



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	11
7.	DENETİM BULGULARI .....	11
8.	EKLER.....	70



## TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: İmalat Yapılmayan Aşırı Düşük Fiyatlı İş Kalemleri.....	19
Tablo 9: Süre Uzatımı ve İş Artışı Kararları.....	22
Tablo 10: Konseye Tahsis Edilen Taşınmazlar .....	27
Tablo 11: İşgalli Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi.....	30
Tablo 12: Pazarlık Usulü (21/b) Yapılan İhaleler .....	34
Tablo 13: Şikâyet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler .....	55



## KISALTMALAR

<b>ILO:</b>	Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>İKN:</b>	İhale Kayıt Numarası
<b>KDV:</b>	Katma Değer Vergisi
<b>KHK:</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>SGK:</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SUT:</b>	Sağlık Uygulama Tebliği





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Arsaya İlişkin Muhasebe Kaydının Yapılmaması
2. İdare Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
3. Kalkınma Ajansına Ödenmek Üzere Hesaplanan İdare Katılım Payının Muhasebeleştirilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması
2. Yol Düzenlemeleri ile Bakım ve Onarımlarının Yapılması İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
3. Kent Parkı Düzenlenmesi ve İşletilmesi İşinde İhale İlkelerine Riayet Edilmemesi
4. Kent Konseyine Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi ve Bu Taşınmazların da Kent Konseyi Tarafından Derneklere Tahsis Edilmesi
5. İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
6. Yol ve Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Belediye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Devredilmesi
7. Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması
8. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması
9. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ücret Talep Edilmesi
10. Bazı İş Yerlerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahakkuk Edilmemiş Olması
11. Temsil Ağırlandırma Faaliyetleri Kapsamında Yapılan Mal Alımında İhale Yapılmaması

12. İlçe Sınırları İçinde Faaliyette Bulunan İş Yeri Sayıları ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Sayıları Arasında Önemli Düzeyde Fark Olması
13. İş Yerlerinde Emlak Vergisinin Uygulanmasına İlişkin Hatalar Yapılması
14. Pazarlık Usulü Yapılan İhalelerde Şikâyet Sürelerinin Gözetilmemesi
15. İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi
16. İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması
17. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi
18. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması
19. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
20. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi
21. Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi
22. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

İstanbul Ataşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun 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 da 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 ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

İstanbul Ataşehir Belediyesinin karar organı olan Ataşehir Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta 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 sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre 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 dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

İstanbul Ataşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetim Birimidir. Başkana bağlı 5 adet memur başkan yardımcısı, 3 adet meclis başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır:

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	903	322
Sözleşmeli Personel	-	137
Kadrolu İşçi	450	23
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1.353</b>	<b>482</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2.204

### 1.3. Mali Yapı

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

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

İstanbul Ataşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	76.044.000,00	9.382.000,00	85.426.000,00	77.096.087,80	8.329.912,20	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	10.118.000,00	389.160,78	10.507.160,78	9.390.377,27	1.116.783,51	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	344.415.720,00	-5.169.434,73	339.246.285,27	316.667.406,84	22.578.878,43	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	17.000.000,00	3.764.000,00	20.764.000,00	14.241.448,59	6.522.551,41	0,00
05	Cari Transferler	96.157,74	5.300.000,00	136.000,00	5.532.157,74	5.462.062,53	39.280,32	30.814,89
06	Sermaye Giderleri	9.935.475,99	54.272.280,00	16.199.325,0	80.407.081,94	55.294.533,34	2.640.154,47	22.472.394,13
07	Sermaye Transferleri	0,00	2.850.000,00	770.000,00	3.620.000,00	2.292.279,68	1.327.720,32	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	28.000.000,00	-25.471.052	2.528.948,00	0,00	2.528.948,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>10.031.633,73</b>	<b>538.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>548.031.633,73</b>	<b>480.444.196,05</b>	<b>45.084.228,66</b>	<b>22.503.209,02</b>

İstanbul Ataşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 538.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 10.031.633,73 TL ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 548.031.633,73 TL olmuştur. Yıl içinde 480.444.196,05 TL Bütçe Gideri yapılmış, 45.084.228,66 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 22.503.209,02 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	230.751.000,00	180.096.115,90	218.698,25	179.877.417,65	77,95
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.270.000,00	21.311.371,97	116.107,49	21.195.264,48	77,72
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.500.000,00	2.662.326,68	0,00	2.662.326,68	106,49
05- Diğer Gelirler	176.915.000,00	159.859.150,92	145.434,31	159.713.716,61	90,28
06- Sermaye Gelirleri	102.000.000,00	30.760.668,92	0,00	30.760.668,92	30,16
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.436.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>538.000.000,00</b>	<b>394.689.634,39</b>	<b>480.240,05</b>	<b>394.209.394,34</b>	<b>73,27</b>

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 73,27 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %77,95; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %77,72; sermaye gelirleri %30,16; alınan bağış ve yardımlar ise %106,49 oranında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	76.044.000,00	77.096.087,80	101,38
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.118.000,00	9.390.377,27	92,81
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	344.415.720,00	316.667.406,84	91,94
04- Faiz Gideri	17.000.000,00	14.241.448,59	83,77
05- Cari Transferler	5.396.157,74	5.462.062,53	101,22
06- Sermaye Giderleri	64.207.755,99	55.294.533,34	86,12
07- Sermaye Transferleri	2.850.000,00	2.292.279,68	80,43
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	28.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>548.031.633,73</b>	<b>480.444.196,05</b>	<b>87,67</b>

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %87,67 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler giderleri %101,22; personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri ise %101,38 oranında gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	164.926.800,35	167.567.021,62	180.096.115,90	2	7
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.642.855,85	18.231.280,98	21.311.371,97	-12	17
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	190.929,90	0,00	2.662.326,68	-100	-
Diğer Gelirler	131.129.960,94	132.181.412,12	159.859.150,92	1	21

Sermaye Gelirleri	78.982.311,72	19.255.631,73	30.760.668,92	-76	60
<b>Toplam</b>	<b>395.872.858,76</b>	<b>337.235.346,45</b>	<b>394.689.634,39</b>	<b>-15</b>	<b>17</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.574.737,61	-1.789.610,23	-480.240,05	-50	-73
<b>Net Toplam</b>	<b>392.298.121,15</b>	<b>335.445.736,22</b>	<b>394.209.394,34</b>	<b>-14</b>	<b>18</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre %18 artış göstererek 394.209.394,34 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardımlar ile özel giderler 2020 yılında 2.662.326,68 TL, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %17 artış ile 21.311.371,97 TL, diğer gelirler %21 artış ile 159.859.150,92 TL ve sermaye gelirleri ise %60 artış ile 30.760.668,92 TL olarak gerçekleşmiştir. Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artması ile birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da gelir artışında etkili olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	54.909.182,62	65.328.514,36	77.096.087,80	19	18
SGK Devlet Prim Giderleri	7.667.670,51	8.829.615,00	9.390.377,27	15	6
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	281.517.038,57	302.341.212,76	316.667.406,84	7	5
Faiz Giderleri	11.614.157,86	17.999.238,52	14.241.448,59	55	-21
Cari Transferler	6.589.531,03	3.946.774,85	5.462.062,53	-40	38
Sermaye Giderleri	100.404.735,32	45.815.923,09	55.294.533,34	-54	21
Sermaye Transferleri	200.000,00	2.150.832,73	2.292.279,68	975	7
<b>Toplam</b>	<b>462.902.315,91</b>	<b>446.412.111,31</b>	<b>480.444.196,05</b>	<b>-4</b>	<b>8</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 34.032.084,74 TL (%8) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 77.096.087,80 TL, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 9.390.377,27 TL, mal ve hizmet alım giderlerinin 316.667.406,84 TL, sermaye giderlerinin 55.294.533,34 TL, cari transferlerin 5.462.062,53 TL ve sermaye transferlerinin 2.292.279,68 TL, faiz giderlerinin ise 14.241.448,59 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 465.640.722,45 TL, Faaliyet Geliri 436.658.360,22 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 28.982.362,23 TL olarak gerçekleşmiştir.



İstanbul Ataşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ataşehir Belediyesi Personel Ltd. Şti.	200.000,00	200.000,00	100
2	Atabel İnş. Tem.Gıda San. ve Tic. AŞ	5.250.000,00	5.250.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ataşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

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

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

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

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

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

sonuçlandırılmıştır.

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu,

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

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 31.12.2005 tarihli ve 26040-3. mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2006’da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; *“İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı 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 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi’nin *“Teşkilat yapısı değiştirilen kamu idareleri yeni durumlarına göre yeniden eylem planı hazırlayacaklardır...”* denilmektedir. Bu hükme istinaden Ataşehir Belediyesi tarafından İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve uygulanmaktadır; 2020 yılı içerisinde güncelleme çalışmaları devam etmektedir.

İdarenin hazırlamış olduğu faaliyet raporlarında harcama yetkilileri ve üst yönetici tarafından imzalanması gereken “İç kontrol güvence beyanları” bulunmaktadır.

Organizasyon yapısı içerisinde pozisyonlar açık bir şekilde belli olsa da görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin yazılı bir form oluşturulmamıştır. Aynı şekilde yetki devirleri ve sınırları da yazılı şekilde belirlenmemiştir.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır.

İdare iç kontrol riskleri konusunda, yasal ve operasyonel riskleri belirlemiştir. Ancak değişen mevzuat ve süreçler gereği revizelerin yapılması gerekmektedir.

Ön mali kontrol sistemi, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak hazırlanmıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Ancak İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirip, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamamaktadır.

Ayrıca Kurumda, Belediye Başkanına bağlı olarak iç denetim birimi bulunmakta ve 1 adet iç denetçi görev yapmaktadır. İç denetim birimi tarafından harcama sonrası süreç ve uygunluk denetimi yapılmaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İstanbul Ataşehir Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

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

## **BULGU 1: Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Arsaya İlişkin Muhasebe Kaydının Yapılmaması**

İdare tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesine arsa tahsis edilmiş; ancak bu tahsis işlemi muhasebeleştirilmemiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250- Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189'uncu maddesine göre, tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250- Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir şekilde bilgi üretebilmesi amacıyla; Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların mali tablolarda gösterilmesini teminen 27.12.2014 tarih ve 29218 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 41 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları) Genel Tebliği'nde detaylı açıklamalara yer verilmiş, bu kapsamda "250-Arazi ve Arsalar Hesabı", "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252-Binalar Hesabı'nın detayında tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla "02- Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar"; "500-Net Değer Hesabı'nın detayında da "11- Tahsis Edilen Taşınmazlar" ve "13- Tahsis Edilen Taşınmazlara Ayrılan Amortismanlar" olmak üzere yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına eklenmiştir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, arsa niteliğindeki 1 adet taşınmazın İstanbul Büyükşehir Belediyesine tahsis edildiği, ancak bu tahsise binaen yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmaz tahsisine ilişkin muhasebeleştirme işleminin 2021 yılında yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, bahsi geçen muhasebeleştirme işleminin ilgili yılı içinde yapılmaması sebebiyle, 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 500-Net Değer Hesabı hatalı tutarlarla yer almıştır.

## **BULGU 2: İdare Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi**

İdare taşınmazlarının değer olarak takibi yapılamamakta, varlıkların muhasebeleştirilmiş değeri bilinmemekte, bu nedenle de maddi duran varlık hesap grubu doğru ve sağlıklı bilgi üretmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde, maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılacağı belirtilerek maddi duran varlıklar hesap gruba ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi olarak belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması; "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; taşınmazların rayiç değeri, maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, geçici 1'inci maddede, mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler

düzenlenmiş ve Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

İdare hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2020 yılında gerçekleştirilen taşınmaz satışının muhasebeleştirilmesinde, taşınmazın ilgili varlık hesabındaki kayıtlı değeri üzerinden değil de satış döneminde hesaplanan vergiye tabi rayiç bedeli üzerinden çıkışının gerçekleştirildiği, aradaki farkın da satış karı olarak muhasebe kaydına alındığı görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediye taşınmazlarının büyük bir kısmının kuruluş aşamasında çevre belediyelerden bedelsiz devrolduğu, satışı yapılan taşınmazın devir dönemindeki değeri bilinemediğinden satış yapılan yıldaki vergiye tabi rayiç bedeli üzerinden taşınmaz satış işleminin muhasebeleştirildiği belirtilmiştir. Ancak bu sebepler, taşınmazların ilgili varlık hesaplarındaki kayıtlı değerinin bilinmemesine haklı bir gerekçe oluşturmamaktadır. Zira İdare, değeri bilinmeyen taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik esaslarına göre envanter çalışmalarını yapmakla yükümlüdür.

Netice itibariyle, İdare taşınmazlarının büyük bir kısmının 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubundaki kayıtlı değeri bilinmemekte ve söz konusu hesaplar mali tablolarda hatalı tutarlarla yer almaktadır.

### **BULGU 3: Kalkınma Ajansına Ödenmek Üzere Hesaplanan İdare Katılım Payının Muhasebeleştirilmemesi**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereği Belediye tarafından ilgili kalkınma ajansına ödenmek üzere hesaplanan katılım payı, 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Bu durumda, Yönetmelik'in 277'nci maddesine göre, diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar söz konusu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilecektir. Sonrasında ise, bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarlar bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilecektir.



İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 2020 yılında İstanbul Kalkınma Ajansına katılım payı olarak aktarılmak üzere 1.904.655,70 TL hesaplandığı, ancak İdare tarafından hesaplanan bu payın Ajansa gönderilmediği; Ajansa gönderilmeyen paylardan dolayı İLBANK'ın, İdarenin genel bütçe vergi gelirlerinden yıl içerisinde 1.076.589,90 TL tutarında kesinti yaparak İstanbul Kalkınma Ajansına aktardığı; ancak ödenmeyen Ajans payının muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; denetim esnasında bilgisi sunulan kesintilerin dışında İLBANK tarafından yapılan kesintilerin olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, bulgudaki 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile 630- Giderler Hesaplarında eksik gösterilen tutarlar güncellenmiştir. Bu durumda, İdarece, İLBANK tarafından kesilen 1.076.589,90 TL muhasebeleştirilmiş; ancak İstanbul Kalkınma Ajansına gönderilmeyen katılım payı bakiyesi (1.904.655,70 – 1.076.589,9) 828.065,80 TL ise, 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilmemiştir.

Netice olarak, kalkınma ajansı paylarının tamamının muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, İdarenin mali tablolarında 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile 630-Giderler Hesabı 828.065,80 TL eksik tutarla yer almıştır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması**

İdarenin 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarı birbirine eşit değildir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "102 Banka Hesabı" başlıklı 55'inci maddesinde, bu hesabın; kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 57'nci maddesine göre de bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere

gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)" başlıklı 58'inci maddesinde, bu hesabın; kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracağı ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in hesabın işleyişini anlatan 60'ncü maddesinde ise düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paraların bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdarenin banka hesabından çıkış yapılabilmesi için çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bir başka deyişle 102-Banka Hesabına yapılan alacak kaydı tutarında 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç kaydı çalışmalıdır. Bunun sonucunda da 102-Banka Hesabının alacak toplamı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamının birbirine eşit olması gerekmektedir.

İdarenin 2020 yılı kesin mizanının incelenmesi neticesinde, 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbiri ile uyumlu olmadığı görülmüştür. Şöyle ki: 102- Banka Hesabına 786.693.518,19 TL tutarında alacak kaydı girilmesine karşın, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına 835.533.415,53 TL tutarında borç kaydı girilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; bulguda belirtilen hatanın muhasebe sisteminin farklı hesap kodu atması ve yine sehven Halkbank ve Ziraat Bankası hesap kodunda farklı hesapların çalışması sonucu oluştuğu, bundan sonraki dönemlerde konunun takip edileceği ifade edilmiştir.

Netice itibarıyla, 102-Banka Hesabının alacak toplamı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamının birbirine eşit olmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında ilgili hesaplarda hatalı tutarlar oluşmuştur.

---

---

## **BULGU 2: Yol Düzenlemeleri ile Bakım ve Onarımlarının Yapılması İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması**

İdare tarafından, 2017/203033 ihale kayıt numaralı “2017-2019 Yılları Ataşehir İlçesi Genelinde Yol Düzenlemeleri ile Bakım Onarımlarının Yapılması İşİ”ne ait ihale 02.06.2017 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 57.997.291,81 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır. Yüklenici 11.12.2020 tarihinde, idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunmuştur. Söz konusu işe ilişkin ihale işlem dosyası ve hakediş ödemeleri incelendiğinde, öngörülen 122 iş kaleminin 51’inden hiç imalat yapılmadığı, bu kalemlerden bir kısmına yüklenicinin aşırı düşük fiyat teklif ettiği; sözleşmede işin süresi 720 gün olarak belirlenmiş iken 537 gün süre uzatımı verildiği görülmüştür.

### **a) Düşük Fiyat Teklif Edilen İş Kalemleri De Dâhil Olmak Üzere 51 İş Kaleminde Hiç İmalat Yapılmaması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5’inci maddesine göre İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. İdare, kamu menfaati adına bu ilkeleri ihalenin ve işin her aşamasında göz önünde bulundurarak işlemler tesis etmelidir.

Bulgu konusu ihale, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden sözleşmeye bağlanmıştır. İhale dokümanında 122 iş kalemi belirlenmiş ve bunlar üzerinden ihaleye çıkılmıştır.

4734 sayılı Kanun’un “*Aşırı düşük teklifler*” başlıklı 38’inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu İdarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği’nin 9’uncu maddesinde yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespitinde yapılacak çalışmalardan bahsedilmiştir. Bu çalışmalar; arazi ve zemin etüdünün yapılması, projelerin hazırlanması, mahal listesinin hazırlanması, metraj listelerinin hazırlanması, birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanmasıdır.

Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'nuncu maddesinde, idarelerin, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde, ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatları; kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçleri; ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçleri; yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetleri ve idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitlerini esas alacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 11'inci maddesinde, iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanacağı ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici karı ve genel gideri karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyetin tespit edileceği; yaklaşık maliyetin, güncelliğini kaybetmesi halinde, ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelleneceği ifadelerine yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş programı" başlıklı 17'nci maddesinde, yüklenicin, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklere, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edeceği; İdarenin, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylayacağı; yüklenicinin idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorunda olduğu, zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabileceği düzenlenmiştir.

Aşırı düşük teklif sorgulaması sadece toplam teklif bedeli üzerinden yapılmakta, iş kalemi bazında tekliflerin sorgulanması ve teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle isteklilerden bir kısmı bazı iş kalemlerine çok yüksek, bazı iş kalemlerine ise çok düşük teklifler verebilmekte, buna rağmen toplam teklif bedeli diğer isteklilerden daha düşük olduğu için ihaleyi kazanabilmektedirler. Esasen iş kalemi bazında düşük veya yüksek teklif verilmesi nihai sonucu değiştirecek nitelikte bir husus değildir. Zira öngörülen tüm işler gerçekleştirildiğinde diğer isteklilerin tekliflerine göre daha az ödemedede bulunmuş ve kamu menfaati yine sağlanmış olacaktır. Ne var ki

sözleşmenin uygulama aşamasında bazı iş kalemlerinin yaptırılıp bazılarının vazgeçilmesi veya azaltılması bu dengeyi bozacak, suiistimalin önünü açacaktır. Bu nedenle idareler tarafından ihale öncesi ihtiyaçlar tam ve doğru olarak belirlenmeli, ihalede öngörülen işlerin miktarları önemli bir sebep olmadıkça değiştirilmemeli, bu suretle yükleniciler tarafından yapılması muhtemel suiistimallerin önüne geçilmelidir.

İhale dosyası ve hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde, ihale kapsamında 122 iş kalemi olduğu, bunlardan 51 tanesinden imalat yapılmadığı, ayrıca bu 51 iş kalemi içerisinde yer alan 8 iş kalemi için yüklenici tarafından işin niteliği ve yaklaşık maliyeti de düşünüldüğünde hayatın olağan akışına aykırı şekilde aşırı düşük fiyat teklifi verildiği görülmüştür. Yine ihale kapsamında 9 yeni birim fiyat belirlenmiş ve bu yeni fiyatlı işlerle 2.193.779,06 TL tutarında imalat yapılmış, iş süresince toplamda da 56.754.398,79 TL tutarında imalat yapılmıştır.

İş süresince imalat yapılmayan ve yüklenicinin aşırı düşük teklif verdiği 8 iş kalemine ilişkin analiz aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 8: İmalat Yapılmayan Aşırı Düşük Fiyatlı İş Kalemleri**

Sıra No	Poz No	İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Ölçü Birimi	Sözleşme Miktarı (a)	Yapılan İmalat Miktarı	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatı (b)	Yüklenici Teklif Birim Fiyatı (c)	Yaklaşık Maliyet Tutarı (d=a*b)	Yüklenici Teklif Tutarı (e=a*c)	Yüklenici Teklifinin Yaklaşık Maliyetle Kıyaslanması (f=[d-e]/e)
1	ASF.02	Asfalt robotu ile yama yapılması sıkıştırılması ve nakli	TON	8.000,00	0,00	530,96	0,30	4.247.680,00	2.400,00	1.768,87 Kat Daha Ucuz
2	ASF.03	Asfalt robotu ile yama yapılması sıkıştırılması ve nakli (idare malı asfalt ile)	TON	10.000,00	0,00	349,96	0,15	3.499.600,00	1.500,00	2.332,07 Kat Daha Ucuz
3	ÖZEL.34	Finişer ile mevcut beton refüj bordürü üstüne kaplama yapılması	MT	1.000,00	0,00	22,85	0,10	22.850,00	100,00	227,50 Kat Daha Ucuz
4	ÖZEL.35	Finişer ile yeni beton refüj bordürü yapılması	MT	10.000,00	0,00	33,44	0,10	334.400,00	1.000,00	333,40 Kat Daha Ucuz
5	ÖZEL.36	Finişer ile mevcut beton yol bordürü üstüne kaplama yapılması	MT	22.022,00	0,00	19,98	0,10	439.999,56	2.202,20	198,80 Kat Daha Ucuz
6	ÖZEL.37	Finişer ile yeni beton yol bordürü yapılması	MT	20.000,00	0,00	24,43	0,10	488.600,00	2.000,00	243,30 Kat Daha Ucuz
7	ÖZEL.38	Finişer ile mevcut kaldırım üzerine beton kaplama yapılması	M2	19.457,00	0,00	38,81	0,10	755.126,17	1.945,70	387,10 Kat Daha Ucuz
8	ÖZEL.39	Finişer ile betondan yeni kaldırım yapılması	M2	40.000,00	0,00	52,15	0,10	2.086.000,00	4.000,00	520,50 Kat Daha Ucuz

		TOPLAM	11.874.255,73	15.147,90	782,89 Kat Daha Ucuz
--	--	--------	---------------	-----------	-------------------------

İdare tarafından işin yaklaşık maliyeti 60.905.424,11 TL olarak tespit edilir iken, imalat yapılmayan 51 iş kaleminin tespit edilen yaklaşık maliyet tutarı 15.762.935,94 TL'dir. Bu tutarın büyük kısmını da (11.874.255,73 TL) yukarıdaki tabloda yer alan 8 iş kalemi oluşturmaktadır. Bir başka deyişle 122 iş kaleminin %41,80'inden, 60.905.424,11 TL tutarındaki yaklaşık maliyetin de %25,88'inden hiç imalat yapılmamıştır.

İhale kapsamında imalat yapılmayan iş kalemlerinin adedi ve tutarı, yaklaşık maliyetin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu iş kalemlerine yüklenicinin aşırı düşük fiyat vermesi ise ihale sonucunu etkileyebilecek, yükleniciyi istekliler karşısında avantajlı duruma getirebilecek ve işin bütünü düşünüldüğünde İdarenin aleyhine durumlara yol açabilecektir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından: Bazı mahallelerde 1/1000 uygulama imar planının yürürlüğe girmediği, inşaat sektöründe yaşanan daralma nedeni ile planlanan dönüşümün gerçekleşmediği ve bu nedenle ÖZEL.34, ÖZEL.35, ÖZEL.36, ÖZEL.37, ÖZEL.38 ve ÖZEL.39 iş kalemlerinden imalat yapılamadığı; ihale kapsamındaki 122 iş kaleminin 71 tanesinden imalat yapıldığı, imalatı yapılan bu iş kalemlerinden 29 tanesinde yüklenici tarafından teklif edilen tutarların yaklaşık maliyetten düşük, iki tanesinin ise çok düşük fiyatlı olduğu; yüklenici tarafından imalatı yapılan iş kaleminin, "ASF.02 Asfalt Robotu ile Yama Yapılması, Sıkıştırılması ve Nakli" olduğu ve geçici kabulü henüz yapılmayan işe ilişkin inceleme ve hesaplama süreci tamamlandıktan sonra hakedişe bağlanacağı; İBB tarafından ilçe belediyelerine her yıl şartlı asfalt hibesi yapıldığı, ancak 2018 ve 2019 yıllarında Ataşehir Belediyesine şartlı asfalt hibesi yapılmadığı ve İdarenin asfalt alım ihalesine katılımın olmaması nedeni ile İdare malı asfalt ile yapılması planlanan ASF.03 Asfalt Robotu ile Yama Yapılması, Sıkıştırılması ve Nakli iş kaleminden imalat yapılamadığı; bazı iş kalemlerinde yüklenici teklif tutarlarının yaklaşık maliyet tutarından fazla olduğu ve bu nedenle yükleniciye imalat yaptırılmadığı, İdare tarafından imalatının yapıldığı; devam eden ve ilerleyen süreçte planlanacak işlerde bulguda bahsedilen hususların göz önüne alınacağı ifade edilmiştir.

Yol yapımları, düzenlemeleri, bakım ve onarımları belediyelerin temel görev ve sorumluluklarından olup belediyelere özgü süreklilik arz eden işlerdendir. Bu nedenle de, İdare her yıl bu kapsamdaki imatları hem bizzat kendi personeli ve araçları ile yapmakta hem de ihale yolu ile yüklenicilere yaptırmaktadır. İhale konusu işler birkaç mahallede değil, ilçe genelinde yapılan işlerdir. Kamu menfaati için İdare, ihtiyaçların gerçekçi olarak tespitinde, ihale sürecinin planlanmasında, ihale edilmesinde, sözleşmenin uygulanması ve kontrol

aşamalarında azami özeni göstermelidir. Bulgu konusu edilen işte, İdare tarafından işin yaklaşık maliyeti 60.905.424,11 TL olarak tespit edilir iken, 122 iş kaleminin 51 tanesinden hiç imalat yapılmamıştır. Söz konusu 51 iş kaleminin tespit edilen yaklaşık maliyet tutarı 15.762.935,94 TL'dir. Bir başka deyişle 122 iş kaleminin %41,80'inden, 60.905.424,11 TL tutarındaki yaklaşık maliyetin de %25,88'inden hiç imalat yapılmamıştır. İhale konusu yol düzenlemeleri ile bakım onarımlarının yapılması işinin mahiyeti, imalatı yapılmayan iş kalemlerinin yaklaşık maliyete göre adet ve tutar bazındaki oranları göz önüne alındığında, hata payı ya da öngörülememe durumu önemli bir boyutta olup sadece yukarıdaki gerekçelerle açıklanabilmekten uzaktır.

İdarenin yaklaşık maliyeti belirlerken iş kalemlerini ve miktarlarını doğru ve gerçekçi belirlemesi; ihale konusu işin tamamını dikkate alarak iş programının, imzalanan sözleşme ve eki belgeleri çerçevesinde sonuçlandırması; ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını açısından elzemdir. İdare 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine ihalenin ve sözleşmenin her aşamasında riayet etmekle yükümlüdür. Aksi uygulamaların ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve gizlilik ilkeleri ile bağdaşmayacağı gibi kamu menfaatlerine de uygun düşmeyeceği aşikârdır.

#### **b) Süre Uzatımının Olağan Bir Usul Olarak Kullanılması**

Yapım işi ihalelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 29'uncu maddesine istinaden süre uzatımı verilebilmektedir. Mezkûr maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında mücbir sebep nedeni ile verilecek süre uzatımı halleri düzenlenir iken dördüncü fıkrasında İdarenin sebep olduğu haller düzenlenmiştir. Söz konusu dördüncü fıkrada, İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılabileceği; beşinci fıkrasında öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek sürenin yükleniciye verileceği belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun geçici 4'üncü maddesinde, 31/8/2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmelerin, imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana

gelmesi nedeniyle, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idarenin onayına bağlı olarak feshedilip tasfiye edilebileceği veya devredilebileceği; devredilen sözleşmeler ile bu fıkra kapsamına girmekle birlikte devredilmeyen sözleşmelerde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki 60 gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak başvurması kaydıyla süre uzatımına ilişkin kısıtlama ve şartlara tabi olunmaksızın Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak idare tarafından süre uzatılabileceği ifade edilmiştir.

Covid-19 Salgınının Kamu İhale Sözleşmelerine Etkisi konulu, 01.04.2020 tarihli ve 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine göre, salgın nedeni ile sözleşme konusu işin yerine getirilmesinin geçici veya sürekli olarak, kısmen veya tamamen imkânsız hale geldiğine ilişkin yüklenici başvurularında, İdare, Hazine ve Maliye Bakanlığının değerlendirmesini alarak, süre uzatımı verilmesine veya sözleşmenin feshine karar verebilecektir.

2017/203033 ihale kayıt numaralı “2017-2019 Yılları Ataşehir İlçesi Genelinde Yol Düzenlemeleri ile Bakım Onarımlarının Yapılması İşİ”ne ait gerek ihale dokümanında gerekse de sözleşmesinde işin süresi 720 gün olarak belirlenmiştir; ancak, iş kapsamında 4 defa süre uzatımı verilmiş ve işin süresi toplamda 537 gün uzatılmıştır.

İdarenin süre uzatımı ve iş artışı kararlarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 9: Süre Uzatımı ve İş Artışı Kararları**

Konu	Tarih	Takvim Günü	İş Artışı	Gereke
Süre Uzatımı	26.06.2019	147	-	4735 sayılı Kanun’un Geçici 4’üncü Maddesi
Süre Uzatımı	24.03.2020	180	-	Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 29’uncu Maddesi
Süre Uzatımı	20.05.2020	150	-	Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 29’uncu Maddesi
İş Artışı ve Süre Uzatımı	23.10.2020	60	1.154.146,11	Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 29’uncu Maddesi
<b>TOPLAM</b>		<b>537</b>	<b>1.154.146,11</b>	

İdare, sadece 26.06.2019 tarihli süre uzatımını 4735 sayılı Kanun’un geçici 4’üncü maddesine istinaden yapmıştır. Ancak, Hazine ve Maliye Bakanlığından görüş alınmamıştır. Diğer süre uzatımları ise Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 29’uncu maddesine istinaden hava şartları, ekonomik sıkıntılar ve Covid-19 salgını gibi sebeplere dayandırılmıştır. İşe ait sözleşmede, işin süresinin hesaplanmasında havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan



dönem ile resmi tatil günleri dikkate alındığından, hava şartları gerekçesi ile süre uzatımı verilmesi kabul edilebilir değildir. Diğer sebepler de istisnai bir durum teşkil etmesine rağmen, süre uzatımlarının adedi ve gün sayısı göz önüne alındığında olağan bir usul olarak kullanıldığı görüşünü desteklemektedir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; 4735 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesine istinaden yapılan süre uzatımında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile sözlü görüşmeler yapıldığı ve süre uzatımının İdareler tarafından verilebileceği kanaati olduğu, bu durum daha sonra Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 23/07/2019 tarihli ve 30343279-045.03-244823 sayılı Sözleşmelerin Feshi/Devri/Süre Uzatımı konulu yazısı ile resmiyete dönüştüğü; diğer süre uzatımlarının ise Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 29'uncu maddesine istinaden hava şartları, ekonomik sıkıntılar, Covid 19 salgını ve keşif artışı gibi sebeplerle yapıldığı; devam eden ve ilerleyen süreçte planlanacak işlerde bulguda bahsedilen hususların dikkatle göz önüne alınacağı ifade edilmiştir.

Ancak, gerek ihale konusu yol düzenlemeleri ile bakım onarımlarının yapılması işinin mahiyeti gerekse de süre uzatımlarının adedi ve gün sayısı göz önüne alındığında sadece yukarıdaki gerekçelerle açıklanabilmekten uzaktır. Bu nedenle, ihalelerde eşit muamelenin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanabilmesi adına, süre uzatımının olağan bir usul olarak kullanılmaması önem arz etmektedir.

### **BULGU 3: Kent Parkı Düzenlenmesi ve İşletilmesi İshinde İhale İlkelerine Riayet Edilmemesi**

İdare tarafından "Ataşehir Belediyesi İntifa Hakkı Karşılığı Kent Parkı Düzenlenmesi ve İşletilmesi İşi" için, yıllık hasıllattan %1 pay alınması ve en çok 25 yıl 6 ay işletme süresi üzerinden eksiltme usulü ile sonuçlandırılmak üzere ihaleye çıkılmış, 28.06.2016 tarihinde ihalesi gerçekleştirilmiştir. İhale sonucunda ise yıllık hasıllattan %1 payın belediyeye ödenmesi ile yüklenicinin 23 yıllık işletme süresi teklifi uygun görülmüş ve iş sözleşmeye bağlanmıştır.

İşe ait ihale şartnamesinde, işin konusu Ataşehir İlçesi Atatürk Mahallesi 3372 Ada 1 Parsel 45.483,34 m<sup>2</sup> ve 3373 Ada 1 Parsel 61.086,08 m<sup>2</sup> alanlı taşınmazların üzerinde "Ataşehir Belediyesi İntifa Hakkı Karşılığı Kent Parkı Düzenlenmesi ve İşletilmesi İşi" olarak belirtilmiş, 3372 Ada 1 Parsel için 23.523.993,86 TL+KDV yatırım maliyeti öngörülür iken, 3373 Ada 1

Parsel için 35.036.494,46 TL+KDV olmak üzere toplamda 58.560.487,92 TL+KDV tahmini yatırım maliyeti öngörülmüştür.

İhale Şartnamesinin 5'inci maddesinde, yapım süresinin 18 ay (540 gün) olduğu; tesisin en kısa süre ile işletilmesi (intifa hakkı) hedeflendiğinden dolayı kapalı teklif usulü ile eksiltme ihalesi yapılacağı; ihale dosya ekinde ihaleye çıkılan projenin, işletmeci tarafından idare onayı ile değiştirilebileceği, işletmecinin projelerde değişiklik yapmak istemesi halinde inşaat süresinde bir uzatım yapılmayacağı; mevcut imar durumunun değişiklik göstermesi sonucu emsal katsayısının artması ve işletmecinin imar durumu değişikliğini öne sürerek tadilat projesi hazırlamak istemesi halinde, emsale esas inşaat alan miktarı belirleneceği ve imar değişiklik öncesi mevcut imar durumuna göre emsale esas inşaat alan miktarında oluşan artış miktarı oranında, işletme süresi azaltılarak zeyilname ile yeniden düzenleneceği; ancak ihaleye çıkılan avan projeye nazaran alan bazında bir azalma söz konusu olursa, buna karşılık tefrişatta yapılan artışla takribi yatırım maliyeti tutarının korunacağı, dolayısıyla işletme süresinin azaltılmayacağı; işletmecinin tesisi parsel bazında veya tamamen üçüncü kişilere devir etmesi durumunda, daha önce ihale sonrası sözleşme aşamasında Belediyece konulmuş olan intifa hakkının devir edilen kısma ait bölüm üzerinden kaldırılacağı ve yeni işletmeci adına yeniden bu işlem intifa hakkı olarak Belediye tarafından tapuya şerh edileceği ifadelerine yer verilmiştir.

İhale dokümanı eki avan projede; 61.086,08 m<sup>2</sup> alanlı 3373/1 parselde masal evi, amfi tiyatro, 4 adet kafe, kapalı otopark gibi yapıların yanında yapay gölet, dinlenme alanları, çocuk oyun alanı, sosyal tesis, yürüme ve bisiklet yolları ve yeşil alanlar yapılması öngörülmüştür. Yine avan projede; 45.483,34 m<sup>2</sup> alanlı 3372/1 parselde 1 adet kafe, golf tesisi, yapay gölet, yürüme ve bisiklet yolları, dinlenme alanları ve yeşil alan gibi yapıların yapılması planlandığı görülmektedir.

İhale sonrasında, iş ruhsat aşamasında ve henüz inşaat başlamamış iken işin 3372/1 parselde kalan kısmı başka bir firmaya devredilmiştir. Bu parseldeki yapım işleri tamamlanmış ve işletim süresi başlamıştır. İhaleyi alan firmanın sorumluluğundaki 3373/1 parsel üzerindeki işlere ilişkin inşaat, sözleşmesinde belirtilen sürede başlamadığından dolayı kesin teminatı gelir kaydedilerek sözleşmenin feshi cihetine gidilmiş, firmanın dava açması sonucunda iş yargıya intikal etmiştir.

İhale şartnamesinde, mevcut imar durumunun değişiklik göstermesi sonucu emsal katsayısının artmasına bağlı olarak işletmecinin mevcut projede değişiklik yapmak istemesi halinde, inşaat alanında oluşan artış miktarı oranında, işletme süresinin azaltılmasına yönelik

zeyilname ile şartnamede değişiklik yapılabileceği belirtilmesine karşılık, avan projeye nazaran uygulamada inşaat alanlarında ya da işletmecinin gelir getirici alanlarında artışlar olması halinde işletme süresinde güncelleştirme öngörülmemiştir.

Kısmi devri yapılan 3372/1 parsel için avan projede yaklaşık olarak; 1.400 m<sup>2</sup> alan bina, 21.294 m<sup>2</sup> golf alanı olarak belirlenir iken 22.796 m<sup>2</sup> alan da kamunun kullanıma açık yeşil alan, dinlenme alanları olarak belirlenmiştir. İhaleye bu şartlarda çıkılmış ve işletme süresi belirlenmiş, yüklenici teklifi buna göre oluşturulmuştur. Ancak uygulama projesinde, avan projede kamu kullanımına bırakılan açık yeşil alan da golf alanına dâhil edilmiş ve parselin tamamı tesise özgülenmiştir. Hal böyle iken, yüklenicinin gelir ve menfaat elde edeceği alanda önemli bir artış olmuş, gelir getirmeyen maliyetlerinde (kamunun kullanımındaki yeşil alan, kent mobilyaları, bakım onarım giderleri gibi) ise azalma meydana gelmiştir. Bir başka deyişle ihale aşamasındaki durum ile ihale sonrasındaki durum arasında, ihaleye katılanların veya katılabileceklerin tekliflerini değiştirebilecek nitelikte değişiklikler olmuştur. Bu nedenle ihale sonrası söz konusu değişikliklerin olacağı diğer istekliler tarafından bilinse idi yapacakları tekliflerde ne gibi değişiklikler olacağı bilinemediği gibi, İdare tarafından tespit edilen işletme süresinin de ne olacağı bilinmemektedir. Zira işletme süresi avan projeye göre tespit edilmiş, yüklenici de buna göre teklif vermiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: golf sahasının bulunduğu parselde yüklenicinin yatırım bedelini eksiksiz karşıladığı, golf sahasındaki ana gelir getirici kısmın, imar planından kaynaklı yapılaşma hakkı olan 1.400 m<sup>2</sup>'lik tesis olduğu, bu tesisin de projesine uygun olarak yapıldığı, halkın kullanımına açılması gerekirken, golf tesisine eklenen yeşil alandan dolayı yüklenici lehine gelir artışı olmadığı, bakım onarım giderlerinde yüklenici lehine azalma olmadığı, golf sahalarındaki imalatın yapımı da bakımı da diğer alanlara göre daha maliyetli olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından yapılan, golf sahasındaki ana gelir getirici kısmın, imar planından kaynaklı yapılaşma hakkı olan 1.400,00 m<sup>2</sup>'lik tesis olduğu ve golf tesisine eklenen yeşil alandan dolayı yüklenici lehine gelir artışı olmadığı ifadesine katılmak mümkün değildir. Golf tesisinin varlık sebebi olan golf sahasını gelir getirici faaliyet olarak görmemek mümkün değildir. Zira sporun yapılacağı sahanın büyüklüğünün artması tesisin gelirlerini de önemli ölçüde artıracaktır. İhale çıkılan avan projede, kısmi devri yapılan 3372/1 parselde, 21.294 m<sup>2</sup> golf alanı olarak belirlenir iken 22.796 m<sup>2</sup>'lik alan da kamunun kullanımına açık yeşil ve dinlenme alanları olarak belirlenmiştir. İhale sonrasında ise, uygulama projesinde söz konusu

22.796 m<sup>2</sup>'lik kamunun kullanımı için öngörülen alanların da golf alanına eklenmesi ve tesise özgülenmesinin yüklenicinin menfaatine bir değişiklik olduğu açıktır.

İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması 2886 sayılı Kanun'un esas aldığı temel ilkelerdir. Bu ilkelerin ihalenin her aşamasında dikkate alınması İdarenin yararına değildir. Bu nedenle, şartnamelerde İdare menfaatleri aleyhine düzenlemelere yer verilmemesi; ihale yapıldıktan, tüm istekliler ihale dokümanına göre tekliflerini sunduktan ve sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici lehine değişiklik ve arttırmalar yapılmaması, temel ilkelere riayet açısından önem arz etmektedir.

#### **BULGU 4: Kent Konseyine Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi ve Bu Taşınmazların da Kent Konseyi Tarafından Derneklere Tahsis Edilmesi**

İdare tarafından, meclis kararı ile Ataşehir Kent Konseyine muhtelif büyüklükte ve nitelikte 5 adet taşınmaz tahsis edildikten sonra bu taşınmazlardan 4 tanesi Konsey tarafından derneklere tahsis edilmiş olup söz konusu taşınmazlar, dernekler tarafından tahsis amacına aykırı kullanılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; İdarenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği; bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde ise tahsis işlemini iptal edileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 76'ncı maddesinde Kent Konseyi'ne ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında, "*Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.*" ifadelerine yer verilmiştir.

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 16/A maddesinde de, "*Belediyeler kent konseylerine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar.*" denilerek, 5393 sayılı Kanun'dan farklı olarak konseye yapılabilecek yardım ve destek ifadelerinden önce "*ayni ve nakdi*" mefhumlarına yer verilmiştir.

Yönetmelik'te kent konseyi; merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu, kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları olarak tanımlanmıştır.

Öncelikle belediyelerin taşınmaz tahsisleri 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre de İdare, taşınmazlarının tahsisini, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere ancak mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapabilecektir. Kent konseylerinin kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu nedenle, Konseyin faaliyetleri için yardım ve destek sağlanması ifadesinden taşınmaz tahsisi yapılabilmesi yönünden bir anlam çıkarmak hatalı bir yoruma neden olacaktır. Dolayısıyla, Konseyin faaliyetleri ve/veya toplantıları için İdare taşınmazlarını geçici olarak kullanmasının yardım ve destek ifadesinin amacına daha uygun olacağı aşikârdır.

Öte yandan; Konseye kanuna aykırı olarak taşınmaz tahsisi yapılmasının dışında, söz konusu taşınmazların Konsey tarafından çeşitli hemşehri derneklerine ve meslek derneğine tahsis edilmesi de amacına aykırı bir uygulama olmuştur. Kaldı ki bu taşınmazlar üzerinde, uzun yıllar boyunca derneklerin işgali bulunduğu gibi dernekler tarafından üç taşınmazın önemli bir kısmı lokanta, ocakbaşı/restaurant ve kafeterya faaliyetlerinde kullanılmaktadır.

İdare tarafından Konseye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin bilgiler aşağıdaki tablodaki gibidir:

**Tablo 10: Konseye Tahsis Edilen Taşınmazlar**

Sıra	Kullanım	Adres	Mevcut Yapı Alanı (m <sup>2</sup> )	Dernek Tarafından İlk İşgal Tarihi
1	Kent Konseyi (Erdal Eren Kültür Merkezi)	Mustafa Kemal Mah. 3004 Cad.	2.850,00	-
2	K...-D... Derneği	Ferhatpaşa Mah. Çarşı Sok.	600,00	26.05.2014
3	A... H... Derneği	Barbaros Mah. Lale Sok.	406,02	22.10.2013
4	A... T... Derneği	Barbaros Mah. Lale Sok.	305,55	20.11.2013
5	A... O... Derneği	Küçükbakkalköy Mah. Kocasinan Cad.	202,41	-

Yukarıdaki tabloda yer alan taşınmazlardan sadece 1 sıra numaralı Erdal Eren Kültür Merkezinde Ataşehir Kent Konseyinin Koordinasyonunda faaliyetler yürütülmektedir. Diğer taşınmazlar derneklere tahsis edildiği gibi 2 sıra numaralı dernek hariç olmak üzere diğerleri tarafından tahsis amacına aykırı olarak ayrıca lokanta, ocakbaşı/restaurant ve kafeterya gibi ticari faaliyetler yapılmaktadır. Bu durum da hem kent konseylerinin kuruluş hem de taşınmazların tahsis amacıyla bağdaşmamaktadır. Taşınmazların tabloda görüldüğü üzere dernekler tarafından uzun yıllardır işgal edilmiş olması da bu hususu desteklemektedir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazların meclis kararı ile 5393 sayılı Kanun'un 13'üncü ve 77'nci maddeleri kapsamında ilçedeki sivil toplum kuruluşları ile beraber kullanılmak üzere Ataşehir Kent Konseyine aynı yardım olarak tahsis edildiği ifade edilmiştir.

Oysaki, bulguda da belirtildiği üzere, belediyelerin taşınmaz tahsisleri 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre de İdare, taşınmazlarının tahsisini, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapabilecektir. Kent konseylerinin kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu nedenle, Konseyin faaliyetleri için yardım ve destek sağlanması ifadesinden taşınmaz tahsisi yapılabilmesi yönünden bir anlam çıkarmak hatalı bir yoruma neden olacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde, Belediyenin, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapabileceği; bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alabileceği; aynı Kanun'un 77'nci maddesinde belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı ifadelerine yer verilmiştir. Ancak, Kent Konseyine tahsis edilen ve Konsey tarafından da çeşitli derneklere tahsis edilen taşınmazların bu maddelerde bahsi geçen "çalışma", "dayanışma ve katılım" ve "programlar" ifadeleri ile bir ilgisinin olmadığı düşünülmektedir. Kaldı ki, taşınmazların bir kısmı dernekler tarafından ticari amaçta kullanılmakta olup sadece ilgili derneklere maddi fayda sağlamaktadır.

Kent Konseyinin kamu tüzel kişiliği yoktur. Bu nedenle taşınmaz tahsis edilmesi mevzuata uygun olmadığı gibi 5 adet taşınmazın tahsis edilmesi ise işin “yardım” boyutunu aşmaktadır. Üstelik taşınmazların önemli kısmı Konsey tarafından kullanılmamaktadır.

Netice itibariyle, İdare tarafından Ataşehir Kent Konseyine yapılan taşınmaz tahsisleri bizatihi mevzuata aykırılık oluşturur iken, söz konusu taşınmazların işgalci durumundaki derneklere Konsey tarafından tahsis edilmesi de yasal düzenlemeye uygun değildir.

### **BULGU 5: İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması**

İdarenin tasarrufunda bulunan bazı taşınmazlar ihale olmaksızın işgalci konumunda bulunan kişi ve işletmelere ecrimisil karşılığında kullandırılmaktadır.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun’da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Söz konusu Kanun’un “*Ecrimisil ve tahliye*” başlıklı 75’inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin sekizinci fıkrasında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuattan hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgal sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için füzuli şağilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. İşgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun’un her türlü satış ve kiralama

gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

İdarenin tasarrufunda bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde; park, yol, yeşil alan, otopark ve oyun alanı gibi tapuda kamuya terk edilen bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan spor tesisi işletmecileri, özel eğitim kurumları ve diğer firmalar tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi ileriye dönük de uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir. Bu yerlere ilişkin detaylı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

**Tablo 11: İşgalli Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi**

İşgal Eden Firma	Adres	Kullanım Türü	Toplam Alan (m <sup>2</sup> )	İşgalin Başlangıç Tarihi
T.. Spor Kulübü Derneği	Küçükbakkalköy Mah. Prof. Dr. Hıfzı Özcan Cad.	Spor Tesisi	5.834,00	1.01.2010
B... Spor Tesisleri	Küçükbakkalköy Mah. Çiçekkent Sok.	Spor Tesisi	5.400,00	11.03.2012
B... Eğitim Kurumları	Atatürk Mah. Vedat Günyol Caddesi	Bahçe, Spor Alanı, Otopark	1.300,00	01.01.2010
A... Öğretim Kurumları	Küçükbakkalköy Mah. Kardelen Sok.	Otopark, Yeşil Alan	8.738,00	01.09.2011
E... Eğitim Kurumları	Atatürk Mah. 2. Cadde	Spor Alanı, Yeşil Alan	1.400,00	01.04.2009
K... H...	Barbaros Mah. Mimar Sinan Cad.	Depolama ve Ambar Alanı	500,00	01.04.2013

Yukarıdaki tabloda ecrimisil karşılığı kullandırılan yerlere ilişkin bilgiler mevcuttur. Söz konusu bu yerler konum itibarıyla önemli mahallerde, alan olarak ise önemli büyüklükte olmasına rağmen ticari faaliyette bulunan kurumlar tarafından uzun süredir işgalli olarak kullanılmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen taşınmazların ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve bu kullanımlara ilişkin olarak işgal tespit tutanakları, ecrimisil takdir raporları ve ihbarnamelerinin olduğu belirtilmiştir. Ancak bulguda detaylı olarak belirtildiği üzere İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığı kullandırılmasında hukuka uyarlık yoktur.

Netice olarak, ecrimisil uygulamasının ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına



göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 6: Yol ve Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Belediye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Devredilmesi**

İdare tarafından, yol ve kaldırım gibi yerlerdeki LED ekranlar, sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan şirkete ayni sermaye olarak devredilmiştir.

Belediyeler tarafından taşınmaz satın alınabilmekte ve bunlar üzerinde satma, tahsis, devir gibi çeşitli tasarruflar kullanılabilir. Söz konusu taşınmazlar belediyelerin mülkiyetinde olduğundan bu konuda –söz konusu işlemlerin ihale ile yapılması dışında- herhangi kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediyeler tarafından tasarruf yetkisine sahip olunan taşınmazlar mülkiyetinde bulunan yerlerle sınırlı değildir. Kanunlarda sayılan ve sahihsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, yollar gibi birçok alanda belediyelere verilmiş bazı tasarruf hakları vardır. Mesela belediyeler söz konusu yerlerde yasalara uygun olarak kurulacak işletme, büfe gibi yerleri kiraya verebilir, kanunda öngörülen şartlar dâhilinde bu gibi alanlardan işgal harcı alabilirler. Ne var ki söz konusu yerlerin mülkiyeti belediyelere ait olmadığından bu yerlerin satılması, başka bir kişi veya kuruma devri mümkün değildir. Bir başka deyişle kanunlarla verilen söz konusu tasarruf hakkından devamlı ve geri dönülemez bir şekilde vazgeçilemez; sokaklar, parklar, meydanlar başka kişi ve kuruluşlara satılamaz ve devredilemez.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesinde üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirketlere konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; Ataşehir Belediye Meclisinin 11.12.2015 tarih ve 100 sayılı Kararı ile sermayesinin tamamı Kuruma ait olan ATABEL Gıda Turizm San. ve Tic. AŞ için sermaye artırımına gidildiği ve bu artış için reklam faaliyetlerinin yapıldığı 11 adet LED ekran ile bazı taşınmazların ayni sermaye olarak şirkete devredildiği görülmüştür.

Söz konusu 11 adet LED ekran belediye mülkiyetindeki yerlerde olmayıp, kanun ile

belediye tasarrufuna bırakılan kaldırım, park alanı ve refüjler üzerinde yer almaktadır. Mezkûr yerlerin nasıl ki satışı mümkün değilse, aynı sermaye artışı olarak herhangi bir şirkete devri de mümkün değildir. Dolayısıyla LED ekranlarla birlikte bu ekranların işgal ettiği taşınmazın da devredildiği söylenemez. Zaten 6102 sayılı Kanun'da da ancak "devrolunabilen" unsurların aynı sermaye olabileceği açıkça belirtilmiştir. Bahsi geçen LED ekranlar ancak taşınır mahiyetinde Şirkete devredilebilir, yapılan işlemin de bu şekilde olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim Asliye Ticaret Mahkemesi Kararında da aynı sermayenin değeri taşınır malların maliyeti üzerinden yapılmıştır. Bu durumda da Şirketin söz konusu taşınmazları kaldırarak kendi mülkiyetinde bulunan yerlere götürmesi gerekmektedir.

Herhangi bir kişi ya da şirket, belediye tasarrufuna bırakılan bir yere LED ekran ya da başka bir taşınır koyup faaliyette bulunamaz; zira kanunlar kendisine böyle bir hak vermemiştir. Ancak, bahse konu devirden sonra gerek ilgili Şirket gerekse de söz konusu hakkın bir başka şirket veya kişiye devrinde bu şirket ve kişiler, kanunla belediyenin tasarrufuna bırakılan yerlerde belediye gibi tasarruf hakkı sahibi olabilecektir. Bu şekilde bir işlemin 5393 sayılı Kanun'a açık bir aykırılık oluşturacağı ise izahtan varestedir.

Buna göre, nasıl ki İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan yerleri satması mümkün değilse, bu yerlerin aynı sermaye artışı suretiyle devri de mümkün değildir. Zira kanunla verilen bir yetki ancak kanunda açık hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Aksine bir uygulama yetki tecavüzü olup yapılan işlemi yetki yönünden sakat duruma getirecektir. Söz konusu LED ekranların devri ancak taşınırın devrini kapsayabilir ve söz konusu taşınırın yol, kaldırım gibi yerlerden sökülüp götürülmesini gerektirir. Aksi halde İdare tasarrufunda bulunan alanlar hukuki olmayan bir şekilde işgal edilmiş olacaktır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 11 adet LED ekran ve bazı taşınmazların aynı sermaye olarak sermayesinin %100'ü Belediyeye ait olan Şirkete devredildiği, söz konusu LED'lerin Belediyenin yetki ve tasarrufundaki alanlar içinde kaldığı ve Meclis kararı ile sadece kullanım hakkının devredildiği belirtilmiştir.

İdare, her ne kadar LED ekranların sadece kullanım haklarının Belediye şirketine devredildiğini belirtmişse de Meclis Kararı ve Mahkeme Kararı'nda taşınırın sermaye olarak devrinin bahsi geçmektedir. Ataşehir Belediye Meclisinin 11.12.2015 tarihli ve 100 sayılı Kararı'nda " ... taşınır ve taşınmaz malların sermaye olarak devredilmesi..." ifadesine yer verilmiş ve bu yönde karar alınmıştır. Yine Asliye Ticaret Mahkemesine değer tespiti için

yapılan başvuruda taşınırların devri bahsi geçmektedir. Kaldı ki, bu taşınırların değerleri belirlenirken kullanım hakları üzerinden değil maliyet hesapları üzerinden değerlendirilmiştir. Görüleceği üzere bu süreçlerin hiçbirinde LED ekranların kullanım hakkının devrine ilişkin ifade yer almamaktadır.

Ayrıca, LED ekranların kullanım haklarının sermaye artışı olarak Belediye şirketine devredilmesi de aynı gerekçelerle mümkün değildir. Kullanma hakkı, eşya (mal) üzerinde hak sahibine o eşyadan kullanma ve faydalanma yetkisi sağlayan, mülkiyet sahibini ise mülkiyet hakkının verdiği yetkilerden bazılarını kullanmaktan alıkoyan ve bunların irtifak hakkı sahibi tarafından kullanılmasına müsaade eden sınırlı bir ayni haktır. İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan yerdeki taşınırların kullanım haklarının devri de taşınırların devri gibi mümkün değildir. Zira kanunla verilen bir yetki ancak kanunlarda açık hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Söz konusu taşınmazlar üzerinde yer alan taşınırların kullanım hakkının süresiz ve sınırsız bir şekilde ayni sermaye artışı olarak Şirkete devredilmesi Kanunla Belediyeye verilen taşınmazlar üzerindeki tasarruf yetkisinin tamamen Şirkete devredilmesi anlamını taşıyacaktır ki, bu ise hukuken mümkün değildir. Söz konusu LED ekranlar Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan yerlerde olsa idi, gerek bunların devri gerekse de kullanım haklarının devredilmesi hukuki açıdan sorun teşkil etmeyecekti. Ancak, kanun ile belediye tasarrufuna bırakılan kaldırım, park alanı ve refüjler üzerinde yer alan LED ekranların gerek kendilerinin gerekse de kullanım haklarının sınırsız ve süresiz bir şekilde şirkete devrinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Netice olarak, kanun ile belediye tasarrufuna bırakılan kaldırım, park alanı ve refüjler üzerinde yer alan LED ekranların gerek kendilerinin gerekse de kullanım haklarının sınırsız ve süresiz bir şekilde Şirkete devrinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

### **BULGU 7: Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması**

İdare tarafından bazı ihtiyaçların temin edilmesinde kabul edilebilir gerekçe olmamasına rağmen pazarlık usulü tercih edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde, İdarelerin, 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; bu Kanun'a

göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Bu ilkeler ile genel anlamda, rekabetçi bir ortam sağlanarak idarelerin ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesinin ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının amaçlandığı söylenebilir.

Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel usuller olup pazarlık usulü ise özel durumlarda uygulanabilen istisnai bir usuldür. Buna göre, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinde hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği sayılmıştır. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (b) maddesinde de doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde pazarlık usulü ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

İdarenin pazarlık usulü ihale yaptığı işlerden bazıları aşağıdaki tablodadır.

**Tablo 12: Pazarlık Usulü (21/b) Yapılan İhaleler**

İKN	İşin Adı	İhale Tarihi	Sözleşme Bedeli
2019/700081	Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralama	26.12.2019	6.848.100,00
2020/236239	Barbaros Mah. Pazar Alanı Asfaltının Tamamlanması ve İlçe Genelinde Asfalt Betonu İle Yolların Tamiratlarının Yapılması İşİ	12.05.2020	1.450.000,00
2020/345832	Gündüz Bakımevi Yapım İşİ	16.07.2020	2.840.000,00

Söz konusu ihaleler, İdarenin süreklilik arz eden ya da öngörmesi olağan olan işler kapsamında olup bu kapsamda planlamaları yapılabilecek ve temel ihale usulleri uygulanabilecek işlerdir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından;

2019/70081 İKN'li "Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralama" işinde; açık ihale usulü ile yapılacak olan muhtelif cins ve miktarda araç kiralama ihalesinin, bir kısım araçların bütçe tasarrufu sağlayacağı düşüncesi ile İdarece satın alınacak olmasından dolayı

iptal edildiği, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ilkesi uyarınca da satın alma süreci tamamlanana kadar pazarlık usulünün kullanıldığı;

2020/236239 İKN’li “*Barbaros Mah. Pazar Alanı Asfaltının Tamamlanması ve İlçe Genelinde Asfalt Beton Yolların Tamiratlarının Yapılması*” işinde; pazarlık usulü ihalenin Kanun’daki ihale usullerinden biri olduğu ve bu usulün kullanılmasının temel ilkelere aykırı olmadığı, Covid-19 pandemisinin etkisinin tahmin edilemediğinden yatırım işlerinin ertelenmesi gerekçesi ile 2020/101076 İKN’li “2020 Yılı İlçemiz Genelinde Asfalt Kaplama Yapım İşİ” ihalesinin iptal edildiği, 11.11.2019 tarihinde Pazarcılar Odası ile imzalanan protokol gereği pazar alanı asfaltının İdare tarafından yapılmasının planlandığı, salgın nedeni ile kapalı olan pazarların yaz başında açılacağından Pazar açılışının gecikmesine neden olmamak için pazarlık usulünün kullanıldığı, bu hususların öngörülemeyen ve ivedi yapılması gereken durumlar olduğu;

2020/345832 İKN’li “*Gündüz Bakımevi Yapım İşİ*”nde; pandemi döneminde eğitime ara verildiği, 2020 yılının eylül ayında yüz yüze eğitimin gerçekleştirilebileceği, mevcut kiralık kreşteki olumsuzlukların (su baskını ve Covid 19 pandemisi nedeni ile sosyal mesafe kuralları) giderilmesinin teknik olarak zor olduğundan yeni bir kreşin yapılıp eğitim ve öğretim yılına açılması çalışmalarının başlatıldığı, yeni binanın yetiştirilmesi İdare tarafından öngörülebilir ve planlanabilen bir durum olmadığından pazarlık usulünün kullanıldığı;

İfade edilmiştir.

İdarenin iptal edilen araç kiralama hizmet alım ihalesi, 20’den fazla iş kaleminden oluşmaktadır. Satın alınması düşünülen ve satın alınan araçlar ise, sadece bir iş kalemini oluşturmaktadır. Bu nedenle, satın alınması düşünülen iş kaleminde pazarlık usulü ihale gerçekleştirilip diğer araçlar için açık ihale usulünü uygulamak temel ilkelerin ruhuna ve amacına uygun olacaktır.

İdarenin Barbaros Mah. Pazar Alanı Asfaltının Tamamlanması ve İlçe Genelinde Asfalt Beton Yolların Tamiratlarının Yapılması işine ilişkin olarak, Covid-19 pandemisinin etkisinin tahmin edilemediğinden yatırım işlerinin ertelenmesi gerekçesi ile “2020 Yılı İlçemiz Genelinde Asfalt Kaplama Yapım İşİ” ihalesinin iptal edildiği, 11.11.2019 tarihinde Pazarcılar Odası ile imzalanan protokol gereği pazar alanı asfaltının İdare tarafından yapılmasının planlandığı, salgın nedeni ile kapalı olan pazarların yaz başında açılacağından Pazar açılışının gecikmesine neden olmamak için pazarlık usulünün kullanıldığı ifadelerine katılmak

mümkün değildir. Pazarcılar Odası ile imzalanan protokol tarihi (11.11.2019) ile ihale tarihi (12.05.2020) arasında önemli ölçüde süre farkı vardır. Bu süre boyunca da pazar alanında yapılacak işlerin ihalesi için gerekli çalışmaların ve planlamaların rahatlıkla yapılabilecektir. Bu nedenle öngörülemezlik ve işin ivediliği gerekçeleri kabul edilebilir değildir. Ayrıca, ilçe genelinde asfalt beton yolların tamiratlarının yapılması belediyeler için süreklilik arz eden bir iştir. Bu nedenle, virüsün etkisinin tahmin edilemediğinden açık ihale usulü ile ihale edilen işin iptal edilip daha sonra pazarlık usulünün kullanılması haklı bir gerekçe oluşturmamaktadır.

Gündüz Bakımevi Yapım İşi ihalesi 16.07.2020 tarihinde yapılmıştır. Gerek mevcut kreşteki teknik sorunların gerekse de Covid-19 salgınının ülkemizde başladığı tarih düşünüldüğünde, İdarenin yapım işi ihalesi için gerekli hazırlıkları ve çalışmalarını yapabilecek süreye sahip olduğu görülecektir. Yani burada da öngörülemezlik ve işin ivediliği gerekçeleri kabul edilebilir değildir.

İdarenin öncelikli görevi temel ilkelere uygun olarak rekabetçi bir ortamda ihale sürecini gerçekleştirmektir. Zira temel ilkelerle amaçlanan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. Öngörülemeyen olaylar kapsamında değerlendiremeyecek gerekçelerle temel ihale usulleri yerine pazarlık usulünün tercih edilmesi Kanun'un amacına ve ruhuna aykırıdır.

#### **BULGU 8: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması**

İdare tarafından, geliştirme vasfı taşımayan bölgelerde yapılan binalardan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca yol keşif bedeli ve mülk sahipleri katılım payı adları altında bedel alınmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda hangi durumlarda yapı ruhsatı alınacağı, yapı ruhsatı almak için hangi şartların gerçekleştirilmiş olması gerektiği belirtilmiş, iskân hudutları içinde olup da imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için gereken şartlar detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun'un "*Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı*" başlıklı 23'üncü maddesinde, imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece

hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nda yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için bir bedel alınması öngörülmüş ancak bu bedel hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan ve imar planında beldenin inkişafına ayrılmış "Geliştirme Alanları" ile sınırlandırılmıştır.

Söz konusu maddenin ilerleyen fıkralarında mevcut şehirselleme teknik ve sosyal altyapının tevsii ya da yenilenmesi gereken durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınacağı belirtilerek 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na zımnen atıf yapılmıştır. Aynı maddede imar planlarında meskûn saha olarak belirtilen yerlerde gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının, yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine bağlanması zorunlu tutulmuş, ancak bu durumda alınacak herhangi bir ücret ve katılım payından bahsedilmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın ilçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli, yol keşif bedeli (yol katılım bedeli) alınması doğru bir uygulama değildir.

Alınan bedellerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan "harcamalara katılma payı" olduğunu kabul etmek de mümkün değildir.

Zira katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Harcamalara Katılma Payları*" başlıklı Üçüncü Kısımında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 89'uncu maddesinde payların nasıl hesaplanacağı, harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Cumhurbaşkanının bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibarıyla farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Payların Tahakkuk Şekli*" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında

gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerektiği açıktır. Bir başka deyişle kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini bu esas üzerine bina etmiştir. Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen gerek 30.11.2006 tarih ve E.2005/2712, K.2006/5081 sayılı Karar'da gerekse de benzer başka kararlarda bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Kurum gelir hesapları ve yol katılma payı uygulama yöntemlerinin incelenmesi neticesinde; bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın meclis kararı ile belirlenen hesaplama göre yol keşif bedeli ve mülk sahipleri katılma payı tahsil edildiği, bu suretle 2020 yılında 3.045.478,50 TL tahakkuk kaydı yapıldığı görülmüştür.

İmar Kanunu'na göre sadece geliştirme alanlarında yapılacak binalardan alınması gereken teknik alt yapı bedeli veya Belediye Gelirleri Kanunu'na göre yeni yol yapılması esnasında toplam maliyetin dağıtılması şeklinde alınması gereken harcamalara katılma payı yerine gayrimenkulün yola nazaran arsa cephesi, yolun genişliği, yolun metre tül maliyeti gibi unsurlara dayanan bir hesaplama yöntemi getirilmiş, katılma payının yeni yapılan yoldan istifade eden gayrimenkul sahipleri yerine geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın yeni yapılacak binalardan alınması usulü öngörülmüştür.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplama sebebiyet verilmektedir. Bir başka deyişle katılma payının "mükellefi" ve "tahakkuku" mevzuata uygun olmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu tahakkuklar geliştirme alanları ile sınırlı bırakılmadığından İmar Kanunu uyarınca söz konusu tahakkukların yapıldığını söylemek de mümkün değildir.

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun'da tereddüde mahal bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Cumhurbaşkanına sınırlı bazı yetkiler verilmiş ise de belediyeler için herhangi bir takdir hakkı



tanınmamıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yol ve kanalizasyonu bulunmayan geliştirme alanlarından alınması öngörülen bedellerin hali hazırda söz konusu yapıların tamamen inşa edildiği meskûn mahallerden alınması şeklinde Kanun'un genişletilerek uygulanması ise mevzuata aykırıdır. Söz konusu hususa İstanbul Ataşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verildiği, ancak İdare tarafından bu hatanın düzeltilmediği görülmüştür.

Buna göre, yol inşası için yapılan gerçek giderler ve emlak vergisine esas değerler nazara alınmadan, geliştirme alanı olup olmadığına bakılmadan mülk sahipleri katılma payı, yol keşif bedeli veya teknik alt yapı bedeli hesaplanıp tahakkuk ettirilmesi, mükellefiyet ve tahakkuk işlemlerinde hukuka aykırı uygulamalara sebebiyet vermektedir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından;

İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, bu maddeye tabi olan parsellerden toplu mesken alanlarında ilgili şahıs veya kurumlarca ilgili idarenin izniyle bütünü inşa edilen teknik altyapının iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden kendi parsellerine isabet eden bedel alınmadıkça kendilerine yapı ruhsatı verilemeyeceğinin düzenlendiği;

İmar plan notunda 23'üncü maddeye tabi olduğu belirtilen parsellerden ruhsat aşamasında bir defaya mahsus söz konusu bedelin alındığı, hesaplamanın her parselin durumuna göre özel olarak yapıldığı;

Mezkûr 23'üncü maddede belirtilen bedelin, imar planları ilk kararları ile yoğunluk, yapı düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamalarda mevcut şehirselleme ve sosyal yapının değiştirilmesi ya da yenilenmesi gereken durumlarda alınabileceğinin açık olduğu;

Yol ve tretuvar tahrip bedelinin sadece parsel önündeki yola verilecek hasar için alınmakta olduğu, ilçe yollarının yıpranması sebebiyle Belediye Meclis kararıyla söz konusu bedelin alındığı;

Hesaplamalarda AYKOME kararlarındaki birim fiyatlar ile Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatlarının uygulanmakta olduğu;

İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, yapı ruhsatı verilebilmesi için teknik altyapının yapılmış olmasının şart koşulduğu, teknik altyapısı henüz yapılmamış olan yerlerde ilgili

idarenin izni halinde idarece hazırlanacak projeye uygun olarak yaptırımlara ilişkin ödeme şekli hakkında bilgi verildiği;

İlçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan değil, 23'üncü maddeye tabi olduğu ilgili birimce tespit edilen, imar durumu ve plan notlarına istinaden 23'üncü maddeye tabi olan parseller için işlem yapıldığı;

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan harcamalara katılma payının İmar Kanunu 23'üncü maddesinden tamamen farklı içerikte olduğu, bulguda belirtilen meblağın harcama ve yol katılım payı olmayıp İmar Kanunu 23'üncü maddeye göre tahakkuk edilen bedel olduğu;

Harcamalara katılma payının mükellefinin yol yapımı sırasında mülk sahibi kişiler olmakla birlikte, İmar Kanunu 23'üncü maddesine göre geliştirme alanlarında yapı ruhsatı verileceğinden bina yapımı esnasında mülk sahibi olanların mükellef olduğu;

İfade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinden bahisle teknik altyapının iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden kendi parsellerine isabet eden bedel alınmadıkça kendilerine yapı ruhsatı verilemeyeceğinin düzenlendiği belirtilse de, söz konusu düzenleme mezkûr madde içinde yer alan istisnai bir hükümdür. Zira, ilgili fıkrada geliştirme alanlarında toplu mesken yapılması durumu anlatılmış, bu yerlerde toplu meskeni yapan ilgili şahıs veya kurumlarca ilgili idarenin izniyle bütünü inşa ve ikmal edilen teknik altyapıdan bahsedilmiştir. Ancak böyle bir durumda kendine uygulama alanı bulan "parsellerine isabet eden bedelin alınması" hususunun, genişletilerek uygulanması mümkün değildir. Zaten bahsi geçen maddenin ilerleyen fıkralarında "*Alınan bu paralar teknik altyapıyı yaptırımlara veya bu meblağı önceden ilgili idareye ödeyenlere aynen geri verilir.*" ifadesine yer verilerek tahsil edilecek tutarların belediyede kalmayacağı, tüm teknik alt yapıyı yapan ya da tüm meblağı ödeyen ilgililere aktarılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, bulguda hesaplamaların hangi birim fiyatlar üzerinden yapıldığı hususu eleştiri konusu yapılmamış, İdare tarafından gerçekleştirilen yol ve kanalizasyona ilişkin imalatlara ait bedellerin hangi durum ve şartlarda hangi kanuna göre alınabileceği hususu değerlendirilmiştir.

2020 yılında toplam 69 adet yapı ruhsatı başvurusu için söz konusu tahakkuklar gerçekleştirilmiştir. İdare tarafından sadece İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesine tabi olan parseller için işlem yapıldığı belirtilmişse de, İstanbul'un merkezi konumunda yer alan Ataşehir

ilçesinin hangi bölümünün imar planının olmadığı, yol, kanalizasyon ve içme suyu şebekelerinin yapılmadığı, sadece parselasyon planları üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu yönüyle “Geliştirme alanı” olarak kabul edildiği hakkında bilgi ve belge ibraz edilmemiştir. Ayrıca başvuru sahiplerinden alınan bedeller sonrasında hali hazırda olmayan hangi teknik alt yapının (yol, kanalizasyon, su) yapıldığı bilgisine de ulaşamamıştır.

İdare tarafından “23. Madde bedelinin imar planları ilk kararları ile yoğunluk yapı düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamalarda mevcut şehirsal teknik ve sosyal altyapının değiştirilmesi ya da yenilenmesi gereken durumlarda alınabileceği açıktır.” denilmişse de, mezkûr maddenin dokuzuncu fıkrasında aynen; “*İmar planları ilke kararları ile yoğunluk ve yapı düzeninde düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamada mevcut şehirsal teknik ve sosyal altyapının tevsi ya da yenilenmesi gereken durumlarda, şehirsal hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen katılma payları bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınır.*” ifadelerine yer verilerek söz konusu durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının alınacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde açıklanmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve yolu, pis su ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısı henüz yapılmamış gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen, yol, su ve kanalizasyon gibi teknik alt yapısı tamamlanan ve artık gelişme alanı olmayan bir alanda inşa edilecek yapılardan “gelişme alanı iken yapı yapılmadığı ve mezkûr bedel alınmadığı” gerekçesiyle bedel alınması doğru bir uygulama değildir.

Şayet bütün sokak boyunca bir imalat yapılıyorsa, imalatın yapıldığı ve kullanıma sunulduğu anda mülkiyet sahibi olan arsa ve bina sahiplerinden katılma payı olarak söz konusu bedellerin alınması gerekmektedir. Bu surette hizmetin ilk götürüldüğü anda gayrimenkulünde değerlendirme olan ve bu surette menfaat elde eden kişiden söz konusu bedelin alınması sağlanmış olacaktır.

Yıllar önce yapılmış imalatlardan dolayı ilgili tarihlerde arsa sahiplerinden maliyet bedelinin alınmayıp bu bedellerin yıllar sonra bina yapılacağı zaman yapı ruhsat aşamasında alınması doğru bir yaklaşım değildir.

Böyle bir hesaplama yönteminde, hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol

yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplama sebebiyet verilmektedir.

### **BULGU 9: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ücret Talep Edilmesi**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç konusu yapılan hizmetler için İdare tarafından inşaat ruhsat ücretleri (teknik eleman ücreti), iskân ücretleri, ruhsat ve komisyon ücretleri tahsil edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un İkinci Kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun'un 85'inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik'te Kanun'da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı bir şekilde anlatılmış, Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise Yönetmelik'te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesinde belediyelerin, bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun'da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

İdareye ait gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için belediye meclislerince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de belediye tarafından tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklere aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

**a) İnşaat Ruhsat Ücretleri (Teknik Eleman Ücreti)**

2464 sayılı Kanun'un mükerrer yedinci bölümünde bina inşaat harcı düzenlenmiş, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle mezkûr harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatı için yapılacak başvuruda dilekçe ekine mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatının verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

İdare tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti alındığı, söz konusu ücretin harç

gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmasını kapsamaktadır.

Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İnşaat ruhsat ücretlerinin (Teknik Eleman Ücreti) kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler kapsamında değerlendirildiği ve Meclis Kararı ile ücret tarifesinin belirlendiği; 31 seri no.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin 2'nci maddesine istinaden, ücretin yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edildiği; diğer ilçe belediyelerinin aynı ad altında aldıkları "Teknik Eleman Ücreti"nin ne şekilde belirlendiğinin incelendiği ve mevzuata aykırılık bulunmadığı belirtilmiştir.

İdarenin bu açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Zira, gerek 2464 gerekse de 3194 sayılı Kanunlarda yapı ruhsatının neyi ifade ettiği, söz konusu belgenin verilmesi için ilgili idareler tarafından hangi hizmetlerin sunulacağı ve kontrollerin yapılacağı açıkça belirtilmiş, söz konusu hizmetlerin sunulması karşılığında belediye tarafından harç bedeli alınacağı tereddüte mahal vermeyecek katiyette hükme bağlanmıştır. Söz konusu hizmetlerin içerisinde yer alan ve teknik elemanlar tarafından yerine getirilen hizmetler için harç dışında ayrıca çeşitli adlar altında ücret belirlenmesi mevzuat aykırıdır.

Her ne kadar İdare tarafından ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı belirtilmişse de, yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden yapı ruhsatı alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

Ayrıca diğer belediyelerin uygulamalarına atıfta bulunulmuş ise de, denetime tabi ve hata yapma ihtimali olan diğer kurumların yaptığı uygulamanın tamamen mevzuata uygun olduğu savı üzerinden değerlendirmede bulunmak doğru bir yaklaşım değildir.

**b) İskân Ücretleri (Teknik Eleman Ücreti ve İskân Ücreti)**

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak Yapı Kullanma İzni Harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak teknik eleman ücreti ve iskân ücreti adı altında ücretlerin de talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu ücret her bağımsız birim için yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda tahsil edilmektedir.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde Yapı Kullanma İzni Harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, söz konusu harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem Yapı Kullanma İzni Harcının alınması hem de inceleme yapan teknik elemanlar için ayrıca ücret talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Aynı şekilde iskân ücreti adı altında iskân harcının konusuna giren hizmetler için ücret talep edilmesi de doğru bir yaklaşım değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; “İskan Ücreti” isimli ücret tarifesinin “Tetkik Ücreti” olarak değiştirilmesi amacıyla gerekli kurum içi yazışmalar başlatıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, harç konusu bir hizmet için hangi ad altında olursa olsun, ücret alınmasının hukuka uyarlığı bulunmamaktadır.

**c) Ruhsat ve Komisyon Ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)**

2464 sayılı Kanun’un 81’inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir. Aynı Kanun’un 84’üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekare bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise “İşyeri açma ve çalışma ruhsatı” ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

“Ruhsat” kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun’da gerekse de bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik’te işyeri açılması için bazen “ruhsat” bazen “izin” ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda 2464 sayılı Kanun’da yer alan İşyeri Açma İzni Harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde işyerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12’nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ilgili kurum tarafından



bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

İdareye ait gelir ve ruhsat kayıtları ile tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; işyeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde hem ruhsat ücreti hem de inceleme yapan teknik elemanlar için komisyon ücreti alındığı, söz konusu bedelin işyerinin niteliğine göre değişen miktarlarda tarife cetvellerinde belirlendiği görülmüştür. Söz konusu ücretler ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda işyeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan kontrol, muayene, ruhsat gibi hizmetler için iş yeri izni harcı dışında ayrıca ücretler alınması mümkün değildir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından;

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesine göre işyeri açılması durumunda, işyeri açma izin harcına tabi olduğu ve bu paranın tahsil edildiği, aynı Kanun'un 97'nci maddesinde ücrete tabi işlerin belirtildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemenin meclisin yetki ve görevi olduğunun hüküm altına alındığı, İdare tarafından verilen hizmetler karşılığı alınan söz konusu ücretlerin Belediye Meclisinin bu ücretlere ilişkin kararları ile uygulandığı;

İşyeri açma ruhsatı verilmesi için belediye birimlerince İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e uyumun sağlanıp sağlanmadığının tespitine yönelik olarak inceleme ve tetkik hizmeti verildiği, kişilerin talebine bağlı olarak verilen söz konusu hizmetten yararlananlardan ruhsat ücreti adı altında ücret alındığı, verilen inceleme hizmetinin karşılığı olarak alınan söz konusu ücret ile mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı;

Söz konusu gelirlerin belediyeler için günün şartlarında çok önemli olduğu, sadece Ataşehir Belediyesine özgü bir durum olmadığı, diğer belediyelerde de söz konusu ücretlerin tahsil edildiği;

İfade edilmiştir.

İdare tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e uyumun sağlanıp sağlanmadığının tespitine yönelik olarak inceleme ve tetkik hizmeti verildiği, kişilerin talebine bağlı olarak verilen söz konusu hizmetten yararlananlardan ruhsat ücreti adı altında ücret alındığı ve mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı belirtilmiş olsa da, söz konusu açıklamanın kabulü mümkün değildir. Zira, bulguda eleştiri konusu yapılan husus tam olarak mezkûr hizmet karşılığında işyeri açma izni harcı dışında bahsedilen ücretin alınmasıdır.

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesinde işyeri açma izni harcı düzenlenmiş ve işyerinin açılmasının bu harca tabi olduğu belirtilmiştir. 3572 sayılı Kanun ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği zaman belediye tarafından sunulacak hizmetler ve nelerin kontrol edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla işyeri açma izni harcı zaten açılacak iş yerinin mezkûr Kanun ve Yönetmelik'e uygun olup olmadığının incelenmesi hizmeti karşılığında alınmaktadır. Söz konusu hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi bulgunun konusunu oluşturmaktadır.

Her ne kadar İdare tarafından, ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı belirtilmişse de, yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

İdare diğer belediyelerin uygulamalarına atıfta bulunulmuş ise de, denetime tabi ve hata yapma ihtimali olan diğer kurumların yaptığı uygulamanın tamamen mevzuata uygun olduğu savı üzerinden değerlendirmede bulunmak doğru bir yaklaşım değildir.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Netice olarak, Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması, Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali

yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Bu nedenle, gerek yukarıda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere benzeyen ve ilgililerden zorla tahsil edilen diğer ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

### **BULGU 10: Bazı İş Yerlerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahakkuk Edilmemiş Olması**

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler bulunmaktadır. Buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğraması söz konusudur.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*İşyeri Açma İzni Harcı*" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "*İşyeri Açma İzni Harcına*" tabi olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, 10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise, bu Kanun hükümlerinden muaf tutulan iş yerleri sayılmıştır.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Ataşehir ilçesi Atatürk Mahallesiinde 4.505 iş yeri faal durumdadır. Bu iş yerlerinden 1.641 tanesi ise işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf tutulmuştur. Hal böyle iken İdare tarafından ruhsat düzenlenmesi gereken iş yeri sayısı 2.864 olması gerekir iken 1.209 iş yeri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmiştir. Bir başka deyişle, Atatürk Mahallesiinde 1.655 (2.864 - 1.209) iş yeri ruhsatsız faaliyet göstermektedir. Buna bağlı olarak da İdarenin işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüğüne yapılan denetim ve tespitlere istinaden, 3572 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik gereğince gerekli yasal işlemlerin tesis

edildiği belirtilmiştir. Ancak bulgu konusu tespiti ilişkin yapılan ya da başlatılan çalışmalara ilişkin herhangi bir bilgi-belge gönderilmemiştir.

Netice olarak, İdare tarafından, yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 11: Temsil Ağırlama Faaliyetleri Kapsamında Yapılan Mal Alımında İhale Yapılmaması**

Temel ihale usulleri ile yapılabilecek temsil ağırlama kapsamındaki mal alımı doğrudan temin yöntemi ile yapılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Doğrudan temin usulü ise bir ihale usulü olmayıp, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen özel ve istisnai hallerde kullanılabilen bir alım yöntemidir. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların doğrudan temin usulü ile yapılmasına imkân tanınmıştır. Zira mezkûr maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin gerekçesinde; *"...kapsam ve miktarı çoğunlukla ulusal ve uluslararası teamüllere göre belirlenen ve yaklaşık maliyetinin önceden tespiti çoğunlukla mümkün olmadığı gibi diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin mal ve hizmet alımlarının da doğrudan temin yöntemiyle yapılması sağlanmaktadır."* ifadelerine yer verilerek yaklaşık maliyetin önceden tespitinin çoğunlukla mümkün olmadığı gibi diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak alımlara vurgu yapılmıştır. Bir başka deyişle söz konusu giderler, ihale yapılabilecek kadar süre bulunmayan, hızlı ve olaya özgü anında yerine getirilmesi gereken alımlardır.

Kurum tarafından yapılan harcamalar incelendiğinde, 1.326.160,00 TL + KDV sözleşme bedelli "2020 Yılı Ağırlama ve İkram Malzemesi Alımı" işinin doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür. Sözleşmenin süresi 11 ay 19 gün olup, ihtiyaç olunan 20 kalem malın miktarına ve özelliklerine teknik şartnamede yer verilmiştir.

Gerek yaklaşık maliyetinin önceden tespitinin yapılabildiği gerekse de ihale usulleri ile temin edilmesinin mümkün olduğu bu tarz mal ve hizmet alımlarında, rekabetin sağlandığı temel ihale usullerinin uygulanması mevzuata uygunluk ve kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması açısından önem arz etmektedir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: Temsil ve ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımların parasal limit sınırlamasına tabi olmadan doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilebildiği, doğrudan temin yöntemi ile yapılan iaaşeye ilişkin harcamaların 03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri başlıklı bütçe tertibinden karşılanmak üzere parasal limit dışında kalarak gerçekleştirilebildiği, Analitik Bütçe Rehberinde, *“makam sahibi veya yetkili kıldığı amirlerin takdiri esas olmak suretiyle temsil ve ağırlamanın gerektirdiği her türlü giderler...”* denilerek, bu kapsamda hangi tür harcamaların yapılabileceğinin belirtildiği; Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 3'üncü maddesinde; temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine bırakıldığı, bu giderlerin yapılmasını gerektiren tören veya toplantıya, belediye başkanının katılması şartının aranmadığı; Belediyeye gelen yurtdaşlara, kursiyerlere, meclis üyelerine ve misafirlere ikram edilmek üzere yiyecek ve iaaşecek alındığı, bu nedenle sayı tespitinin önceden yapılmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Ancak, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, idarelerin bütçe hazırlıklarında esas alınmaktadır. Rehberde, harcamaların ekonomik sınıflandırması, gelirin ekonomik sınıflandırması ve fonksiyonel sınıflandırma türleri itibarıyla, sınıflandırmaya ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Bu nedenle, bulgu konusu alımların hangi usulde yapılması gerektiği ile ilgisi bulunmamaktadır.

Bulguda, söz konusu alımların temsil ağırlama kapsamında olmadığına dair bir tespit yoktur. Bulgu konusu edilen husus, temsil ağırlama kapsamında yapılan bu alımların açık ihale usulü ile yapılmamasıdır. Zira işin teknik şartnamesinde iş kalemlerinin özelliklerine ve miktarlarına yer verilmiş, buna göre piyasa araştırması yapılmış ve sözleşme süresi 11 ay 19 gün olan mal alımı doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. İş kapsamında alımı gerçekleştirilen ürünler ve alıma ilişkin süreçler göz önüne alındığında, yaklaşık maliyetin önceden tespitinin ve diğer ihale usulleri ile temin edilmesinin mümkün olduğu görülmektedir.

Netice olarak, gerek yaklaşık maliyetinin önceden tespitinin yapılabildiği gerekse de ihale usulleri ile temin edilmesinin mümkün olduğu bulguda belirtilen özelliklerdeki mal ve

hizmet alımlarında, rekabetin sağlandığı temel ihale usullerinin uygulanması, mevzuata uygunluk ve kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması açısından önem arz etmektedir.

### **BULGU 12: İlçe Sınırları İçinde Faaliyette Bulunan İş Yeri Sayıları ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Sayıları Arasında Önemli Düzeyde Fark Olması**

İdarenin yetki ve sorumluluk alanında faaliyette bulunan iş yerlerinden önemli bir kısmının çevre temizlik mükellefiyeti bulunmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Ataşehir ilçe sınırları içerisinde 43.394 iş yeri faal durumdadır. Ancak, İdare tarafından 2020 yılı sonu itibari ile 22.466 iş yerine çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: Covid-19 salgını tedbirleri kapsamında kamu çalışanlarına yönelik tedbirlerin alınması, birçok iş yerinin kısa süreli çalışması ya da kapalı olması, hafta sonları sokağa çıkma yasaklarının olması nedenleri ile İdarenin genel yoklama ve denetim performansında azalma yaşandığı; mükelleflerin adi ortaklık kurduğu ve sanal ofis hizmetlerinden yararlandığı, faaliyeti sona eren iş yerleri için de kapanış işlemlerinin yapılmaya devam edildiği; vergi dairelerinin iş yerlerinin açılış ve kapanışlarını bir link üzerinden ilgili belediyelere bilgi vermesi halinde vergi kayıplarının önüne geçilebileceği, mükelleflere tebligat yapılır iken Ataşehir dışında ikamet edenlerin MERNİS adreslerine ilgili kurum tarafından yetki verilmediğinden dolayı ulaşılamadığı; 2021 yılı yoklama ve denetimlerinin, İdarenin sorumluluğu altında bulunan alanlarda önemle devam ettiği ifade edilmiştir.

Ancak, Ataşehir ilçe sınırları içerisindeki faal iş yerleri ile İdarenin çevre temizlik vergisi mükellefiyet tesis ettiği iş yerleri arasındaki fark sadece yukarıdaki gerekçelerle açıklanamayacak kadar fazladır.

Netice olarak, İdarenin, çevre temizlik vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrollerin yapılması, ilgili kurumlarla koordinasyonun ve bilgi akışının sağlanması kamu menfaatleri açısından önem arz etmektedir.

### **BULGU 13: İş Yerlerinde Emlak Vergisinin Uygulanmasına İlişkin Hatalar Yapılması**

İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerleri için emlak vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği gibi bazılarında da mesken oranı üzerinden emlak vergisi tahakkukları yapılmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bu kanun hükümlerine göre bina vergisine tabi olduğu; 2'nci maddesinde bu kanundaki bina tabirinin, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsadığı; 3'üncü maddesinde bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği; 8'inci maddesinde, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 artırımlı uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 33'üncü maddesinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumu, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirim verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare sınırları arasından örneklem olarak seçilen 150 iş yerinden 25'inin emlak vergisi mükellefiyetlerinin olmadığı; mükellefiyet tesis edilmiş olan 125 iş yerinden 85'inin ise emlak vergisi beyannamelerini mesken olarak verildiği ve bu nedenle mesken oranı üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, 01.01.2021-26.05.2021 tarihleri arasında emlak vergisi için, 689 adet ihbarname yapıldığı ve bu kapsamda çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Netice olarak, İdarenin, emlak vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm iş yerlerinde gerekli çalışma ve kontrolün yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Pazarlık Usulü Yapılan İhalelerde Şikâyet Sürelerinin Gözetilmemesi**

İdare tarafından parasal limit dâhilinde yapılan pazarlık usulü ihalelerde şikâyet süreleri gözetilmemiştir.

Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenmiştir.

Yaklaşık maliyeti, mezkûr Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde belirtilen parasal limitin altında kalan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarında pazarlık usulü uygulanabilecektir. Bu kapsamda yapılacak ihalelerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenecektir.

Kanun'un 55'inci maddesinde şikâyet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21'inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılacağı; ilan, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikâyetlerin birinci fıkradaki süreleri aşmamak üzere en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabileceği belirtilmiştir. Buna göre, 21'inci maddenin (f) bendine göre yapılacak ihaleler için 10 günlük şikâyet başvuru süresi öngörülmüştür.



İdarenin 2020 yılı içerisinde yapmış olduğu ve şikâyet başvuru sürelerini gözetmediği ihalelerinden bazıları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 13: Şikâyet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler**

İKN	İşin Adı	Davet Tarihi	İhale Tarihi
2020/527357	Riskli Yapı Tespiti Yaptırılması Hizmet Alım İşİ	06.10.2020	09.10.2020
2020/258309	İnovasyon Merkezi İçinde Yapılacak Tadilatlar İçin Malzeme Alımı	01.06.2020	04.06.2020
2020/71622	MSKM Asansör Bakım ve Onarım Hizmet Alımı	11.02.2020	14.02.2020

Tabloda örnekleri görüleceği üzere, parasal limit kapsamında yapılan pazarlık usulü ihalelerde, doküman almaya ve teklif vermeye davet edilen istekliler için şikâyet başvuru süreleri gözetilmemiştir. Hatta şikâyetlerin en geç ihale tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabileceği hükmü göz önüne alındığında, davetlilerin şikâyet başvurusu yapma hakları dahi bulunmamaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; şikâyet başvuru sürelerinin gözetilerek ihale işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdare ihtiyaçlarının zamanında ve uygun şartlarda karşılanması ve hukuki ihtilafa düşülmemesi için ihalelerde şikâyet başvuru süreleri gözetilerek isteklilerin doküman almaya ve teklif vermeye davet edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 15: İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyaz; ilgili bütün hizmetler sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olmasına rağmen, bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz devredilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda, Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin; ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda

oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarının ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarının toplama-ayırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı özel işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir ücret alınmadan devredildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenme veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. İdareye ait imtiyazın belirtilen şekilde devrinin kamu menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu hususa İstanbul Ataşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verildiği, ancak 2020 yılı sonu itibari ile herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: İlçedeki ambalaj atıklarının 18.08.2009 tarihinden itibaren sözleşme yapılarak yetkilendirilen lisanslı firma tarafından toplandığı; ambalaj atıklarının toplanması için ihale işlemlerine 2019 yılında başlanıldığı, ancak salgın nedeni ile hazırlık sürecinin tamamlanamadığı; “Ambalaj Atıklarının Kaynağında Ayrı Toplanması, Taşınması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkının Kiraya Verilmesi” işi için 27.04.2021 tarihinde ihaleye çıkıldığı ancak katılımın olmaması nedeni ile ihalenin iptal edildiği; tekrardan ihaleye çıkılacağı, ihale süreci tamamlanıncaya kadar lisanslı firma ile sözleşme yapılacağı belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından, ihaleye katılımın olmaması nedeni ile lisanslı firma ile sözleşme yapılacağı belirtilse de, söz konusu sözleşme 12 aylık yapılmıştır. İşbu sözleşme süresi de, işin tekrardan ihale çıkılabilmesi için gereğinden uzundur. Bu nedenle, 2886 sayılı Kanun'un temel ilkeleri çerçevesinde rekabetin ve katılımın sağlandığı bir ihale sonucunda, ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının kiraya verilmesi kamu yararına olacaktır.

### **BULGU 16: İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması**

İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirleri, mevzuatında belirtilen harcamaların aksine cari banka hesaplarına aktarmak ve aidat ödemek gibi amaç dışı kullanılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı detaylı olarak belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, İdarenin cari harcamaları gibi yerlerde kullanılamayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinden, 2020 yılı içerisinde 6.309.232,95 TL tutarlık kısmının idarenin cari banka hesaplarına aktarıldığı, 272.200,43 TL tutarlık kısmı ile de aidat ödemeleri yapıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulamalar ise mevzuatına aykırıdır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilgili mevzuat hükümleri ve fon hesabından yapılacak harcamalara ilişkin muhasebe kaydının nasıl olacağına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Ancak, bu açıklamaların bulgu konusu tespit ile ilgisi bulunmamaktadır. Zira bulguda, gecekondu fonu hesabından yapılan amaç dışı kullanımlar belirtilmekte ve bu harcamalara ilişkin muhasebe kayıtları ile ilgili bir değerlendirmede bulunulmamaktadır.

Netice itibariyle, İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması sağlanmalıdır.

---

---

**BULGU 17: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi**

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında tüketilen elektrik için, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun elektrik ve havagazı vergisi istisnalarını düzenleyen 36'ncı maddesinde ise, kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen hastane, dispanser, klinik, sağlık ocağı ve merkezleri, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakımevleri, kreşler, sanatoryum, prevantoryum gibi sağlık kuruluşlarının elektrik ve havagazı tüketim vergisinden müstesna olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Kanun hükümleri uyarınca, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları, hasta konukevi, sağlık poliklinikleri, tıp merkezi ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımları, katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf tutulmalıdır. Dolayısıyla, bahsedilen yerlerde tüketilen elektrik karşılığı yapılan ödemelere elektrik ve havagazı tüketim vergisi dâhil edilmemelidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında tüketilen elektrik için, yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olarak elektrik ve havagazı tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilgili kurumlara başvuruda bulunulduğu belirtilmiştir.

Netice olarak, mevzuata göre, muafiyet kapsamına alınmış İdare hizmet binaları, park ve bahçeler, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları, hasta

konukevi, sağlık poliklinikleri, tıp merkezi gibi Belediye taşınmazlarında kullanılan elektrik için elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödenmemelidir.

### **BULGU 18: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması**

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullanılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine, emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

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

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı konusunda 4857 sayılı Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin 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 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi TL (2020 yılı için 509,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

Bu hususa İstanbul Ataşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmesine rağmen; İdare bünyesinde çalışan 24 kadrolu işçiden 11 işçiye 2019 ve 2020 yıllarında hiç izin kullandırılmadığı görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; işçilerin izin dönemlerinde yol, yemek ücretlerinin kesildiği, mesai ve toplu sözleşmedeki sosyal yardımlardan mahrum kaldığı, bu nedenlerle izin kullanmayı tercih etmediği, izin sürelerinin azaltılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

Netice olarak, hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 19: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması**

İdare ile en çok üyeye sahip sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında, mevzuatında yer almayan muhtelif konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel



idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise, ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memur aylığının (ek göstergeler dâhil) %100'ü olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümlerin konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinin beşinci bölümünde yer alan "SOSYAL HAKLAR" başlığı altındaki maddelerde sosyal denge tazminat tutarının dışında çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Sosyal çalışmalardan yararlanma, kreş (çocuk bakım evi), ulaşım ve diğer haklar ve ücretli izinler başlıklı maddelerde yer alan düzenlemeler sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun hükümlerdir. Bu hususa, İstanbul Ataşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmesine rağmen, 01.01.2020 ile 31.12.2021 tarihleri arasında geçerli olan sözleşmede, sosyal denge tazminatı dışındaki konuların düzenlenmesi uygulamasına devam edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından: Kamu çalışanlarının toplu sözleşme yapma hakkının Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 sayılı sözleşmesinde yer aldığı; Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrasında, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu, bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağına düzenlenmiş olduğu; uluslararası sözleşmelerin kanunlar karşısında öncelikle uygulama niteliği kazandığı; ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmediği, belirtilmiştir.

Ancak, İdare değerlendirmesinde; mevzuatta kavram ve statü olarak bir mevzuat metni şeklinde konumlanan ve Anayasa'nın 128'inci maddesi uyarınca tarafları bağlayıcı olan Toplu Sözleşme ile yine bu Toplu Sözleşme'nin uygulama metinlerinden biri olan sosyal denge sözleşmelerinin, bazı hukuki kavramlar etrafında haksız bir şekilde eşitlendiği anlaşılmaktadır. Oysaki, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü dönemsel bir düzenlemedir. Diğer bir ifadeyle, sosyal denge sözleşmesi; uluslararası sözleşmeler bağlamında "toplu pazarlık" ve "toplu sözleşme" statüsüne sahip değildir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

Bulguda da ifade edildiği üzere, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesine göre, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır. Farklı ödeme ve hususları içeren düzenlemelerin, ancak kendi mevzuatı kapsamında ödenebilmesi mümkündür.

Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamının kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşme'nin uygulama metnidir. Toplu Sözleşme ise,

belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır. Bu bağlamda, sözleşmeli personel ile memurlara yapılacak ödemelerin esas ve usulleri ilgili kanunlar ile belli dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında başka konuların da düzenlenmesi hem ilgili kanunlara hem de Toplu Sözleşmeye aykırıdır.

Sosyal denge sözleşmelerinin; “toplu iş sözleşmesi” ya da “toplu sözleşme” şeklinde isimlendirilmesi ve söz konusu kavramların anayasal güvencesine dayanarak uluslararası sözleşmeler ile desteklenmeye çalışılması yasal düzenleme ile uyarlı değildir. Zira, uluslararası sözleşmeler bağlamında değerlendirilmesi gereken sözleşme, Anayasamızın 128’inci maddesi uyarınca bağlayıcı olan Toplu Sözleşme’dir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece ve sadece yasal düzenlemede belirtilen sınırlar dahilinde olmak üzere sosyal denge tazminatının ödenmesine ilişkin bir kanıtlayıcı belgedir.

Netice olarak, Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir

#### **BULGU 20: Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi**

İdare, sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 8’inci maddesinde vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun’un müteakip maddelerinde geçen “mükellef” tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’un 11’inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2020 yıl sonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 44.856.420,90 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunduğu görülmüştür.

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemesi İdare için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyayı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacaktır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İdareye ait taşınmazın, vergi borcuna mahsup edilmesi için 27.053.612,00 TL karşılığında Hazineye devredildiği, bundan sonraki süreçte vergi borçlarının ödenmesine gayret edileceği belirtilmiştir.

Netice olarak, İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermesi kamu yararına olacaktır.

### **BULGU 21: Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi**

İdare sorumlu sıfatıyla kestiği SGK primlerini süresinde Sosyal Güvenlik Kurumuna göndermemiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 87'nci maddesinde 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine tabi olanların prim ödeme yükümlüsünün işverenler olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 88'inci maddesine göre, İdare tarafından istihdam edilen personelin ücretlerinden kesilen prim tutarı ile bu tutara ilave edilen işveren payının ilgili ayı takip eden ay sonuna kadar Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi gerekmektedir. Aksi halde süresi içinde ve tam olarak ödenmeyen bu prim tutarları için gecikme cezasına maruz kalınarak daha fazla maliyete katlanılacaktır.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2020 yıl sonu itibari ile Sosyal Güvenlik Kurumuna 27.378.904,25 TL tutarında ödenmesi gereken prim borcu olduğu görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; vergi ve diğer gelirlerde yaşanan azalmalar ve tahsilat eksiklikleri neticesinde nakit yetersizliği olduğu, ilerleyen dönemde SGK primlerinin eksiksiz ve zamanında ödenmesine yönelik azami dikkat ve özen gösterileceği, 2020 yılında İdareye ait tıp merkezine SGK tarafından gönderilmekte olan fatura tutarlarından 1.422.360,09 TL'nin 2021 yılında mahsup edildiği belirtilmiştir.

Netice olarak, İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği SGK primlerini süresinde Sosyal Güvenlik Kurumuna göndermesi kamu yararına olacaktır.

**BULGU 22: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi**

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı ilgili idarelere aktarılmamıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen usule uyulmaması durumunda –tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi- bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme cezası tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2020 yıl sonu itibari ile tahsil edilen 32.119.001,28 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; vergi ve diğer gelirlerde yaşanan azalmalar ve tahsilat eksiklikleri neticesinde nakit yetersizliği olduğu, ilerleyen dönemde katkı

paylarının eksiksiz ve zamanında ödenmesine yönelik azami dikkat ve özen gösterileceği belirtilmiştir.

Netice olarak, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

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: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Taşınmaz Kiralamalarında Eksik veya Mevzuata Aykırı İşlem Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından 2020 yılında yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde, bulgu konusu hususlar düzeltilmiştir.
Akaryakıt Alım İhalesinde Otomasyon Sisteminin Kurulmaması ve Taşıt Tanıma Sisteminin Hatalı Uygulamaları Önleyecek Nitelikte Bulunmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı için yapılan akaryakıt ihalesinde bulgu konusu hususlar düzeltilmiştir.
Yol, Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Sermayesinin Çoğunluğu Belediyeye Ait Olan Şirkete Aynı Sermaye Olarak Devredilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususlara Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Yol ve Kaldırım Gibi Yerlerdeki LED Ekranların Belediye Şirketine Aynı Sermaye



			Olarak Devredilmesi” başlığıyla 6 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Park Alanlarında Çeşitli Dernekler Tarafından İşgallerin Olması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu taşınmazlar Kent Konseyine tahsis edilmiştir, ancak derneklerin işgali devam etmektedir. Bu hususa Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, “Kent Konseyine Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi ve Bu Taşınmazların da Kent Konseyi Tarafından Derneklere Tahsis Edilmesi” başlığıyla 4 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Tıp Merkezi İçin Yapılan Alımlarda Kamu İhale Mevzuatı Temel İlkelerine Aykırı Uygulamalar Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı için yapılan alımlarda, bulgu konusu hususlar düzeltilmiştir.

Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Dernek Faaliyetlerinde Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, 2020 yılında bulgu konusu hususa dikkat edilmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Olması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması" başlığıyla 19 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişi ve Kurumlara Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullanılması" başlığıyla 5

			numaralı bulguda yer verilmiştir.
Kiralama İhalelerinde İsteklilerden İstenen Belgeler ve Bunların Değerlendirilmesinde Standardın Sağlanamaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı içerisinde yapılan ihalelerde, bulgu konusu hususa dikkat edilmiştir.
Taşıt Kiralamalarında Mevzuata ve Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı için yapılan taşıt kiralama ihalesinde bulgu konusu hususa dikkat edilmiştir.
Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Katılma Payı Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması" başlığıyla 8 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı Olarak Bakanlar Kurulu Kararı ile Tespit Edilen Tutarların Üzerinde Bedel Alınması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Hizmet Araçlarının Görevlendirme Yazısı Olmadan Şehir Dışına Çıkması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında, İdare tarafından bulgu konusu hususa dikkat edilmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdamı Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İstihdam çalışmaları devam etmektedir.
Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/Borçların Gönderilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi" başlığıyla 20, "Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi" başlığıyla 21 ve "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve

			Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi” başlığıyla 22 numaralı bulgularda yer verilmiştir.
Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısımının İdareye Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından ilgili kurumlarla iletişime geçilip çalışmalara başlanılmıştır.
Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Amacı Dışında Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, “İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması” başlığıyla 16 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa, Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, “İdarenin Ambalaj

			Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi” başlığıyla 15 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Gelir İdaresi ve SGK ile bulgu konusu husus için çalışmalar devam etmektedir.
Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından ilgili kurumla iletişime geçilip çalışmalara başlanılmıştır.
Kanun’da Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Mevzuata Aykırı Olarak Ayrıca Ücret Talep Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, “Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ücret Talep Edilmesi” başlığıyla 9 numaralı bulguda yer verilmiştir.

Kuruma Ait Kültür Merkezinde Yer Alan Nikâh Salonunun Ücretsiz Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullanılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması" başlığıyla 18 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Kurumun Görev ve Sorumluluk Alanı Dışında Harcamada Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında bulgu konusu hususa benzer harcamaya rastlanılmamıştır.
Maaş ve Ücret Hesaplamalarında Gelir Vergisi ve Sigorta Prim Matrahında Hatalar Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Araç Temin Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa benzer tespite, Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin

			Pazarlık Usulüyle Yapılması” başlığıyla 7 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması veya Hiç Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Konaklama, Seyahat ve İaşe Kapsamında Olmayan Harcamaların Doğrudan Temin Usulü ile Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Temsil Ağırılama Faaliyetleri Kapsamında Yapılan Mal Alımında İhale Yapılmaması” başlığıyla 11 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İdareye Ait Şirkete Ödenen Sermayenin İlgili Mali Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Hatalı Bilgi Oluşması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Düştepe Oyun Müzesine Alınan Oyuncukların Maddi Duran Varlıklarda Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.



Kurum Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Kayıtlarının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
--	------	-----------------------------------	--