2 nci maddesinde belirtilen amaç için Birlik Umumi Heyetince kararlaştırılan işlerden yalnız odalarını ilgilendiren kısımlar ile görevlidirler.”

Denilmekte ve yine aynı Kanun’un 32’nci maddesinde;

“Odaların gelirleri:

a) Aza kaydiyeleri;

b) Aza yıllık aidatı;

c) Hizmet karşılığı alınan ücretler;

ç) Vesika ücretleri;

d) Neşriyat hasılatı;

e) Bağış ve yardımlar;

f) Para cezaları;

g) İştiraklerden mütevellit karlar;

h) Mesleki müsabakalarda derece ve mansiyon alanlarla jüriye aza seçilenlerin alacakları paraların yüzde beşleri;

i) Müteferrik gelirler.”

Denilerek Odaların gelirleri sayılmıştır.

Öte yandan, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nin “Odanın Amaçları” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Oda; Halkın ve Ülkenin yararı, mesleğin gelişmesi, meslek mensuplarının onur, hak, yetki ve mesleki çıkarlarını korumak, geliştirmek amacı ile;

a) Dünya ve Ülkemizdeki inşaat mühendisliği alanındaki gelişmeleri ülke çıkarlarına uygun bir biçimde yaygınlaştırmaya çalışmak, gerekirse ülke dışındaki ilgili meslek örgütleriyle ilişki kurmak, üyelerinin okul sonrası meslek içi eğitimini sağlamak, belgelendirmek, sertifika vermek, yetkin mühendis olmalarını sağlamak,

b) İnşaat mühendisliği öğreniminin çağın gereklerine, ülkenin gereksinmesine göre gelişmesini ve örgütlenmesini gerçekleştirmek için başta üniversiteler olmak üzere, ilgili bakanlıklar ve kuruluşlarla ilişki kurmak, ortak çalışma yapmak,

c) İnşaat mühendisliği ile ilgili yasa, kararname, yönetmelik ve şartnamelerin hazırlanması sırasında etkin çalışma yapmak ve bu doğrultuda ilgili kamu kurumları ve üniversitelerle işbirliği içinde bulunmak,

d) Ülkemizin koşullarına uygun teknoloji ve ham madde kullanarak inşaat malzemesi üretiminin sağlanması doğrultusunda çaba göstermek, ülkemizde üretilen yapı malzemelerinin standartlarının belirlenmesi konusunda katkıda bulunmak, üretilen yapı malzemelerinin ilgili

standartlara uygunluğunu denetlemek amacı ile kalite güvence sistemlerinin ve belgelendirme kuruluşlarının oluşturulmasına katkı koymak, gerektiğinde bu konuda ilgili kamu kuruluşları ve üniversitelerle ortak çalışma yapmak,

e) Halkın barınma sorununun çözümü doğrultusunda, bölgelerin sosyo-ekonomik yapısına uygun, yapı tiplerinin geliştirilmesi ve üretimlerinin sağlanması doğrultusundaki araştırmalara müdahil olmak, bu konuda ilgili tüm kurum ve kuruluşlara öneri götürmek ve ortak çalışma yapmak,

f) İnşaat mühendisliği ile ilgili projelerin, yürürlükte olan yönetmelik, şartname ve standartlar açısından mesleki hizmetlere uygunluğunu denetlemek, proje yapım sürecinde meslektaşlar arasında haksız rekabeti önlemek, konu ile ilgili olarak yönetmelik hazırlamak, serbest proje bürolarının çalışmalarını denetlemek, bu amaçla yönetmelik hükümlerini uygulamak,

g) Yapı üretiminin iş güvenliği ve işçi sağlığı mevzuatına uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli girişimlerde bulunmak, İş Güvenliği Mühendisliğinin oluşması için çaba göstermek,

h) Oda ve inşaat mühendisliği ile ilgili yasalarının ülke ve kamu çıkarları doğrultusunda günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi için kamu kuruluşlarına ve yasama organına öneriler götürmek,

i) İnşaat mühendisliği alanındaki gelişmeleri, yapılan yatırımları, projeleri tartışmaya açarak meslektaşlarını ve kamuoyunu bilgilendirmek,

j) İnşaat mühendisliği ile ilgili kitapların, yönetmelik, şartname ve standartların yayın ve satış yoluyla üyelere aktarılmasını sağlamak, oda çalışmalarını süreli ve süresiz yayınlarla üyelere ve kamuoyuna duyurmak,

k) İnşaat mühendislerinin mesleki çalışmaları ve yetkilerini kullanmaları sürecinde karşılaşacakları her türlü yasa ve yönetmelik dışı haksızlık, şeref ve onur dışı davranışlara karşı bütün girişimleri yapmak ve üyeler arasındaki mesleki dayanışmayı güçlendirmek,

l) İnşaat mühendislerinin mesleklerini uygulamaları sırasında ilgili yasa ve yönetmeliklere uygun davranmalarını sağlamak, aksi davranışlarda bulunanları yasa ve yönetmelikler çerçevesinde uyarmak ve gerekirse cezalandırmak,

m) *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, bağlı odaları ve diğer meslek kuruluşları ile amaçları doğrultusunda ortak çalışmalar yapmak,*

n) *Üye kitlesinin emeğinin değerlendirilmesi ve yaşam standardının yükseltilmesi amacıyla çalışma yapmak.*

o) *İnşaat mühendislerinin istihdam olanaklarının artırılması doğrultusunda mesleğin etkin ve yaygın olarak kullanılmasının sağlanması amacıyla kamu kuruluşları ve diğer kuruluşlarla ilişki kurmak, diğer yandan inşaat mühendisliği arz-talep dengesinin rasyonel bir temele oturtulması doğrultusunda eğitim kurumlarının nicelik ve niteliksel programlanmasının yapılabilmesi için gerekli girişimlerde bulunmak.*

p) *Ülkedeki tüm inşaat mühendisliği hizmetlerinin, Türkiye vatandaşı olan inşaat mühendisleri tarafından yapılması doğrultusunda uğraş vermek,*

r) *Bütün bu amaçların gerçekleştirilmesi sürecinde oda ve üye ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacı ile yurt düzeyinde şube ve temsilcilikler kurmak, mesleki denetim görevlileri atamak,*

s) *İnşaat ihalelerinde sözleşme ve şartnamelerde yazılı teknik kadroların tam olarak kurulmasını sağlamak, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışmaları yapmak,*

t) *İnşaat mühendisliği ile ilgili yardımcı teknik eleman kadrosunun yetiştirilmesi ve eğitimlerinin sağlanması için ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak.”*

Denilmektedir.

Odunpazarı Belediye Başkanlığı ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen “Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü”nün;

“Protokolün amacı ve kapsamı başlıklı 2’nci maddesinde;

“*Bu protokolün amacı; Eskişehir ili, Odunpazarı ve Tepebaşı ilçeleri sınırları içerisinde yer alan 1345 hektar büyüklüğündeki alanda yaklaşık 20.000 adet yapının envanterinin oluşturulması ve bu yapıların güvenliğinin deprem riski açısından değerlendirilmesidir.*

Bu protokol, yukarıda belirtilen amaca ulaşmak için tarafların görev, yetki ve sorumlulukları ile PROJE'nin hazırlanma sürecini ve yöntemini kapsar.”

“Protokolün konusu” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen "Kentsel Dönüşüm strateji Belgesi Hazırlanmasına ilişkin ilke ve Esaslara uygun olarak Tepebaşı ve Odunpazarı İlçeleri için hazırlanacak olan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi için Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı Belediyesi ve Tepebaşı Belediyesi arasında 12.03.2021 tarihinde ortak hizmet projesi protokolü imzalanmıştır. İDARE tarafından görevlendirilen teknik personellerin ortak çalışması sonucunda, Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi çalışmalarına da altlık oluşturacak mevcut yapı stokunun değerlendirilmesi işi için kamu kaynaklarının etkin verimli kullanılması ilkesi göz önünde bulundurularak Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerinin meskûn alanında önceliklendirme çalışması gerçekleştirilmiş ve bu kapsamda mevcut jeolojik etüt verileri ile mevcut bina verileri ışığında, İDARE'nin daha önceki çalışmalarından elde ettiği veriler de değerlendirilerek çalışma alan sınırı belirlenmiştir. Çalışma alan sınırı içerisinde hazırlanacak PROJE, kentsel dönüşüm strateji belgesine altlık oluşturacaktır. ...”

“Yasal dayanak” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu protokol 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (u) bendi ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 5. maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.”

“Yükümlülükler” başlıklı 7’nci maddesinde;

“Proje kapsamında görev alacak İnşaat Mühendisleri İMO tarafından görevlendirilecektir. Görevlilerin hizmet bedelleri, hazırladıkları raporların İDARE tarafından onaylanmasını müteakip İMO tarafından ödenecektir. Bu bedeller İMO tarafından belirlenecektir.

Belirtilen hizmetlerin aksamadan yürütülmesi ve çalışmaların takip edilebilmesi amacıyla İMO bünyesinde bir çalışma mekânı oluşturulacaktır.

...

İMO değerlendirme yönteminin/yöntemlerinin işleyişi, eğitim çalışmaları, bina hasar endeksi programlarının hesaplanması amacıyla Üniversiteler ve/veya Üniversitelere bağlı Teknokentler ve/veya İMO bünyesinde akademisyen ve uzman mühendislerden oluşturulacak bir komisyondan bilimsel destek alacaktır. PROJE kapsamında Komisyon üyelerine yapılacak ödemeler İMO tarafından yapılacaktır. ...”

“Proje hizmetlerinin bedeli ve ödeme planı” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“İşin bedeli PROJE kapsamında analiz edilen her bir yapı için 435,95 TL (dörtüzyötuzbeş lira doksanbeş kuruş) olarak hesaplanır.*

**İMO KDV'den muaftır.*

Ön araştırma sonucunda tespit edilen yaklaşık 20.000 adet binaya ilişkin hesaplanan bedelin %25'i, iş programının onaylanmasının ardından avans olarak İMO'ya ödenir.

PROJE kapsamında dört adet hakediş düzenlenecektir;

...”

Hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere belediyeler belediye meclisinin alacağı karar üzerine kamu yararına çalışan dernekler ile doğrudan, diğer dernekler ile mülki amirin onayıyla ortak hizmet projesi yapabileceklerdir.

5393 sayılı Kanun’un 75 inci maddesinin (a) ve (c) bendinde belediyenin diğer kurum ve kuruluşlarla ortak hizmet projesi yapılması düzenlemiştir.

Kanun’un 75 inci maddesinin (a) bendine göre mahallî idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesinde belediyenin bu kuruluşlara kaynak aktarımı öngörülmektedir. Bu kapsamda belediye bir kaynak aktarımında bulunuyorsa bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılması gerekmektedir.

Ancak, Kanun’un (c) bendi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilmesinde bir kaynak aktarımından

bahsedilmemiştir. Kanun'da bu kuruluşlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirmek için kaynak aktarımının öngörülmemiş olması, bu projeler için belediyenin harcama yapamayacağı anlamına da gelmemektedir. Belediye ortak hizmet projesi gerçekleştirme protokolü kapsamında gereken her türlü harcamaları kaynak aktarmaksızın kendisi yapacak veya tarafların ortak proje kapsamında ne tür katkılarının olacağı, bunların nasıl finanse edileceği protokolde belirtilecek ve buna göre kaynak kullanılacaktır.

Buna göre, Odunpazarı Belediye Başkanlığı ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen "Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü" incelendiğinde;

-Yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalara uygun olmayacak şekilde kaynak aktarımı yapıldığı, Protokolde yapılacak iş için birim fiyat belirlendiği, belirlenen birim fiyatın bir dayanağının bulunmadığı,

-Dayanak maddesinde yer verilen mevzuat hükümlerinin yapılan Protokol için dayanak oluşturmadığı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 5'inci maddesi hükümleri arasında bu Protokole uygun madde bulunmadığı,

-6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun Odaların Gelirleri başlıklı maddesinde "Hizmet karşılığı alınan ücretler" denilerek Odaların yapmış oldukları hizmetlerin karşılığında ücret alabilecekleri kabul edilmiş ise de Protokol çerçevesinde yapılan ödemeleri bu kapsamda değerlendirmenin mümkün olmadığı, çünkü, ortada bir ihale olmadığı için hizmet karşılığı alınan ücretten bahsetme imkanının da bulunmadığı,

Anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, düzenlenen Protokolde yapılacak iş için birim fiyat belirlenmiş olduğu hususu dikkate alındığında, Odunpazarı Belediye Başkanlığı ile TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Eskişehir Şubesi arasında düzenlenen "Eskişehir İli, Odunpazarı ve Tepebaşı İlçeleri Mevcut Yapı Stoku Envanterinin Oluşturulması ve Yapı Güvenliğinin Deprem Riski Açısından Değerlendirilmesi Ortak Hizmet Projesi Protokolü" Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine uygun olmadığı gibi yasal dayanaktan da yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından bazı mal alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri yerine doğrudan temin yoluyla gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu 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, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurulabileceği belirtilmiştir. Kanun metninde yer alan parasal limitler her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2023 yılı için uygulanacak limitler; 25.01.2023 tarihli ve 32084 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2023/1 numaralı Kamu İhale Tebliği ile büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 431.810,00 TL, diğer idareler için 143.845,00 TL olarak belirlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2'nci maddesinde ise; açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırın altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen mal alımlarının, belirlenen 431.810,00 TL tutarındaki parasal limitin altında kalacak şekilde kısımlara bölüdüğü tespit edilmiştir.

Kamu ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan rekabet ve ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasını teminen mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmemesi, parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde ihale gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması

Kamu İdaresi tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü uyarınca parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, bu amaçla bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu aşmasına rağmen Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, ihale ve harcamaya yetkili birimlerin Tebliğin emrettiği şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaları mali yıl içinde takip etmediği, öngörülen ödeneklerin mal alımları için %148,74'üne ulaşılacak suretiyle %10 sınırının aşıldığı ve uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'da yer verilen birtakım prosedürler uygulanmadan işin ivedi bir şekilde gerçekleştirilmesine imkan tanıyan istisnai usullere ilişkin harcama tutarlarının, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu aşması halinde mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi ve Kuruldan uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 15: Belli Süreyi Gerektiren Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması ve Alımı Yapılacak İhtiyacın Niteliklerinin İlgili Dokümanlarda Belirtilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesine göre yapılan doğrudan temin dosyalarının bir kısmı için sözleşme yapılması gerektiği halde sözleşme yapılmadığı, ayrıca alımı yapılacak ihtiyacın niteliklerinin teklif mektubunun malın – hizmetin özellikleri bölümünde veya ek teknik şartnamesinde belirtilmediği görülmüştür.

22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesinin ilgili bölümünde;

"22.1.1.2. Söz konusu hükümler uyarınca anılan maddede belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir.

22.1.1.3. Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur."

Denilmektedir.

Buna göre, malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Öte yandan, alımı yapılacak mal veya hizmetin fiyatının doğru belirlenebilmesi için de teklif mektubunda alınacak mal veya hizmetin özelliklerinin açıkça belirtilmesi veya gerektiği durumlarda ayrıca teknik şartname hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Uygulamada, özellikle Özel Kalem Müdürlüğü ve Basın Yayın İşleri Müdürlüğü'nün doğrudan temin dosyalarında malzemenin özellikleri bölümüne fiyatı etkileyecek gerekli özelliklerin yazılmadığı veya eksik yazıldığı, teknik şartname düzenlenmesi gereken bazı dosyalar için teknik şartname düzenlenmediği, sözleşme düzenlenmesi gereken bazı dosyalar için sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması, alımı yapılacak mal veya hizmetin fiyatının doğru belirlenebilmesi için de teklif mektubunda alınacak mal veya hizmetin özelliklerinin açıkça belirtilmesi veya gerektiği durumlarda ayrıca teknik şartname hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Belediye'nin Belediye Kanunu'nda Yer Almayan ve Başka Bir Kanun ile de Belediyeye Verilmemiş Olan Bir Görevi Yapması ve Bu Görev ile İlgili Ödemede Bulunulması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almayan ve başka bir kanun ile de belediyeye verilmemiş bir görevin yapıldığı ve bu görev ile ilgili ödemede bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanununun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) (...)10 Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/17 md.; Değişik: 12/7/2013-6495/100 md.) Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.

(İptal fıkra: Anayasa Mahkemesinin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile.)

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.

Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır. (Ek fıkra: 1/7/2006-5538/29 md.)

Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.”

Denilmek üzere belediyelerin görevleri belirlenmiştir.

Kanun'un bu maddesi ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı bulunmaktadır, Şöyle ki;

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasında yerel ortak nitelikteki kimi görevler sayıldıktan sonra, ikinci fıkrasında,

“Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” denilerek, belediyenin görev ve yetkileri genel ve soyut olarak belirtilmiş idi.

Söz konusu fıkra ile belediyelere, yasalarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen yerel ortak nitelikteki hizmetleri yapmak ya da yaptırmak görevi verilmiş; böylece belediyeler, kamu hizmetlerinin görülmesi yönünden “genel görevli” kılınmıştır.

Fıkroda, her ne kadar ‘yasalarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen’, ‘mahalli müşterek nitelikteki’ görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu ölçütler soyut olup, belediyeleri ‘genel görevli’ konumdan çıkarmaya yetmemektedir.

Bahsi geçen fıkra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olduğundan belediyelerin bir görev üstlenebilmeleri için ya bu görevin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alması veya başka bir Kanun ile bu görevin belediyeye verilmiş olması gerekmektedir.

Uygulamada, belediye tarafından “Odunpazarı İlçe Sınırları İçerisinde Potansiyel Lületaş Saha Sınırları ve Özelliklerinin Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Belirlenmesi Hizmeti” alımı yapılmış ise de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeye verilmiş böyle bir görev bulunmadığı gibi başka bir kanun ile de belediyelere böyle bir görev verildiği tespit edilememiştir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, söz konusu projenin yapılma amacının dünya çapında önemi bilinen Lületaş yataklarının, sınırlarının ve özelliklerinin yeni teknolojiler kullanılarak belirlenmesi gerekliliğinin ortaya çıktığını, Belediye tarafından her yıl düzenlenen Lületaş Festivalinde konunun uzmanları olan akademisyenler ve bilim insanları ile paneller düzenlendiğini, bu panellerde sepiyolit tanıtımı için sınırlarının belirlenmesinin ve bu alanların turizme kazandırılmasının ve jeomiras olarak lületaşın değer görmesi için sınırlarının belirlenmesinin önemini vurgulandığını, 5393 sayılı Belediye Kanununun

“Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde “*kültür ve sanat, turizm ve tanıtıma yönelik işler*” ifadesinin bulunduğunu, yine aynı Kanun’un “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde “*Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler*” ibaresinin yer aldığını ifade etmiştir.

İdare cevabında her ne kadar lületaşının bölge için önemli bir yere sahip olduğunu ve 5393 sayılı Kanun kapsamında yetkisinin olduğunu belirtmiş olsa da, Lületaşı sınırlarının belirlenmesinin “kültür ve sanat, turizm ve tanıtıma yönelik işler” ile bağlantısı kurulamamıştır. Ayrıca söz konusu madenin sınırları ile ilgili olarak Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü’nden (MTA) bilgi alınabilir veya söz konusu mineralin sınırlarının tespiti işlemi MTA’dan talep edilebilirdi.

Buna göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almayan veya başka bir kanun ile de belediyeye verilmemiş bir görev için Belediye tarafından hizmet alımı yapılması ve bedelinin ödenmesi mümkün değildir.

BULGU 17: Ödeme Emri Belgesine Sadece Harcama Talimatı Eklenmek Suretiyle Ödeme Yapılması

Ödeme Emri Belgesine sadece Harcama Talimatı eklenmek suretiyle ödenmesine imkan bulunmayan bazı harcamaların Ödeme Emri Belgesine sadece Harcama Talimatı eklenmek suretiyle yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Tarifeye bağlı ödemeler” başlıklı 27’nci maddesinde;

“Komisyon ücretleri ve kovuşturma giderleri, kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerinca sunulan tekel niteliğindeki ilan, sigorta ile gazete, dergi, radyo, televizyon ve benzeri araçların abone giderlerinin ödenmesinde aşağıdaki ödeme belgeleri aranır.

a) *Komisyon ücretlerinin ödenmesinde;*

1) *Harcama talimatı,*

2) *Fatura (Banka komisyon ücretlerinde dekont).*

b) *Kovuşturma giderlerinin ödenmesinde;*

1) *Mahkeme kararı veya yetkili organların kararı,*

2) *Çeşitli Ödemeler Bordrosu (Örnek: 12).*

c) *İlan giderlerinin ödenmesinde;*

1) *Harcama talimatı,*

2) *Fatura,*

3) *İlanın hangi tarihte ve hangi yayın aracıyla (radyo, televizyon ve benzeri araçlar) yapıldığına ilişkin yazı veya tutanak,*

4) *Basılı yayınlarda (gazete, dergi ve benzeri yayınlar) ilanın yapıldığı gazete veya derginin nüshası.*

ç) *Sigorta giderlerinin ödenmesinde;*

1) *Harcama talimatı,*

2) *Sigorta poliçesi veya zeyilname.*

d) *Gazete, dergi, radyo, televizyon ve benzeri araçların abone giderlerinin ödenmesinde;*

1) *Harcama talimatı,*

2) *Fatura.”*

Denilmektedir.

Yapılan incelemede; bir televizyon kanalında belediyenin bir hizmetinin tanıtımı amacıyla yapılan yayın bedelinin Ödeme Emri Belgesine Harcama Talimatı eklenmek suretiyle yapıldığı görülmüştür.

İlan, reklam, tanıtım ve benzeri harcamaların Harcama Talimatı ile ödenebilmesi için söz konusu giderin “kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerin sunulan tekel niteliğindeki ilan, sigorta ile gazete, dergi, radyo, televizyon ve benzeri araçların abone giderleri”nden olması gerekmektedir.

Harcama Talimatı ile yapılan ödemeler ile ilgili önemli olan husus, ödemenin piyasa araştırması yapılmasına veya doğrudan temin/ihale yapılmasına gerek olmadan fiyatı belli olan gidere ilişkin olmasıdır. Dolayısı ile, piyasa araştırması yapılmasına veya doğrudan temin/ihale yapılmasına gerek gösteren ihtiyaçların Harcama Talimatı ile ödenmesine imkan bulunmamaktadır.

Fiyatı belli olmayan bir ihtiyacın bedeli doğrudan Harcama Talimatına yazılan tutar üzerinden ödenmesi, harcama talimatını hazırlayan görevlinin ihtiyacın temin fiyatını da belirlemesi anlamına taşımaktadır. Oysa, harcama talimatını hazırlayanların böyle bir görevi bulunmamaktadır.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğindeki düzenlemeler, fiyatı/tarifesi/tutarı vb. belli olan ödemelerin (personel ücretleri, Basın İlan Kurumuna ödenen ilan giderleri, KİK ödemeleri, abonelik ücretleri vb.) Harcama Talimatı ile yapılabilmesine imkan tanımıştır.

Ancak, pek çok televizyon kanalının bulunduğu ülkemizde seçilen bir televizyon kanalında belediyenin bir hizmetinin tanıtımı amacıyla yapılan yayın bedelinin ödeme emri belgesine Harcama Talimatı eklenmek suretiyle yapılması yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara uygun düşmemiştir.

Sonuç olarak, Ödeme Emri Belgesine sadece Harcama Talimatı eklenmek suretiyle ödenmesine imkan bulunmayan harcamaların Ödeme Emri Belgesine sadece Harcama Talimatı eklenmek suretiyle yapılmaması, konu ile ilgili harcama mevzuatına uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İlan ve Reklam Vergisinin Hesaplanmasına İlişkin Bildirimlerin Usulüne Uygun Doldurulmaması ve Bildirimler ile İlgili Mahallinde Herhangi Bir Tespit Yapılmaması

Şirket tarafından İşletilen billboard ve CLP'ler ile ilgili tahakkuka esas kabul edilen ilan ve reklam verginin hesaplanmasına ilişkin bildirimlerin usulüne uygun doldurulmamış olduğu ve bildirimlerin uygun olup olmadığı hususunda İdare tarafından bir tespit yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde;

“İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar.”

Denilmekte iken aynı Kanun’un “Verginin tarhı ve ödenmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir,

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler.”

Düzenlemesi yer almaktadır.

Uygulamada, Şirket tarafından İşletilen Billboard ve CLP’ler ile ilgili tahakkuka esas kabul edilen ilan ve reklam verginin hesaplanmasına ilişkin bildirim usulüne uygun doldurulmamış olduğu ve bildirimlerin uygun olup olmadığı hususunda İdare tarafından bir tespit yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, bazı CLP’lerin üzerine ilaveler yapıldığı ancak bu ilavelerin Belediyeye bildirilmediği ve bu ilavelerin bildirimlerde yer almadığı anlaşılmaktadır.

Buna göre, Şirket tarafından İşletilen Billboard ve CLP’ler ile ilgili tahakkuka esas kabul edilen ilan ve reklam verginin hesaplanmasına ilişkin bildirimlerin usulüne uygun doldurulması, beyanların sahada kontrol edilmesi ve CLP’lerin üzerine yapılan ilaveler ile ilgili gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Belediyenin Faaliyet ve Çalışmalarının Tanıtımı Amacıyla Yaptırılan Billboard ve Işıklı Şehir Afişi İlan Bedellerinin Ödenmesi ile Hataların Bulunması

Belediyenin faaliyet ve çalışmalarının tanıtımı amacıyla yaptırılan billboard ve CLP ilan bedellerinin ödenmesi sırasında bazı hatalar yapıldığı görülmüştür.

A) Düzenlenen Harcama Talimatına Aykırı Ödeme Yapılması

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün konu ile ilgili 02.01.2023 tarihli ve 49 no.lu ve yine aynı tarihli 41 no.lu Harcama Talimatlarında Gerçekleştirme Süresi olarak “Ocak 2023” ayı gösterilmiş iken, incelenen faturalarda yer alan ilan-reklamların;

“Yaşasın 23 Nisan – Nisan 2023 ayında – Uygun değil.

23 Nisan Çocuk Festivali - Nisan 2023 ayında - Uygun değil.

Uğur Mumcu Anma – Ocak 2023 Ayında – Uygun.

Pekiyi Tatiller - Ocak – Şubat 2023 ayında – Kısmen uygun.

Yenikent Kapalı Pazaryeri Açılışı (Temel Atma Töreni) – Ocak 2023 – Uygun.

Severek Sevilerek – Ocak 2023 – Uygun.

Severek Sevilerek – Şubat 2023 – Uygun değil”

Şeklinde olduğu,

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün konu ile ilgili 01.03.2023 tarihli ve 50 no.lu Harcama Talimatında Gerçekleştirme Süresi olarak “Mart 2023” ayı gösterilmiş iken, incelenen faturada yer alan ilan-reklamların;

“Hüsnü DORUK (DOKAK) Mahrem – Mart ve Nisan 2023 – Kısmen uygun

Ramazan Bayramı - Nisan 2023 ayında - Uygun değil.

Bir Kucak Mutluluğa Ortak Olun – Mart 2023 – Uygun.

Nevruz Bayramı - Mart 2023 – Uygun.

3D Festival – Şubat 2023 – Uygun Değil”

Şeklinde olduğu anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, Harcama Talimatında yer alan gerçekleştirme süresine uygun hareket edilmemiş, gerçekleştirme süresi bittiği halde ilan – reklam yapılmıştır.

Harcama Talimatında yer alan gerçekleştirme süresine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

B) Yenikent Kapalı Pazaryeri Açılışı (Temel Atma Töreni) Tanıtımı Amacıyla Yapıtılan Billboard ve CLP İlan Bedellerinin Bir Kısımının Temel Atma Töreninden Sonraki Günlere Ait Olması

Yenikent Kapalı Pazaryeri Açılışı (Temel Atma Töreni) 14 Ocak 2023 tarihinde yapılmış olmasına rağmen Temel Atma Töreni ile ilgili ilanların 02.01.2023 ile 29.01.2023 tarihleri arasında yapıldığı tespit edilmiştir.

14 Ocak 2023 tarihinde Yenikent Kapalı Pazaryeri Açılışı (Temel Atma Töreni) yapılmış olmasına rağmen tören ile ilgili davet niteliği taşıyan billboard ve CLP ilanlarının 02.01.2023 ile 29.01.2023 tarihleri arasında yapılmış olması uygun değildir.

C) İşin Yapıldığına İlişkin Düzenlenen Tutanakların Usulüne Uygun Olmaması ve Tutarsız Olması

Hizmetin yapıldığına ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olmasa da ödeme evrakına eklenen “Tutanak” metinlerinde;

“Odunpazarı Belediyesi “Faaliyet ve çalışmaları” İçeren İlanları Mart, Nisan, Mayıs 2023 tarihinde kentimizde bulunan billboard ve clp’lerde dönüşümlü olarak ilan edildiği; tarafımızca görülüp uygunluğu tespit edilmiştir.” Şeklinde ifadelere yer verilmiş olup, bu ifadeler yetersiz olduğu gibi ödeme belgesinin diğer ekleri ile de uyumlu değildir. Şöyle ki;

04.05.2023 Tarihli “Tutanak” Ocak 2023 tarihinde yapılan ilan reklamlara ait ise de ilan reklamların uygulama tarihleri aşağıdaki gibi olup;

Yaşasın 23 Nisan – Nisan 2023 ayında – Uygun değil.

23 Nisan Çocuk Festivali - Nisan 2023 ayında - Uygun değil.

Uğur Mumcu Anma – Ocak 2023 Ayında – Uygun.

Pekiye Tatiller - Ocak – Şubat 2023 ayında – Kısmen uygun.

Tutanak ile çelişki içermektedir.

01.05.2023 Tarihli “Tutanak” Ocak 2023 tarihinde yapılan ilan reklamlara ait ise de ilan reklamların uygulama tarihleri aşağıdaki gibi olup;

Yenikent Kapalı Pazaryeri Açılışı (Temel Atma Töreni) – Ocak 2023 – Uygun.

Severek Sevilerek – Ocak 2023 – Uygun.

Severek Sevilerek – Şubat 2023 – Uygun değil.

Tutanak ile çelişki içermektedir.

03.05.2023 Tarihli “Tutanak” Mart – Nisan – Mayıs 2023 tarihinde yapılan ilan reklamlara ait ise de ilan reklamların uygulama tarihleri aşağıdaki gibi olup;

Hüsnü DORUK (DOKAK) Mahrem – Mart ve Nisan 2023 – Kısmen uygun

Ramazan Bayramı - Nisan 2023 ayında - Uygun değil.

Bir Kucak Mutluluğa Ortak Olun – Mart 2023 – Uygun.

Nevruz Bayramı - Mart 2023 – Uygun.

3D Festival – Şubat 2023 – Uygun Değil.

Tutanak ile çelişki içermektedir.

Yapılan hizmet alımı ile ilgili olarak Hizmet İşleri Kabul Tutanağı düzenlenmesi ve Hizmet İşleri Kabul Tutanağının hizmet alımı tamamlandıktan sonra düzenlenmesi, alınan hizmet ile uyumlu olması gerekmektedir.

D) Belediyenin Faaliyet ve Çalışmalarının Tanıtımı Amacıyla Yaptırılan Billboard ve CLP İlanlarının Hangi Billboard ve CLP’de Yayınlandığına İlişkin Kayıtların Tutulmaması

Belediyenin faaliyet ve çalışmalarının tanıtımı amacıyla yaptırılan billboard ve CLP ilanları ile ilgili ilanların hangi billboard ve clp’de yayınlandığına ilişkin kayıtların tutulması ve ödemeye ilişkin hesaplamaların bu kayıtlar esas alınarak yapılması gerekmektedir. Kaldı ki, Odunpazarı Belediyesinin belediye sınırları içerisinde bulunan billboard ve CLP’lerde %20 oranında ücretsiz kullanım hakkı bulunmaktadır. Hem bu hakkın takibi, hem de ücreti

karşılığında yaptırılacak ilan ve reklamların hangi billboard ve CLP’lerde yayınlandığının kayıt altına alınması ödemenin doğru yapılması açısından zorunludur.

Buna göre, Belediyenin faaliyet ve çalışmalarının tanıtımı amacıyla yaptırılan billboard ve CLP ilanları ile ilgili ilanların hangi billboard ve clp’de yayınlandığına ilişkin kayıtların tutulması gerekmektedir.

BULGU 20: Belediyenin Faaliyet ve Çalışmalarının Tanıtımı Amacıyla Yaptırılan Billboard ve Işıklı Şehir Afişi İlanlarının Eskişehir Büyükşehir Belediyesinden Teklif Alınmaksızın “Tarifeye Bağlı Ödeme” Kabul Edilerek Bir Firmaya Harcama Talimatı ile Yaptırılması

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Tarifeye bağlı ödemeler” başlıklı 27’nci maddesi hükmüne aykırı olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerin sunulan tekel niteliğindeki ilan niteliğinde olmayan billboard ve CLP ilanlarının sadece harcama talimatı düzenlenmek suretiyle ödendiği görülmüştür.

Odunpazarı Belediyesi sınırları içerisinde Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin işletmekte olduğu Billboard ve CLP’ler bulunduğundan, ilan ve reklamların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesi (b) bendine göre temin edilmesinin uygun olmadığı ayrıca tarifeye bağlı ödeme olarak değil, hizmet alımı olarak temin edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, hizmetin yapıldığına ilişkin sadece tutanak düzenlenmiş, bu tutanak hizmet alımı tamamlanmadan önce düzenlenmiş ve Hizmet İşleri Kabul Tutanağı hiç düzenlenmemiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) *Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.*

d) *Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterli kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”

Denilmekte iken, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin “Tarifeye bağlı ödemeler” başlıklı 27'nci maddesinde;

“Komisyon ücretleri ve kovuşturma giderleri, kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerinca sunulan tekel niteliğindeki ilan, sigorta ile gazete, dergi, radyo, televizyon ve benzeri araçların abone giderlerinin ödenmesinde aşağıdaki ödeme belgeleri aranır.

...

c) *İlan giderlerinin ödenmesinde;*

1) *Harcama talimatı,*

2) *Fatura,*

3) *İlanın hangi tarihte ve hangi yayın aracıyla (radyo, televizyon ve benzeri araçlar) yapıldığına ilişkin yazı veya tutanak,*

4) *Basılı yayınlarda (gazete, dergi ve benzeri yayınlar) ilanın yapıldığı gazete veya derginin nüshası.”*

Düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, söz konusu billboard ve CLP ilanlarının 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesinin (d) bendine göre temin edilebileceği gibi, ihtiyacın parasal büyüklüğüne göre 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun diğer ihale usullerine göre yapılması da mümkündür. Uygulamada kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerin sunulan tekel niteliğindeki ilan niteliğinde olmayan söz konusu ihtiyacın mevzuat hükümlerine aykırı olarak sadece harcama talimatı düzenlenmek suretiyle ödenmesi mevzuat hükümlerine uygun bulunmamıştır.

Öte yandan, konu ile ilgili ödeme evrakına işin yapıldığına ilişkin sadece “Odunpazarı Belediyesi “Faaliyet ve çalışmaları” İçeren İlanları Mart, Nisan, Mayıs 2023 tarihinde kentimizde bulunan billboard ve clp’lerde dönüşümlü olarak ilan edildiği; tarafımızca görülüp uygunluğu tespit edilmiştir.” şeklinde ve sadece ilan tarihlerinin farklı olduğu, işin bitim tarihinden önce düzenlenen “tutanak” eklenmek suretiyle ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Çeşitli hizmet alımları” başlıklı 37’nci maddesinde belirtildiği üzere hizmetin gereği gibi yerine getirildiğini gösteren “Hizmet İşleri Kabul Tutanağı” Hizmet İşleri Hakediş Raporu eki olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Hizmet Alımları Muayene Kabul Yönetmeliği’nin “Taahhüt konusu hizmet yerine getirilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz” hükmüne göre, Hizmet İşleri Kabul Tutanağı’nın hizmet alımı tamamlandıktan sonra düzenlenmesi gerekmektedir.

Uygulamada bu hususa da dikkat edilmediği, düzenlenen Tutanağın hizmet alımı tamamlanmadan düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, ihtiyacının kamu kurum ve kuruluşlarınca veya kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında bir imtiyaz hakkı dahilinde özel hukuk tüzel kişilerin sunulan tekel niteliğindeki ilan niteliğinde olmayan söz konusu ihtiyacın mevzuat hükümlerine aykırı olarak sadece harcama talimatı düzenlenmek suretiyle değil, 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre temin edilebileceği gibi, ihtiyacın parasal büyüklüğüne göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun diğer ihale usullerine göre temin edilmesi, alınan hizmet ile ilgili olarak Hizmet İşleri Kabul Tutanağı düzenlenmesi, Hizmet İşleri Kabul Tutanağının hizmet alımı tamamlandıktan sonra düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi Elektrik Aboneliği Faturasında Reaktif Tüketim Bedelinin Yer Alması ve Yapım Aşamasında İş Yapan Taşeronlar Tarafından Tüketilen Elektrik Bedelinin Bütçeden Ödenmesi

Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi elektrik aboneliğinin faturasında reaktif tüketim bedelinin yer aldığı ve elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurulmasına rağmen sistemin sağlıklı olarak çalıştırılmaması veya bakım, onarım ve arızalarının zamanında yapılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödendiği görülmüştür.

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 13'üncü maddesinde; kurulu gücü 50 kVA'nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuz üçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde on beşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli elektrik faturasına yansıtılmaktadır.

Elektrik faturasına yansıtılan reaktif enerji bedelinin önüne geçebilmek, kompanzasyon sisteminin kurulması ve sonraki süreçte sistemin etkin olarak çalışmasını temin için zaruri bakımlarının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi elektrik aboneliğinin faturasında reaktif tüketim bedelinin yer aldığı, Tesis yeni yapıldığı için elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurulmasına rağmen sistemin sağlıklı olarak çalıştırılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödendiği anlaşılmıştır.

Ayrıca, Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezinin inşaat aşamasında Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından ayrıca şantiye elektriği tüketim bedelleri de ödenmiş olduğu ancak Müteahhitlerden veya Taşeronlardan herhangi bir tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik kullanılmasını teminen kompanzasyon sisteminin sağlıklı olarak çalıştırılması, bakımlarının zamanında yaptırılarak

reaktif enerji bedeli ödenmesine mahal verilmemesi, inşaat aşamasında Belediye bütçesinden ödenmiş olan şantiye elektriği tüketim bedellerinin de müteahhitlerden veya taşeronlardan tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Belediyenin Elektrik Tüketim Giderleri İçerisinde Bazı Aboneliklerin Faturalarında Reaktif Tüketim Bedelinin Yer Alması

Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Park ve Bahçeler Müdürlüğü birimlerine bağlı elektrik aboneliklerinin bir kısmının faturasında reaktif tüketim bedelinin yer aldığı görülmüştür.

Elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurulmasına rağmen sistemin sağlıklı olarak çalıştırılmaması veya bakım, onarım ve arızalarının zamanında yapılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödenmiştir.

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 13'üncü maddesinde; kurulu gücü 50 kVA'nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuz üçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde on beşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli elektrik faturasına yansıtılmaktadır.

Elektrik faturasına yansıtılan reaktif enerji bedelinin önüne geçebilmek, kompanzasyon sisteminin kurulması ve sonraki süreçte sistemin etkin olarak çalışmasını temin için zaruri bakımlarının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Park ve Bahçeler Müdürlüğü birimlerine bağlı elektrik aboneliklerinin bir kısmının faturasında reaktif tüketim bedelinin yer aldığı, söz konusu aboneliklerin elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurulmasına rağmen sistemin sağlıklı olarak çalıştırılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödendiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik kullanılmasını teminen kompanzasyon sisteminin sağlıklı olarak çalıştırılması, bakımlarının zamanında yaptırılarak reaktif enerji bedeli ödenmesine mahal verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 23: Alt Yükleniciye Yaptırılan İş Kısımlarının Mevzuatın Belirlediği Oranların Üzerinde Olması

Belediye tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihalesi gerçekleştirilen Yenikent Kapalı Pazar Yeri ve Kültür Merkezi Yapım İşinde, alt yükleniciye yaptırılan iş kısımlarının mevzuatın belirlediği oranın üzerinde olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibariyle bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Şartnamenin "Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması ve Sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde; *"İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez."* denilmektedir.

Buna göre yapım işlerinde işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacaktır. Ayrıca işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyecektir.

Belediye tarafından ihalesi gerçekleştirilmiş olan 117.770.000,00 TL sözleşme bedelli Yenikent Kapalı Pazar Yeri ve Kültür Merkezi Yapım İşinin alt yüklenici sözleşmelerinin incelenmesi sonucunda, işin 76.999.193,43 TL'lik kısmı için alt yükleniciler ile sözleşme imzalandığı görülmüştür. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre alt yüklenicilere yaptırılacak işin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %50'sini geçmemesi gerekirken, bu oran %65,38 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, yüklenicinin teklif tarihi ile alt yükleniciyle yapmış olduğu sözleşme tarihlerinde oluşan enflasyonun önemli ölçüde fark ettiğini ve alt yüklenici

sözleşme tarihlerinin, uygulama ayı Pn değerine bölüldüğünde alt yüklenici oranlarının sözleşme koşullarına uygun olduğunu ifade etmiştir.

İdare cevabında alt yüklenici sözleşme tarihlerinin, uygulama ayı Pn değerine bölüldüğünde alt yüklenici oranlarının sözleşme koşullarına uygun olduğunu ifade etse de, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması ve Sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde belirtilen, "*İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez.*" hükmüne istinaden alt yüklenici oranının hesabında sözleşme bedelinin esas alınması gerekmektedir. Nitekim madde hükmünde alt yüklenici sözleşme bedellerinin Pn ile ihale tarihine çekilmesine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle alt yüklenici oranlarının sözleşme koşullarına uygun olup olmadığının tespitinde sözleşme bedeli dikkate alınmalıdır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan yapım işi ihalelerinde alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilirken yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kamu İdaresinin kadrolu işçilerinin bir kısmının yıllık izinlerini kullanmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti olarak ödenmesi nedeniyle ek mali külfet oluşturduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık Ücretli İzin Hakkı ve İzin Süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere iş yerinde işe başladığı günden itibaren yıllık ücretli izin verileceği ifade edilmiş, hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un "Yıllık Ücretli İznin Uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, "Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp

da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'ne aykırı olarak izin kullandırmayan işverenlere bu durumda olan her işçi için idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Diğer yandan Tasarruf Tedbirleri ile ilgili 29.06.2021 tarihli ve 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin "Personel Giderleri" başlıklı bölümünde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, ilgili yıl içerisinde kullanılacağı ve ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin süreleri, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyeceği, işverenin de düzenli olarak işçilerin yıllık izinlerini kullandırmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, idare tarafından istihdam edilen işçi statüsündeki 55 adet personelden 100 günden fazla izin hakkı olan 7, 60-100 gün arası izin hakkı olan 17 çalışanın bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası yaptırımını ile karşılaşılmaması ve biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde Kamu İdaresi açısından ek bir mali külfetin ortaya çıkmaması adına söz konusu yıllık izinlerin mevzuata ve tasarruf tedbirlerine uygun bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 25: Yaşlı Bakım Merkezi için Yeterli İşçilik Bildiriminde Bulunulmaması Nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumuna Fazladan Prim Ödemesinde Bulunulması

Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi ile ilgili müteahhitlere ve taşeronlara yaptırılan işlerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmemesi/eksik bildirilmesi sonucu dosyaya yeterli prim ödemesi yapılmadığı ve sonucunda da SGK'ya fark prim ödenmesi yapıldığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Asgari işçilik uygulaması ve uzlaşma" başlıklı 85'inci maddesinde;

"İşverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgari işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından yapılır.

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerden ve özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı Kurumca araştırılır. Bu araştırma sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmemiş olduğu anlaşılırsa, eksik bildirilen işçilik tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, 89 uncu madde gereği hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte bir ay içinde ödenmek üzere işverene tebliğ edilir. Tebliğ edilen prim ve gecikme cezası ve gecikme zammının ödendiği veya ödeneceğinin işveren tarafından yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde borç kesinleşir. Kuruma verilecek taahhütnamede üstlenilen ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde, işveren hakkında 88 inci ve 89 uncu maddeler uyarınca işlem yapılır. Tebliğ edilen prim ve gecikme cezası ve gecikme zammının ödenmemesi, taahhütname verilmemesi veya Kurumca işyerinin denetlenmesine gerek görülmesi durumunda Kurumca inceleme yapılır.

Bu maddenin birinci ve ikinci fıkrasında belirtilen usûllerle Kuruma bildirilmediği tespit edilen asgarî işçilik tutarı üzerinden Kurumca re'sen tahakkuk ettirilen sigorta primleri, 88 inci ve 89 uncu maddeler dikkate alınarak işverene tebliğ edilir. İşveren, tebliğ edilen prim borcuna karşı tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde Kuruma itiraz edebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazın reddi halinde işveren, kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay

İçinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvurulması, prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz.

Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurlarınca, Kuruma asgarî işçilik tutarının bildirilmediği tespit edilen işyerleri hakkında ayrıca 102 nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi ile (e) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca idarî para cezası uygulanır.

...”

Denilmektedir.

Uygulamada, Odunpazarı Belediyesi tarafından kısmen aynı bağış ile yaptırılan Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi ile ilgili müteahhitlere ve taşeronlara yaptırılan işlerin Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmemesi/eksik bildirilmesi sonucu dosyaya yeterli prim ödemesi yapılmamış sonucunda da SGK tarafından dosya için hesaplanan prim ile yatırılan prim arasındaki fark kadar prim ödenmesi talebinde bulunulmuş aksi halde yeterli işçilik bildiriminde bulunup bulunulmadığı hususu için işyeri kayıtlarının Kurum tarafından inceleneceği hususu Belediyeye bildirilmiştir.

Denetime sunulan belgeler üzerinden yapılan incelemede, Lütfü Yüksel Yaşlı Bakım Merkezi ile ilgili müteahhitlere ve taşeronlara yaptırılan işlerin Sosyal Güvenlik Kurumu’na eksik bildirildiği, bildirilen bazı işlerin de SGK tarafından dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. Sonucunda da SGK tarafından hesaplanan prim ile yatırılan prim arasındaki fark kadar prim ödenmesi talebinde bulunulmuş ve bu talep Belediye tarafından karşılanmıştır.

Sonuç olarak, SGK tarafından hesaplanan prim ile yatırılan prim arasındaki fark kadar prim ödenmesi durumunda kalmamak için Belediye tarafından müteahhitlere veya taşeronlara yaptırılan işlerin işçilik bildirimlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu’na tam olarak bildirildiğinin takip edilmesi gerekmektedir.

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

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	Cari dönemde 14 Nolu Bulgu yapılmıştır.
Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Cari dönemde 13 Nolu Bulgu yapılmıştır.
Reklam Alanlarının İşletilmesinin Ücretsiz Olarak Spor Kulübünün Vakfına Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Cari dönemde 11 Nolu Bulgu yapılmıştır.
İş Yerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Cari dönemde 7 Nolu Bulgu yapılmıştır.
Kreş Hizmeti Ücretlerinin Tebliğe Uygun Olarak Belirlenmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer kamu kurumu personeli için farklı tutarlarda hizmet ücreti belirlenmesi uygulaması sonlandırılmış ancak gelirlerin giderleri karşılamadığı görüldüğünden cari dönemde 6 No.lu Bulgu yapılmıştır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Cari dönemde 24 Nolu Bulgu yapılmıştır.