



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KAĞITHANE BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	74

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Tahsis Süresi Sona Eren Taşınmazlar.....	16
Tablo 10:Kesin Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılan Yapım İşleri.....	28
Tablo 11:İstasyon Kullanım Bilgisi 1	41
Tablo 12:İstasyon Kullanım Bilgisi 2	42
Tablo 13:İstasyon Kullanım Bilgisi 3	42
Tablo 14:2023/821553 İhale Kayıt Numaralı Hizmet Alımı İşinde Temin Edilen Giyecek Eşyalarının Listesi	51
Tablo 15:Semt Pazarlarındaki Tahta Sahiplik Durumuna İlişkin Tablo	64
Tablo 16:Gelir Tahsilat Oranı ve Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Bazı Vergiler	66

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirketi
HGS	: Hızlı Geçiş Sistemi
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İKN	: İhale Kayıt Numarası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OGS	: Otomatik Geçiş Sistemi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	: Türk Lirası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının Gerçeği Yansıtması
2. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtması
3. Yapılandırılan Alacakların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Tahsis Süresi Sona Ermesine Rağmen Yeni Bir Tahsis İşlemi Yapılmadan Başka Bir Kamu İdaresinin Taşınmazının Kullanılması
2. Spor Kulüplerine Protokol ile Taşınmaz Tahsis Edilmesi
3. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Otomatik Para Çekme Makinesi Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması
4. İdarenin Hukuki Bir Sebep Olmaksızın Hazine Arazisi Üzerinde Yapım İşini Yapmak Üzere İşlemlere Başlaması ve Sonrasında Yapım İşini Yapılmasından Vazgeçilmesi Nedeniyle Tasfiye Maliyetine Katlanması
5. Yapım İşini İhalelerinde Kesin Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması
6. İdare Tarafından İhale Edilen Katlı Otopark Yapım İşlerinin Yapı Ruhsatının Bulunmaması
7. Yapım İşlerinde Mülkiyet İşlemleri Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması
8. Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Araçlara İlişkin Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması
9. Araç Kiralama İşini ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi
10. Kurum Hizmet Araçlarının Kullanımına İlişkin Bir Kontrol Mekanizması Oluşturulmaması
11. Hizmet Alımı Kapsamında İhale Dokümanında Belirtilen Teknik Kriterleri Sağlamayan Araçların İşin İcrasında Kullanılması
12. Niteliği Birbirinden Farklı Mal ve Hizmetlerin Bir Arada İhale Edilerek Rekabetin Engellenmesi

13. Teknik Şartnamede Belirtilen Hususlara Riayet Edilmemesine Rağmen Hakediş Ödemelerinin Tam Olarak Yapılması
14. Hizmet Alımı Kapsamında Giyim Yardımı Yapılması
15. İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatının Bulunmaması
16. İdare Tarafından Üretilen Bazı Mal ve Hizmet Bedellerinde Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması
17. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
18. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
19. Pazar Yerlerinde Aynı Kişilere İki'den Fazla Yer Verilmesi
20. Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması
21. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
22. Belediyenin Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması
23. Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi
24. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Kâğıthane 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.

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 yaptıracağı, 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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Kağıthane Belediyesinin karar organı olan Kağıthane 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 üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Kağıthane Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim

belirlenmiştir. Bunlar Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetçi, Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 20 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	883	294
Sözleşmeli Personel	33	5
Kadrolu İşçi	450	17
Geçici İşçi	0	0
Toplam	1.366	316
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.399

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 4 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Aktarma Suretiyle Eklenen Ödenek (TL)	Aktarma Suretiyle Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
--------	--------------	-------------------------------	----------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------	---------------------------	--------------------------

01	Personel Giderleri	105.828.150,00	0,00	18.534.000,00	4.102.000,00	120.260.150,00	104.365.989,44	15.894.160,56
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.529.000,00	0,00	630.600,00	6.600,00	19.153.000,00	14.462.500,58	4.690.499,42
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	711.209.500,00	360.289.000,00	95.491.350,62	4.318.265,06	1.162.671.585,56	1.140.621.012,70	22.050.572,86
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	2.750.000,00	0,00	2.750.000,00	2.747.211,61	2.788,39
05	Cari Transferler	38.340.350,00	12.456.000,00	13.954.000,00	260.445,56	64.489.904,44	61.606.328,98	2.883.575,46
06	Sermaye Giderleri	505.590.000,00	128.255.000,00	55.028.360,00	19.401.000,00	669.472.360,00	617.925.042,46	51.547.317,54
07	Sermaye Transferleri	2.500.000,00	0,00	0,00	0,00	2.500.000,00	2.424.807,08	75.192,92
08	Borç Verme	0,00	0,00	700.000,00	0,00	700.000,00	700.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	110.000.000,00	49.000.000,00	0,00	159.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		1.491.997.000,00	550.000.000,00	187.088.310,62	187.088.310,62	2.041.997.000,00	1.944.852.892,85	97.144.107,15

Kâğıthane Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.491.997.000,00 TL başlangıç, 550.000.000,00 TL ek olmak üzere toplam 2.041.997.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.944.852.892,85 TL bütçe gideri yapılmış, 97.144.107,15 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	353.365.000,00	53.500.000,00	406.865.000,00	298.219.915,99	572.597,76	297.647.318,23	73,16
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	247.130.000,00	136.500.000,00	383.630.000,00	404.012.562,92	543.009,47	403.469.553,45	105,17
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	42.600.000,00	3.000.000,00	45.600.000,00	19.822.757,84	0,00	19.822.757,84	43,47
05-Diğer Gelirler	748.713.000,00	157.000.000,00	905.713.000,00	813.795.017,05	86.271,28	813.708.745,77	89,84
06-Sermaye Gelirleri	90.200.000,00	200.000.000,00	290.200.000,00	108.308.472,82	0,00	108.308.472,82	37,32
08-Alacaklardan Tahsilat	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	10.500.000,00	0,00	10.500.000,00	105,00
09-Red ve İadeler	-11.000,00		-11.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.491.997.000,00	550.000.000,00	2.041.997.000,00	1.654.658.726,62	1.201.878,51	1.653.456.848,11	80,97

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %80,97 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %73,16, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %105,17, alınan bağış ve yardımlar %43,47, diğer gelirler %89,84, sermaye gelirleri %37,32, alacaklardan tahsilat ise %105 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	120.260.150,00	104.365.989,44	86,78
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.153.000,00	14.462.500,58	75,51
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.162.671.585,56	1.140.621.012,70	98,10
04- Faiz Gideri	2.750.000,00	2.747.211,61	99,90
05- Cari Transferler	64.489.904,44	61.606.328,98	95,53
06- Sermaye Giderleri	669.472.360,00	617.925.042,46	92,30
07- Sermaye Transferleri	2.500.000,00	2.424.807,08	96,99
08- Borç Verme	700.000,00	700.000,00	100
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0
Toplam	2.041.997.000,00	1.944.852.892,85	95,24

Kâğıthane Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.491.997.000,00 TL başlangıç, 550.000.000,00 TL ek olmak üzere toplam 2.041.997.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %95,24 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	107.675.420,74	186.832.163,72	298.219.915,99	0,74	0,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	99.908.176,29	183.091.690,10	404.012.562,92	0,83	1,21
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	8.635.606,98	47.461.813,55	19.822.757,84	4,50	-0,58
Diğer Gelirler	234.955.540,69	489.265.293,28	813.795.017,05	0,90	0,82
Sermaye Gelirleri	51.858.087,44	43.214.149,51	108.308.472,82	-0,17	1,51
Alacaklardan Tahsilat	3.400.000,00	3.300.000,00	10.500.000,00	-0,03	2,18
Toplam	506.432.832,14	911.284.705,59	1.654.658.726,62	0,80	0,82
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	4.275.869,69	9.908.417,91	1.201.878,51	1,32	-0,88
Net Toplam	502.156.962,45	901.376.287,68	1.653.456.848,11	0,80	0,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 752.080.560,43 TL'lik (%83) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 111.387.752,27 TL (%60), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 220.920.872,82 TL (%121), diğer gelirlerde 366.410.128,34 TL (%82), sermaye gelirlerinde 65.094.323,31 TL (%151) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artışlar teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde taşınmaz satışlarından, vergi gelirlerinde rayiç değerlerden, diğer gelirlerde ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan kaynaklanmıştır. Alınan Bağış ve Yardım ile Özel gelirlerde 27.639.055,71 TL (%58) tutarında düşüş olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	32.874.478,96	54.998.235,96	104.365.989,44	0,67	0,90
SGK Devlet Prim Giderleri	5.598.257,57	8.953.912,38	14.462.500,58	0,60	0,62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	247.803.918,54	536.580.979,89	1.140.621.012,70	1,17	1,13
Faiz Giderleri	0,00	0,00	2.747.211,61	0,00	0,00
Cari Transferler	17.380.841,32	27.451.335,52	61.606.328,98	0,58	1,24
Sermaye Giderleri	158.814.515,26	426.207.928,52	617.925.042,46	1,68	0,45
Sermaye Transferleri	1.410.358,86	1.799.288,00	2.424.807,08	0,28	0,35
Borç Verme	0,00	0,00	700.000,00	0,00	0,00
Toplam	463.882.370,51	1.055.991.680,27	1.944.852.892,85	1,28	0,84

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında bir önceki yıla göre 888.861.212,58 TL (%84) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 49.367.753,48 TL (%90), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 5.508.588,20 TL (%62) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 604.040.032,81 TL'lik (%113), cari transferlerde 34.154.993,46 TL (%124), sermaye giderlerinde 191.717.113,94 TL (%45), sermaye transferlerinde ise 625.519,08 TL'lik (%35) artış olmuştur. İlgili giderlerde meydana gelen artışın temel sebebinin enflasyonist dönemde maliyetlerde meydana gelen artışlar olduğu anlaşılmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.801.585.972,56 TL, Faaliyet Geliri 1.880.581.704,12 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 78.995.731,56 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kâğıthane Belediyesinin doğrudan ve 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	Kâğıthane Turizm Personel İnşaat Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat Sanayi ve Ticaret AŞ	28.050.000,00	280,50	0,001
3	Kartursaş Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	28.000.000,00	11.977,78	0,0428
4	Kartansaş Kartal Halk Pazarı Gıda Sağlık ve Eğitim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	7.800.000,00	97,50	0,00125

Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat Sanayi ve Ticaret AŞ	Kartursaş Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	28.000.000,00	4.542.222,22	16,22222
2	Karyapsan Kartal Yapı ve İnş. San. ve Tic. A.Ş.	Ufuk Sağlık Eğitim Hiz. San. Tic. Ltd. Şti.	500.000,00	37.625,00	7,525

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ile hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve İdare çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve riskler değerlendirilerek plan içerisinde yer verilmiştir. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış

ve zamanında yayımlanmıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Böylelikle İdarede risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılamamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuş ve yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata kısmen uygun hazırlanmıştır. Malî bilgiler başlığı altında; yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerine, iç ve dış malî denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmemiştir. Ayrıca İdare faaliyet raporunun “öneri ve tedbirler” bölümü bulunmamaktadır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik olarak herhangi bir çalışma yapılmamaktadır. İdarede iç denetim birimi kurulmuş ancak 1 adet iç denetçi istihdam edilmektedir. Kâğıthane Belediyesinin görev alanı, nüfusu, çalıştırdığı personel sayısı dikkate alındığında 1 adet iç denetçinin İdare için yetersiz olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kağıthane Belediyesinin 2023 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: Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdare taşınır kayıtlarında yer alan 13.727.187,07 TL'lik hurda varlığın fiziki olarak İdare bünyesinde bulunmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 253 Tesis, Makine ve Cihazlar, Taşıtlar ve 255 Demirbaşlar Hesaplarının işleyişine ilişkin 195, 197 ve 199'uncu maddelerinde eskime veya ekonomik ömrünü tamamlama gibi nedenlerle maddi duran varlık olma vasfı ortadan kalkan ve kullanılma imkanı kalmayan varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına; bu varlıklara ilişkin ayrılmış olan amortisman tutarlarının ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na aktarılması gerektiği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklara ilişkin 224, 225 ve 228'inci maddelerine göre ise herhangi bir sebeple kullanılma olanağını kaybeden ve hurdaya ayrılmış olan bu varlıklar elden çıkarılıncaya kadar 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'nda, bu varlıklara ait amortisman tutarlarının ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

Bunun yanında 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında ise çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar

verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında yer alan 13.727.187,07 TL'lik bakiyenin olduğu, ancak muhasebe kayıtlarında yer alan bu hurda malzemelerin İdare bünyesinde fiziki olarak bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; taşınır kayıtlarında yer alan hurda varlıkların bazılarının ekonomik ömrünü tamamlaması, bir kısmının ise tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmemesi nedenleri ile hizmet dışı bırakıldığı, bu nedenle söz konusu hurda malzemelerin kayıttan düşme işlemlerinin tesis edilerek çıkış işlemlerinin yapılacağı ve 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına gerekli kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar bu taşınırların hizmet dışı bırakıldığı ifade edilse de muhasebe kayıtlarında yer alan bu dayanıklı taşınırlar İdare bünyesinde bulunmamaktadır. Bu nedenle, söz konusu malzemelerin akıbetinin araştırılması ve tespit edilen sonuçlara göre gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; İdarenin 2023 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı 13.727.187,07 TL fazla tutarla yer almıştır.

BULGU 2: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

İdare tarafından 2023 yılı içinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenen ve yılı içinde tahsil edilemeyen alacakların tamamının, dönem sonunda herhangi bir takibat işlemi başlatılmadan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89'uncu maddesinde, Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise; ilgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacakların, düzenlenecek muhasebe

işlem fişi ile Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilerek takip kayıtlarının yapılacağı, ayrıca söz konusu takibe alma işlemlerinin ilgili servislerce gün sonuna kadar muhasebeye bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş bir alacağın 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılabilmesi için söz konusu alacağa ilişkin ilgili servislerce takip işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2023 yılı içinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenen ve yıl içinde tahsil edilemeyen 143.214.553,08 TL değerindeki alacağın tamamının, dönem sonunda herhangi bir takip işlemi başlatılmadan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarıldığı görülmüş olup geçmişten devreden tutarlar da dâhil edildiğinde hesabın borç bakiyesi toplamının 341.591.683,00 TL olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, takip işlemi başlatılmayan alacakların gerçeğe aykırı olarak bu hesaba aktarılması faaliyet alacakları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunulmasını engellediğinden 2023 yılı Bilançosunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Yapılandırılan Alacakların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında tecil ve tehir edilen toplam 30.269.683,37 TL'lik alacağın giderleştirilip ardından yeniden tahakkuk işleminin yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının niteliği ve işleyişini düzenleyen 92 ve 93'üncü maddelerinde, bu hesabın mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacak hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil ve tehir edilen tutarların bu hesaba borç, ilgisine göre 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının niteliğini ve işleyişini düzenleyen 166 ve 167'nci maddelerinde ise, bu hesabın mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan süreyle tecil ve tehir edilenlerin bu hesaba borç, ilgisine göre 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kurumlar 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı alacaklardan yapılandırmayla beraber tecil ve tehir edilenleri vadesine göre 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı veya 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında Kağıthane Belediyesinin toplam 30.269.683,37 TL'lik alacağı tecil ve tehir edilmiştir. Söz konusu yapılandırmaya ilişkin kayıtları incelendiğinde ise, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı toplam 30.269.683,37 TL tecil ve tehir edilen alacağın ilk olarak 630 Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirildiği, ardından 600 Gelirler Hesabına alacak kaydı ve vadesine göre Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarına borç kaydı yapılarak yeniden tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır.

İdare tarafından yapılandırılan alacakların 630 Giderler Hesabı kullanılmadan ilk olarak vadesine göre 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı veya 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlemesi gerekirken tamamının giderleştirilip ardından yeniden tahakkuk işleminin yapılması mevzuata aykırı olup mali tabloda hataya neden olmaktadır. Her ne kadar yıl sonunda dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonucunu etkilemese de gider ve gelir kalemlerinin doğru ve güvenilir bilgi vermesini engellemektedir. Zira yapılandırılan alacakların mevzuatı gereği vazgeçilen tutarları haricinde kalan kısımları ne gider kalemlerine ne de gelir kalemlerine etki edecek nitelikte değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2024 mali yılında bulgu konusu maddede belirtilen uyarı ve tavsiyelere uygun olarak yapılandırılan alacakların muhasebeleştirilmesi işlemlerinde gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında tecil ve tehir edilen toplam 30.269.683,37 TL'lik alacağın gider kaydının yapılıp ardından yeniden tahakkuk işleminin yapılması sonucunda 2023 Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 Giderler Hesabı ve 600 Gelirler Hesabının 30.269.683,37 TL fazla görünmesine sebep olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Tahsis Süresi Sona Ermesine Rağmen Yeni Bir Tahsis İşlemi Yapılmadan Başka Bir Kamu İdaresinin Taşınmazının Kullanılması

İdare tarafından tahsis yöntemiyle kullandığı taşınmazlara ilişkin tahsis süresi sonunda gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; Belediyeler, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî 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, tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsisin mümkün olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, tahsis işlemlerinin süreli olduğu ve süre sonunda kullanılması düşünülen taşınmazların aynı esaslara göre yeniden tahsisin mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede; İdareye İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmazların tahsis süresi sona ermesine rağmen herhangi bir yeni tahsis işlemi olmadan İdare tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Tahsis Süresi Sona Eren Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Tahsis Amacı	Tahsis Başlangıç Tarihi	Tahsis Süresi	Tahsis Bitiş Tarihi
---------	-----	--------	-----------------------------	--------------	-------------------------	---------------	---------------------

Hamidiye	6921	4	1.185,00	Halı Saha, Basketbol Sahası, Kafeterya	13.04.2006	10 Yıl	13.04.2016
Merkez	4736	8	224,00	Müze	17.09.2010	5 Yıl	17.09.2015
Emniyet Evleri	8836	3	135,00	Pazar Yeri, Kütüphane, Kıraathane	17.08.2010	10 Yıl	17.08.2020

Yukarıdaki tablodan, tahsis işlemlerinin süreli olduğu, süre sonunda tahsisin kalktığı buna bağlı olarak taşınmazların kullanımlarına yönelik yasal dayanağın ortadan kalktığı dolayısıyla İdare tarafından izinsiz kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "İzinsiz kullanımlarda bedel alınması" başlıklı 11'inci maddesinde Kamu idarelerine ait bir taşınmazın tahsis işlemi yapılmadan bir başka kamu idaresi tarafından kullanımı hâlinde, taşınmazın maliki olan kamu idaresince, kendi taşınmaz kira ihalesi komisyonunca belirlenen tutardaki tazminatın, taşınmazı kullanan kamu idaresinden alınacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla tahsis süresi sona eren taşınmazların kullanımı karşılığında gelecekte mali külfete katlanılmaması adına yeniden tahsis işleminin yapılması için gerekli başvuruların yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Spor Kulüplerine Protokol ile Taşınmaz Tahsis Edilmesi

İdareyi temsilen belediye başkanı adına belediye başkan yardımcısı ile 2 ayrı spor kulübü arasında taşınmaz kullanımı konusunda protokol imzalandığı ve bu protokol kapsamında İdare taşınmazlarının bedelsiz olarak spor kulüplerine tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." denilmektedir.

Adı geçen Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in;

“Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir.”

“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) ve (ğ) bentlerinde;

f) Kamu idaresi: Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri,

ğ) Tahsis: Mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını”

“Tahsis yetkisi” başlıklı 4’üncü maddesinin (1), (2) ve (5) numaralı fıkralarında;

“(1) Özel bir hüküm olmaması durumunda kamu idareleri, tahsis işlemini Kanununun 47 nci maddesine dayanarak yapabilirler. Ancak mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini; belediyeler, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinin (h) bendine, il özel idareleri ise, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 64 üncü maddesinin (d) bendine göre yaparlar.

(2) Özel hükümler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesine göre, öncelikle uygulanır.

(5) İlgili kanunlarında tahsis yetkisine ilişkin özel hüküm bulunduğu hallerde tahsis işlemi, yetki verilen kurum, kuruluş veya kamu idaresi tarafından yapılır.”

“Tahsis yapılamayacak ve bedelsiz devredilemeyecek taşınmazlar” başlıklı 20’nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendinde ise;

“Kamu idarelerince üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar,”

hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere 5018 sayılı Kanun'da taşınmaz tahsisine ilişkin genel hükümlere yer verilmiş ve ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı tutulmuştur. Yine aynı şekilde adı geçen Yönetmelik'te de özel hükümlerin Kanun'un 47'nci maddesine göre öncelikle uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin tahsis işlemlerinde öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanacak; burada hüküm bulunmayan hallerde ise Kanun'un 47'nci maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilecektir.

5393 sayılı Kanun'un belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinin düzenlendiği 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî 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 hüküm altına alınmıştır.

Gerek 5393 sayılı Kanun gerekse Yönetmelik hükümleri doğrultusunda tahsis işleminin gerçekleştirilebilmesi için kendisine taşınmaz tahsis edilecek tarafın kamu kurum ve kuruluşları arasında yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün olmayan bir derneğe meclis kararı ile taşınmaz tahsisi yukarıda yer alan hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer yandan; 5018 sayılı Kanun'un "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında, kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı hüküm altına alınmış ancak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabileceği ifade edilmiştir. Ne var ki 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan çıkarılmış ve böylece belediyelerce dernek ve vakıflara menfaat sağlanmasının önüne geçilmiştir.

Her ne kadar belediyelerin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği düzenlenmiş ise de söz konusu taşınmaz tahsisinin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira mevzuata uygun taşınmaz tahsisi için yukarıda ifade edilen şartların varlığı gerekmektedir.

Ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun 2017/11 Esas, 5415/1 Karar numaralı İçtihadı Birleştirme Kararı'nda belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesine imkân bulunmadığına karar verilmiştir.

Yapılan incelemede, Kâğıthane Belediye Meclisinin 10.07.2015 tarihli ve 72 sayılı kararı ile İdarenin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların spor amaçlı kullanılması şartı ile 5 yıllığına tahsis edilmesi için belediye başkanına protokol yapma yetkisi verildiği, bu kapsamda belediye başkanı adına belediye başkan yardımcısı ile 2 ayrı spor kulübü derneği arasında taşınmaz tahsisi konusunda protokol imzalandığı ve 2 ayrı taşınmazın söz konusu spor kulüplerine bedelsiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin hükümlerine yer verilerek madde de geçen gerekli desteği sağlamak ifadesinin spor kulüplerine taşınmaz tahsisini de kapsadığı, Sayıştay Temyiz Kurulunun çeşitli kararlarının da bu düşüncüyü doğruladığı, ayrıca söz konusu protokollerin iptali için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde *"...Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir."* denilmektedir.

Ancak yapılan tahsis işleminin, 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen "mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar" şeklindeki görev ve sorumluluklar kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Mezkûr 14'üncü maddede belediye taşınmazlarının sporu teşvik amacıyla spor kulübüne tahsis edilebileceğine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Madde hükmünde yer alan "gerekli desteği sağlar" ifadesinin taşınmazların tahsisini de içerdiğini iddia etmek, hem bu maddenin hem de taşınmaz tahsisine ilişkin özel olarak düzenlenmiş 69'uncu ve 75'inci maddelerin lafzına da amacına da uygun düşmemektedir. Taşınmaz tahsisi, 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere, ancak 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi çerçevesinde ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılabilecektir.

Sayıştay dairelerince veya Temyiz Kurulunca münferit olaylarla ilgili verilmiş çeşitli kararlar bulunmaktadır. Söz konusu münferit olayların bulgu konusu husus için herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca bağlayıcı olan 6085 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi gereğince konu ile ilgili olmak üzere Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararlarıdır. Bahse konu husus hakkında da Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararı bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu husus net olmasına rağmen İdare tarafından konu hakkında çeşitli yorumlar yapıp düşüncelerinin doğru olduğu iddia edilmiştir.

Ancak konu hakkında bağlayıcı olan Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararı bulunduğu için spor kulübüne taşınmaz tahsis edilemeyeceği hususu izahtan varestedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, söz konusu spor kulübü derneklerine taşınmaz tahsis edilemeyeceği açık olmakla birlikte, mevzuatın cevaz verdiği düşünülse bile protokolün dayanağı olan meclis kararının yetki verdiği süre de dolmuştur.

Sonuç olarak; tüm bu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde İdarenin söz konusu taşınmazlarının spor kulübüne tahsis edilmesi işlemi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Belediye Mülkiyetinde Bulunan Otomatik Para Çekme Makinesi Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması

Belediye mülkiyetinde bulunan ATM alanlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine bu alanların işgaline süreklilik kazandırılarak ecrimisil karşılığında kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli 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.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir 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.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 31.12.2023 tarihi itibarıyla İdareye ait 2 adet taşınmazda ATM alanının işlettiği ve bu alanların tamamının ecrimisil bedeli tahsil edilerek kullandırıldığı tespit edilmiştir. Ancak söz konusu alanlar geçici işgal edilen alan statüsünde değerlendirilecek nitelikte olmayıp 2021 yılından itibaren üçüncü kişilerce kullanılmaktadır.

Bu itibarla Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek ATM alanlarının ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İdarenin Hukuki Bir Sebep Olmaksızın Hazine Arazisi Üzerinde Yapım İşi Yapmak Üzere İşlemlere Başlaması ve Sonrasında Yapım İşi Yapılmasından Vazgeçilmesi Nedeniyle Tasfiye Maliyetine Katlanması

İdarenin, ilçe sınırları içerisinde yaşayan ve kentsel dönüşüm kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından üretilen konutlarda hak sahibi olan, ancak TOKİ tarafından yapılan kura çekimi sonrasında kendine konut tahsis edilmeyen kişiler için Hazine arazisi üzerinde İdarece konut yapılmasına başladığı, kendisine konut tahsis edilemeyen kişilerin mağduriyetlerinin yine TOKİ tarafından giderilmesi sonrasında İdarenin yapım işini tasfiye etmek zorunda kaldığı ve tasfiyeye ilişkin giderlere katlandığı görülmüştür.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde; uygulama alanındaki parsellerin malikleri tarafından değerlendirilmesinin esas olduğu, bu çerçevede riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında uygulama yapılan etap veya adada, riskli yapılarda ise bu yapıların bulunduğu parsellerde, yapılar yıktırılmadan önce,

parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, ifraz, terk, ihdas ve tapuya tescil işlemlerine, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hasılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine, yapının paydaşı olup olmadıkları gözetilmeksizin sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların salt çoğunluğu ile karar verileceği ifade edilmiştir.

6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Uygulama alanında hak sahipliği ve diğer uygulamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde; yapılacak konut ve işyerlerinin niteliği ve büyüklüğü ilgili kurumca belirlenmek kaydıyla, uygulama alanındaki taşınmaz maliklerine öncelikle uygulama alanında yapılacak olan konut ve işyerlerinden verilmek üzere bunlarla sözleşme akdedileceği, gerekmesi halinde uygulama alanındaki taşınmaz maliklerine arsa veya Kanun kapsamında kullanılmak üzere Bakanlıkça satın alınan hazır konut ve işyerlerinden verilmek üzere sözleşme yapılabileceği, ilgili kurumun, uygulama alanındaki taşınmaz maliklerini yapılacak anlaşmalar çerçevesinde proje ortağı yapmak suretiyle, kat veya hasılat karşılığı inşaat yapabileceği veya yaptırabileceği, kat karşılığı uygulamada, taşınmaz maliklerinin mevcut taşınmazları karşılığında, yerinde veya rezerv yapı alanlarında yapılacak yapılar için kat karşılığı uzlaşma oranları dikkate alınarak anlaşma yapılabileceği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69'uncu maddesiyle Belediyelere düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirme yetkisi tanınmıştır.

Kanun'un "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73'üncü maddesiyle belediyeler tarafından belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel

dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulanabileceği ifade edilerek belediyelere kentsel dönüşüm projeleri üstlenme yetkisi de verilmiştir.

6306 sayılı Kanun kapsamında uygulama alanındaki parsellerin malikleri tarafından değerlendirilmesi esas olduğundan maliklerin gerçek ve özel hukuk tüzel kişileriyle veya Bakanlık, TOKİ ve belediyeler ile anlaşma sağlayarak sahibi oldukları taşınmazları kentsel dönüşüm kapsamında değerlendirmeleri mümkün bulunmaktadır. Buna göre, taşınmaz maliklerinin yeniden bina yaptırmasına, paylarının satışına, taşınmazlarının kat karşılığı veya hasılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine, yapının paydaşı olup olmadıkları gözetilmeksizin sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların salt çoğunluğu ile karar verileceği ifade edilerek alınan karar uyarınca gerek gerçek ve özel hukuk tüzel kişileriyle gerekse Bakanlık, TOKİ ve belediyeler ile sözleşme imzalayabileceklerdir.

İstanbul ili Kağıthane ilçesi Yahya Kemal Mahallesi sınırları içerisinde yer alan 3,39 hektarlık alan 09.07.2019 tarihli ve 1306 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile riskli alan olarak tespit edilmiş, bu karar 10.07.2019 tarihli ve 30827 sayılı Resmi Gazete’de ilan edilerek yürürlüğe girmiştir. Söz konusu alanda 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun hükümleri kapsamında kentsel dönüşüm iş ve işlemleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile TOKİ tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

TOKİ tarafından riskli alanda üretilen konutlara ilişkin hak sahipliğine esas olan 688 adet konut bağımsız birimin kura çekim işlemleri 23.11.2022 tarihinde yapılmış ve kura sonuçları tutanak altına alınmıştır. Ancak, kentsel dönüşüm gerçekleştirilen alanda üretilen konutların yeterli sayıda olmaması sebebiyle 28 hak sahibine konut tahsisi yapılamadığı görülmüştür.

Bunun üzerine Kağıthane Belediyesi tarafından belirlenen Yahya Kemal Mahallesi 6566 ada 49 ve 50 sayılı parsellerde konut tahsisi yapılmayan hak sahiplerine verilmek üzere konut inşa edilmesi için plan çalışmaları başlatılmış, söz konusu parseller plan ve fonksiyon değişiklikleri yapılarak üzerinde konut üretilmeye hazır hale getirilmiştir. Takip eden süreçte söz konusu taşınmaz üzerinde belediye tarafından inşa edilecek yapılara ilişkin projelendirme çalışmaları tamamlanmış, bu kapsamda İdare tarafından iksa ve hafriyat imalatının gerçekleştirilmesi için 2023/156702 ihale kayıt numaralı Yahya Kemal Mahallesi Riskli Alan Sınırları İçinde Yapılacak Konut İnşaatı İçin İksa Sistemleri ve Hafriyat Alımı Yapım İşİ ihalesi yapılarak 19.04.2023 tarihinde KDV hariç 15.478.008,78 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

Belediye tarafından çeşitli tarihlerde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İstanbul İl Müdürlüğü'ne defaatle yazılar yazılmış, Belediyece üretilecek konutların maliyetlerinin Belediye hesaplarına yatırılması istenmişse de gerek Bakanlık gerekse İl Müdürlüğü söz konusu yazıları cevapsız bırakmıştır.

Yapılan incelemede, Kağıthane Belediyesi'nin hak sahiplerinin uygulama alanında kentsel dönüşüm iş ve işlemlerinin yürütülmesi için yapmış oldukları sözleşmenin tarafı olmadığı, bu alanda yürütülen iş ve işlemlerle ilgili İdarenin herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğunun bulunmadığı, konutların üretilmesi ve hak sahiplerine dağıtılması hususunda TOKİ'nin yetkili olduğu, kura çekimi sonrası kendisine konut tahsis edilemeyen hak sahiplerinin mağduriyetlerinin giderilmesi noktasında İdarenin bir sorumluluğu bulunmadığı gibi İdare ile TOKİ veya Bakanlık arasında bu konuda yapılmış bir sözleşme, yazışma veya ortak proje benzeri bir uygulamanın bulunmadığı, bu anlamda Belediye'nin kendiliğinden harekete geçerek kendisine dahi ait olmayan Hazine arazisi üzerinde söz konusu kişiler için konut yapılmasını sağlamak üzere iş ve işlemlere başladığı, konutların inşa edilmesinin düşünüldüğü hazine arazisi üzerinde iksa sistemi yapılması ve hafriyatın kaldırılması için 2023/156702 ihale kayıt numaralı ve 15.478.008,78 TL sözleşme bedelli Yahya Kemal Mahallesi Riskli Alan Sınırları İçinde Yapılacak Konut İnşaatı İçin İksa Sistemleri ve Hafriyat Alımı Yapım İşi'nin ihale edildiği, yapılan işler kapsamında KDV dahil 1.459.533,40 TL'lik hakediş düzenlendiği, kendisine konut tahsis edilmeyen 28 hak sahibine İstanbul ili içerisinde TOKİ marifetiyle yapılmış başkaca konutların yine TOKİ tarafından tahsis edildiği, bunun üzerine İdarenin konut yapılması işinden vazgeçerek yapım işi sözleşmesini tasfiye ettiği, tasfiye işlemleri neticesinde sözleşme bedelinin %80'i ile yüklenicinin sözleşme fiyatlarına göre yaptığı iş tutarı arasındaki farkın %5'inin tazminat olarak ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verildiği üzere İdarenin arsa temin edilmeden, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkması 4734 sayılı Kanun ile yasaklanmıştır. Bu durumda İdarenin, Hazine taşınmazı üzerinde bu taşınmaz kendisine devredilmeden, tahsis edilmeden veya kamulaştırılması suretiyle kendi adına tescil edilmeden ihaleye çıkarak imalata başlaması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, TOKİ tarafından kendisine konut tahsis edilmeyen 28 hak sahibine, Belediyenin herhangi bir sözleşme veya anlaşmanın tarafı olmaksızın kendiliğinden harekete geçmek suretiyle konut inşa etmesi de mevzuat hükümleri ile bağdaşmamaktadır. Nitekim, söz konusu vatandaşların mağduriyetleri de yine TOKİ tarafından giderilmiştir. Bu anlamda gerek

TOKİ'nin gerekse Bakanlığın, Belediye'nin bu konuda iş ve işlemlere başlaması yönünde resmi bir yazısı, sözleşmesi ve/veya anlaşması da bulunmamaktadır.

İdare, 2023/156702 ihale kayıt numaralı Yahya Kemal Mahallesi Riskli Alan Sınırları İçinde Yapılacak Konut İnşaatı İçin İksa Sistemleri ve Hafriyat Alımı Yapım İşini ihale ederek 15.478.008,78 TL bedelli sözleşme imzalamış, Hazine taşınmazı üzerinde yapılan işler neticesinde KDV dahil 1.459.533,40 TL tutarında hakediş ödemesinde bulunmuştur. İşin yapılmasından vazgeçilerek sözleşme tasfiye sürecine girilerek 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesi uyarınca işin tasfiyesi neticesinde KDV dahil 669.966,94 TL ödeme yapılarak iş tasfiye edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından yapılan harcamaların Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 6306 sayılı Kanun hükümlerince İdareye gönderilen ödenek ile karşılandığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından söz konusu harcamaların Belediye bütçesinden karşılanmadığı ifade edilmiş olsa da bu durum hukuki bir gerekçesi olmaksızın Hazine adına tescilli bir taşınmaz üzerinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak kendiliğinden bir takım iş ve işlemlere başlamanın, bu iş ve işlemlerin yapılmasından vazgeçilerek toplamda KDV dahil 2.129.500,34 TL tutarında kamu kaynağının harcanmasına yasal dayanak teşkil edecek nitelikte değildir.

Sonuç olarak, İdare tarafından, arsa temin edilmeden, mülkiyet ve kamulaştırmaya ilişkin işlemler gerçekleştirilmeden yapım işlerinin ihale edilmemesi, tarafı olmadığı sözleşmeler kapsamında hukuki bir dayanak olmaksızın kamu kaynaklarının kullanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Yapım İş İhalelerinde Kesin Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde işe ilişkin kesin projelerin ve mahal listelerinin hazırlanmadan ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

a) Kesin Proje Olmadan İhaleye Çıkılması

Fen İşleri Müdürlüğü tarafından ihale edilen yapım işlerinin gerekli projeler hazırlanmadan veya kesin proje olmadan ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, projeler;

"Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje" şeklinde tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir" hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

"Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihaleler sonucunda;

a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme,

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,

d) Yapım işlerinde; niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda karma sözleşme,

...

Düzenlenir.” hükümleri yer almaktadır.

Aktarılan mevzuat hükümlerinden yapım işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılmasının genel kural olduğu, işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerin gerekli netlikte belirlenemediği, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmaması, işin yapımı sırasında arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya imar ve güzergah değişiklikleri muhtemel olması hallerinde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılmasına izin verildiği görülmektedir.

Yapılan incelemede birim fiyatlı olarak ihale edilen fakat ihale aşamasında isteklilere herhangi bir proje verilmeyen 29 adet yapım işinin olduğu tespit edilmiş olup söz konusu işler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: Kesin Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılan Yapım İşleri

Sıra No	İKN	İhale Adı
1	2022/1245397	2023 Yılı Nurtepe- Merkez- Hamidiye Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
2	2022/1253710	2023 Yılı Seyrantepe- Yeşilce- Şirintepe Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
3	2022/1255546	2023 Yılı Hürriyet- Yahya Kemal- Çağlayan Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
4	2022/1259233	2023 Yılı Çeliktepe- Emniyet Evleri- Sultan Selim Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
5	2022/1260679	2023 Yılı Talatpaşa- Mehmet Akif Ersoy- Gürsel Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.

6	2022/1261027	2023 Yılı Harmantepe- Telsizler- Gültepe- Ortabayır Mahalleleri Yolların Bakım-Onarım Yapılması İnşaat İşi.
7	2023/98710	2023 Yılı Kağıthane İlçesi 1. Bölge Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Yol Kenarları ve Merdivenlere Korkuluk Yapılması İşi.
8	2023/107590	2023 Yılı Kağıthane İlçesi 2. Bölge Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Yol Kenarları ve Merdivenlere Korkuluk Yapılması İşi.
9	2023/350658	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Yağmur Suyu Kanalı Yapım İşi.
10	2022/1275532	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Andezit ve Granit Döşeme Kaplaması Tamiri Yapılması İşi.
11	2022/1249157	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Dahilinde Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Asfalt Kaplama Yapım İşi.
12	2022/1336775	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Dahilindeki Okul Binaları Bakım- Onarım Yapılması İşi.
13	2022/1339251	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Dahilindeki Mabet Yerlerinin Bakım- Onarım Yapılması İşi.
14	2023/19712	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Dahilindeki Metruk Yapıların Yıkılması ve Enkazının Kaldırılması İşi.
15	2023/157159	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Merdiven Yolların Bakım- Onarım ve Kaplama Yapılması İnşaat İşi.
16	2023/549547	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Önce Yaya Figürü ve Yol Çizgileri Çizilmesi Yapım İşi.
17	2023/518183	2023 Yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Yağmur Suyu Kanalı Yapım İşi.
18	2023/563966	2023 Yılı 2. Dönem Nurtepe- Merkez- Hamidiye Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
19	2023/568096	2023 Yılı 2. Dönem Seyrantepe- Yeşilce- Şirintepe Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
20	2023/575006	2023 Yılı 2. Dönem Hürriyet- Yahya Kemal- Çağlayan Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
21	2023/576354	2023 Yılı 2. Dönem Çeliktepe- Emniyet Evleri- Sultan Selim Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
22	2023/609568	2023 Yılı 2. Dönem Talatpaşa- Mehmet Akif Ersoy- Gürsel Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
23	2023/611255	2023 Yılı 2. Dönem Harmantepe- Telsizler- Gültepe- Ortabayır Mahalleleri Yolların Bakım- Onarım Yapılması İnşaat İşi.
24	2023/696005	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Genelinde Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Andezit ve Granit Döşeme Kaplaması Tamiri Yapılması İşi.
25	2023/843398	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Dahilindeki Okul Binaları Bakım- Onarım Yapılması İşi.
26	2023/845235	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Dahilindeki Mabet Yerlerinin Bakım- Onarım Yapılması İşi.
27	2023/836500	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Genelinde Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Yol Kenarları ve Merdivenlere Korkuluk Yapılması İşi.
28	2023/957014	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Genelinde Muhtelif Yerlerde Betonarme Perde Yapımı İnşaat İşi.
29	2023/1076575	2023 Yılı 2. Dönem Kağıthane İlçesi Dahilinde Çeşitli Cadde ve Sokaklarda Asfalt Kaplama Yapım İşi.

Kesin proje üzerinden ihale edilmesi gereken bu işler için ilgili dokümanda yer alan belgeler ön proje şartlarını da taşımamaktadır. Söz konusu işlere ait dokümanların detaylı bilgileri içermediği, bu durumda yapılacak işlerin net olarak belli olmayarak sağlıklı teklif verilmesine engel olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere yapım işi ihalelerinde uygulama projeleri üzerinden ihaleye çıkılması esas olmakla birlikte yine mevzuatta belirlenen hallerde de kesin proje üzerinden ihaleler gerçekleştirilebilmektedir. Yukarıda bilgileri verilen ihaleler birim fiyatlı olması sebebiyle kesin proje üzerinden ihaleye çıkılacağı belirtilse de

doküman kapsamında isteklilere verilen belgelerin kesin proje şartlarını taşımadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Yapım İşleri ihaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği" başlıklı 13'üncü maddesine göre; İhale dokümanında, isteklilere talimatları da içeren idari şartname, sözleşme tasarısı, işin projesini de kapsayan teknik şartname ile gerekli diğer belge ve bilgilerin bulunması gerekmektedir.

Öncelikle projelerin idarece ihale dokümanının içerisine koyulması ve isteklilerin ihaleden önce projeleri ihale dokümanında görmesi ve tekliflerini buna göre hazırlamaları öngörülmüştür. Dolayısıyla mevzuatın öngördüğü şekilde proje olmadan ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Bu kapsamda ihale edilecek işlerde mevzuatın öngördüğü şekilde projelerin hazırlanması ve bu yolla mevcut işin daha net tarif edilerek isteklilerin daha gerçekçi teklif verebilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) İhale Edilen İşlerde Mahal Listelerinin Bulunmaması

Fen İşleri Müdürlüğüne ihale edilen yapım işleri ihale dokümanlarında mahal listelerinin bulunmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşme Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında;

"a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme,

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme"

düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aktarılan mevzuat hükmü çerçevesinde yapım işlerinde ihale edilen işlerin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme üzerinden ihaleye çıkılabilmesi için uygulama projesinin; birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılabilmesi için ihale dokümanında ön veya kesin projelerin, bunlara ilişkin mahal listelerinin ve birim fiyat tariflerinin bulunması gerekmektedir.

İhale edilen işlerde istekliler, projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dahil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Fen İşleri Müdürlüğünce birim fiyatlı olarak ihale edilen 29 adet yapım işinin mahal listesi hazırlanmadığı ve ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilmediği bu uygulamanın genellik arz ettiği tespit edilmiştir.

Birim fiyatlı işlerde sözleşme sırasında değişmesi öngörülen projelerin değişeceği varsayımıyla ihaleden önce proje hazırlamaktan kaçınılması mümkün olmadığı gibi, sözleşmeden sonra mahal listelerinin değişeceği varsayımıyla da ihaleden önce işe ilişkin mahal listelerinin hazırlanmasından kaçınılması mümkün değildir.

Bu nedenle, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projeler ve imalat iş kalemlerinin hangi alanlara uygulanacağını gösteren mahal listeleri hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilmesi ve bu suretle ihaleye çıkılmamasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İdare Tarafından İhale Edilen Katlı Otopark Yapım İşlerinin Yapı Ruhsatının Bulunmaması

İdare tarafından “Kâğıthane İlçesi, Gültepe Mahallesi 6187 Ada 5 Parselde Yapılacak Katlı Otopark ve Pazar Alanı Yapım İş” ve “Kâğıthane İlçesi Hürriyet Mahallesi, 5633 Ada 1 Parselde Yapılacak Yeşil Alan Altı Katlı Otopark ve Pazar Alanı Yapım İş” kapsamında yaptırılan otoparkların yapı ruhsatlarının bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun;

“Yapı ruhsatıyesi” başlıklı 21’inci maddesinde; *“Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26 nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatıyesi alınması mecburidir*

...”

“Ruhsat alma şartları” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Yapı ruhsatıyesi almak için belediye, valilik bürolarına yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edilir. Dilekçeye sadece tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa, ebatlı kroki eklenmesi gereklidir. Belediyeler veya valiliklerce ruhsat ve ekleri incelenerek eksik ve yanlış bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatıyesi verilir. Eksik veya yanlış olduğu takdirde; müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde müracaatçıya ilgili bütün eksik ve yanlışları yazı ile bildirilir. Eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak müracaattan itibaren en geç onbeş gün içinde yapı ruhsatıyesi verilir.”

“Kamuya ait yapı ve tesisler ile sanayi tesislerinde ruhsat” başlıklı 26’nci maddesinde;

“Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir.

...”

“Yapı kullanma izni başlıklı” 30’uncu maddesinde ise;

“Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediye, valilik bürolarından; 27 nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir.

Belediyeler, valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya

biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır. Bu maddeye göre verilen izin yapı sahibini kanuna, ruhsat ve eklerine riayetsizlikten doğacak mesuliyetten kurtarmayacağı gibi her türlü vergi, resim ve harç ödeme mükellefiyetinden de kurtarmaz”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından ihale edilen “Kağıthane İlçesi, Gültepe Mahallesi 6187 Ada 5 Parselde Yapılacak Katlı Otopark ve Pazar Alanı Yapım İşi” ve “Kağıthane İlçesi Hürriyet Mahallesi, 5633 Ada 1 Parselde Yapılacak Yeşil Alan Altı Katlı Otopark ve Pazar Alanı Yapım İşi” kapsamında, yüklenicilerin İdareye yapı ruhsatı almak için herhangi başvuruları bulunmadığı, böylelikle yapım işlerine ruhsatsız olarak başladıkları tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere bölge ve genel otoparkların düzenlenme esasları Otopark Yönetmeliği’nde belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik’te otoparkların taşınması gereken asgari özellikler belirlenmiş ve yapım koşulları açıklanmıştır. Otoparkların veya diğer yapıların ruhsatsız olarak inşa edilmesi sonucunda, bu yerlerin ilgili mevzuatla belirlenen yapım koşullarına uygun olup olmadığının denetimi engellenecek, bu nedenle ilgili düzenlemelerden beklenen fayda sağlanamamış olacaktır. Ayrıca inşaat bittiği zaman bu yerlere yapı kullanma izni belgesi verilemeyecek ve bu nedenle otoparkın işletilebilmesi için gerekli ruhsatlandırma işlemi de yapılamayacaktır.

Ayrıca yapı ruhsatının bulunmaması durumunda o inşaat sahasından çıkacak olan hafriyatın taşınabilmesi dahi mümkün bulunmamaktadır. Çünkü Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri gereği hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarını taşımak isteyen kişi veya kuruluşlar üretilen atıkları ne şekilde taşıyacaklarını ve nereye depolayacaklarını belgelendirmekle yükümlüdürler. Söz konusu atık üreticileri, “Hafriyat Toprağı ve İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma ve Kabul Belgesi”ni atığın üretildiği ilçe belediye başkanlıklarına müracaat ederek almak ve üretilen atığı büyükşehir belediye Başkanlığı tarafından izin verilen döküm alanlarında bertaraf etmek zorundadırlar. Söz konusu belgelerin verilebilmesi için ise inşaatın yapı ruhsatının bulunması gerekmektedir. Bu nedenle ruhsatsız olarak inşa edilen bu yerlerde üretilen atığın ne şekilde taşındığı ve nerede bertaraf edildiği de bilinmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; söz konusu otoparkların ihtiyaç dolayısıyla yapıldığı, bahse konu arsaların mülkiyetinin İdareye devri sağlandıktan sonra imar ve ruhsatlandırma çalışmalarına başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapıların fen ve sanat kurallarına uygun olarak inşa edilip edilmediğinin kontrolünün sağlanması ve ileride işletme ile ilgili ruhsatlandırma sorunlarının ortaya çıkmaması adına, İdare tarafından imar mevzuatı hükümlerini bertaraf edecek şekilde işlem tesis edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Yapım İşlerinde Mülkiyet İşlemleri Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması

“Kâğıthane İlçesi Hürriyet Mahallesi, 5633 ada 1 parselde yapılacak yeşil alan altı katlı otopark ve pazar alanı yapım işi” kapsamında İdare tarafından kendi mülkiyetinde olmayan hazineye ait arsa üzerine yapı yaptırıldığı ve bahse konu yer ile ilgili imar işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 60’ncı maddesinde aynen; *“İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.*

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

5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.”

“İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; *“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz...”*

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapım işi kapsamında inşa ettirilen katlı otoparkın bulunduğu Kâğıthane İlçesi Hürriyet Mahallesi, 5633 Ada 1 Parselin mülkiyetinin hazineye ait olduğu ve 1/1000 ölçekli 4. Etap Kâğıthane Uygulama İmar Planında park alanında kaldığı, bu kapsamda İdare tarafından alınan encümen kararı doğrultusunda söz konusu yerin 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ilgili maddelerine göre park alanı olarak terk edilmesi için 16.10.2020 tarihinde İstanbul Çevre Şehircilik İl Müdürlüğüne başvurulduğu, ancak henüz bahse konu imar işlemlerinin tamamlanmadığı, buna rağmen 09.03.2021 tarihinde adı geçen işin ihalesinin gerçekleştirildiği ve yapımının da tamamlandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Hürriyet Mahallesinin iş yeri ve nüfus bakımından yoğun bir mahalle olduğu, konunun acil olarak çözümü amacı ile bahse konu Mahallede yer alan 5633 ada 1 parselin değerlendirildiği, İstanbul İmar Yönetmeliği’nin 28’inci maddesinde imar planlarında meydan, kavşak, yol ve spor alanı gibi kamuya açık alanlarda onaylı avan projeye göre zemin altı otopark yapılabildiği, Hazineye ait söz konusu parselin davalı olduğunu, dava sonucuna göre devri için gerekli yazışmaların başlatıldığı, parselin devrinden sonra imar ve ruhsatlandırma işlemlerine başlanacağı ve bundan sonraki işlemlere hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar İstanbul İmar Yönetmeliği’nin 28’inci maddesinden bahsedilerek park alanlarına zemin altı otopark yapılabildiği belirtilse de bulguda söz konusu alanlara otopark yapılamayacağı şeklinde herhangi bir iddia ileri sürülmemiş, sadece bahse konu işe ait ihalenin mülkiyet işlemleri tamamlanmadan gerçekleştirildiği hususuna vurgu yapılmıştır.

Sonuç olarak; İdare tarafından yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Araçlara İlişkin Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işleri sözleşmeleri bünyesinde, işlerin kontrolü kapsamında İdareye araç verildiği, ancak araçların kullanımına ilişkin bir kontrol mekanizması oluşturulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca "Üst yöneticiler" başlıklı 11'nci maddede ise, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Anılan hükümlerden hareketle kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerindeki kontrol faaliyetlerinin yerine getirilmesi amacıyla istenen kontrol araçlarına ilişkin Karayolları Genel Müdürlüğünden alınan geçiş bilgilerinden hareket ile araçların yıl içerisinde birçok kez inşaat mahalli olan İstanbul İli dışına çıkarıldığı tespit edilmiştir.

Örneğin; 2022/673997 ihale kayıt numaralı "Kağıthane İlçesi, Çağlayan Mahallesi, 5815 Ada 15 Parsel Sayılı Yerde Yapılacak Olan Ayazma Camii ve Külliyesi 2. Etap İnşaatı Yapım İşİ"nin Sözleşmesinin "Diğer hususlar" başlıklı 33'üncü maddesinde; yüklenici firma tarafından kontrol heyetinin günlük faaliyetleri takip edebilmesi için tüm giderleri (kasko, sigorta, bakım, köprü ve otoyol giderleri, akaryakıt vb.) yükleniciye ait, en fazla 2 yaşında olan 1 (bir) adet binek otomobilin İdareye tahsis edileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu aracın geçiş bilgileri incelendiğinde; aracın yıl içerisinde birçok kez inşaat mahalli olan İstanbul İli dışına çıktığı anlaşılmıştır. Örneklem olarak seçilen bazı hafta sonu ve resmî tatil dönemlerinde Kartepe, Bursa ve İzmir otoyolları kullanımına ait geçiş bilgilerine rastlanılmıştır. 2022/673997 ihale kayıt numaralı işin “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde işin yapılma yerinin Hamidiye Mahallesi, Girne ve Hasdal caddeleri olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu şehir dışı kullanımlarına ilişkin şahıs görev yazıları veya araç görevlendirme belgeleri istenmiş olup tarafımıza herhangi bir evrak sunulamamıştır. Bu sebeple inşaat mahalli olan Kağıthane İlçesi harici, hatta genişletilecek olursa İstanbul İli haricindeki şehir dışı kullanımların gerekçeleri anlaşılamamıştır.

2022/1229069 ihale kayıt numaralı “2023 Yılı Belediyemiz Sorumluluğundaki Hizmet Binaları ve Tesislerin Bakım ve Onarımının Yapılması İşİ”nin Sözleşmesinin “Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması” başlıklı 23’üncü maddesinde; yüklenici firma tarafından kontrol heyetinin günlük faaliyetleri takip edebilmesi için tüm giderleri (kasko, sigorta, bakım, köprü ve otoyol giderleri vb.) yükleniciye ait, en az 2019 model olan 2 (bir) adet binek otomobilin İdareye tahsis edileceği ve her araç için aylık 200 litre yakıt olacak şekilde taşıt tanıma sisteminin aktif edileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu iki aracın geçiş bilgileri incelendiğinde; aracın yıl içerisinde birçok kez inşaat mahalli olan İstanbul İli dışına çıktığı anlaşılmıştır. Örneklem olarak seçilen bazı hafta sonu ve resmî tatil dönemlerinde Sapanca, Kartepe, Gerede, Mersin, Niğde ve Ankara otoyolları ve Orhangazi Köprüsü kullanımına ait geçiş bilgilerine rastlanılmıştır. 2022/1229069 ihale kayıt numaralı işin “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde işin yapılma yerinin Kağıthane ilçesi geneli olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu şehir dışı kullanımlarına ilişkin şahıs görev yazıları veya araç görevlendirme belgeleri istenmiş olup tarafımıza herhangi bir evrak sunulamamıştır. Bu sebeple inşaat mahalli olan Kağıthane İlçesi harici, hatta genişletilecek olursa İstanbul İli haricindeki şehir dışı kullanımların gerekçeleri anlaşılamamıştır.

Bir diğer örnek ise; 2023/157159 ihale kayıt numaralı “2023 yılı Kağıthane İlçesi Genelinde Merdiven Yolların Bakım-Onarım ve Kaplama Yapılması İnşaat İşİ”nin Sözleşmesinin “Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması” başlıklı 23’üncü maddesinde; yüklenici firma tarafından kontrol heyetinin günlük faaliyetleri takip edebilmesi için tüm giderleri (kasko, sigorta, bakım, köprü ve otoyol giderleri vb.) yükleniciye ait, en az 2021 model olan 1 (bir) adet binek otomobilin İdareye tahsis edileceği ve her araç

için aylık 120 litre yakıt olacak şekilde taşıt tanıma sisteminin aktif edileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu aracın geçiş bilgileri incelendiğinde; aracın yıl içerisinde birçok kez inşaat mahalli olan İstanbul İli dışına çıktığı anlaşılmıştır. Örneklem olarak seçilen bazı hafta sonu ve resmî tatil dönemlerinde Ankara, Niğde, Adana, Gebze, Kırşehir otoyolları ve Orhangazi Köprüsü kullanımına ait geçiş bilgilerine rastlanılmıştır. 2023/157159 ihale kayıt numaralı işin “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde işin yapılma yerinin Kağıthane ilçesi geneli olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu şehir dışı kullanımlarına ilişkin şahıs görev yazıları veya araç görevlendirme belgeleri istenmiş olup tarafımıza herhangi bir evrak sunulamamıştır. Bu sebeple inşaat mahalli olan Kağıthane İlçesi harici, hatta genişletilecek olursa İstanbul İli haricindeki şehir dışı kullanımların gerekçeleri anlaşılamamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mevcut ve ileride yapılacak ihaleler kapsamında temin edilen araçların takip ve kontrolüne ilişkin bir denetim mekanizmasının kurulacağı ve bulguya konu hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işi kapsamında kontrollük için ihtiyaç kadar aracın temin edilmesinin gerektiği ve yapım işlerinin kontrollükleri kapsamında temin edilen araçların, görev mahalli dışında resmi görevlendirme olmadan kullanılmasının anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı ve İdare tarafından yapım işi kapsamında kullanılan araçların kontrolüne ilişkin bir denetim mekanizması kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından personel taşıma (servis) işi ile araç kiralama işi aynı ihale kapsamında birlikte ihale edilmiştir.

17.03.2006 tarihli ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in amacı, 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’na tabi olan kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıtların hizmet alımı suretiyle karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Esas ve Usuller’in “Temel amaç” başlıklı 5’nci maddesinde;

“Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır.” düzenlemesi bulunmaktadır.

“Servis kiralamaları” başlıklı 9’uncu maddesinde ise;

“6/2/2004 tarihli ve 2004/6801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği" uyarınca yapılan servis kiralamaları bu Esas ve Usullere tabi değildir.” denilmiştir.

Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetleri, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 237 sayılı Taşıt Kanunu hükümlerine dayanılarak çıkarılan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerine tabi olup bu Yönetmelik hükümleri belediyeleri de kapsamı içerisine almaktadır.

Bu Yönetmelik’in amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetlerinin düzenli ve güvenli hale getirilmesi amacıyla, taşıma yapacak kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin yeterlilik ve çalışma şartları ile kullanılacak taşıtların niteliklerini belirlemektir.

Ayrıca Mezkûr Yönetmelik’in 8’inci maddesinde;

“Kamu kurum ve kuruluşlarının taşıma işini üstlenen gerçek ve tüzel kişilere ödenecek ücretin %75’i ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına doğrudan ödenir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca kamu idarelerinin personel servis taşımacılığı işi ile araç kiralama işinin ayrı ayrı ihale edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; ihalesi yapılan 2022/960448 ihale kayıt numaralı ve 25.11.2022-30.09.2024 tarihlerini kapsayan, “Muhtelif Araç Kiralama ve Personel Servis Taşıma Hizmet Alımı İşİ”nde mevzuat hükümlerine aykırı olarak personel servis taşımacılığı ile araç kiralama işinin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından personel servis taşımacılığı ile araç kiralama işinin birlikte ihale edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Araç kiralama işinin

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller çerçevesinde, personel taşıma işinin ise Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kurum Hizmet Araçlarının Kullanımına İlişkin Bir Kontrol Mekanizması Oluşturulmaması

İdare tarafından kiralama kapsamında edinilen binek araçların hafta içi, hafta sonu, resmî tatiller ile personelin yıllık izinli olduğu dönemde herhangi bir görev emri olmaksızın İstanbul İli dışında kullanıldığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'nci maddesinde belediyelere ait araçların bu Kanun kapsamında değerlendirileceği, "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiği belirtilmiştir.

Mezkûr kanunun "Cezalar" başlıklı 16'ncı maddesinde aynen;

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

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

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

denilmektedir.

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

Yapılan incelemede, Kurumun müdür ve şef pozisyonlarında bulunanların şahsına araç tahsis edildiği, söz konusu araçların ilgililerince şoförsüz olarak kullanıldığı, araçların Belediye garajına bırakılması gibi bir uygulamanın bulunmadığı, araçların kişisel kullanımının olup olmadığına ilişkin herhangi bir takibin yapılmadığı anlaşılmış ve bu araçların hafta sonu, resmî tatil ile yıllık izin dönemlerinde ilgiler tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu durum yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olsa da bir an için söz konusu kişilerin emir ve zatlarına araç tahsis edilmesinin Belediye hizmetlerinin devamlılığı gereği olduğu düşünülse dahi, araçların herhangi bir görev emri olmaksızın özellikle yıllık izin dönemlerinde, hafta sonları ve resmî tatil günlerinde il dışında kullanılmasının izahı bulunmamaktadır.

Destek Hizmetleri Müdürlüğü'nden alınan akaryakıt giderleri ve Karayolları Genel Müdürlüğünden alınan geçiş bilgileri ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünden alınan kurum personelinin izinli olduğu tarihlerin incelenmesi sonucunda;

Örneğin İdare tarafından kendisine tahsis edilen aracı kullanan personelin 17.07.2023-04.08.2023 tarihleri arasında toplam 19 gün yıllık izin aldığı ve İdarenin imkanlarıyla kendisine tahsis edilen aracın, yıllık izin başlangıç tarihi olan 17.07.2023 tarihinden 03.08.2023 tarihine kadar geçen süre zarfında şehir dışı kullanımlarının (Ankara, Niğde, Aksaray) olduğu görülmüş olup aşağıdaki tabloda detayına yer verilmiştir;

Tablo 11: İstasyon Kullanım Bilgisi 1

Giriş İstasyon	Giriş Tarih/Zaman	Çıkış İstasyon	Çıkış Tarih/Zaman
Ispartakule	03/08/2023 19:24:38	Mahmutbey	03/08/2023 19:36:35
Mecidiye	02/08/2023 22:40:31	Çamlıca	02/08/2023 22:47:43
Akıncı (Mürted)	02/08/2023 19:26:52	Topağaç Sgs	02/08/2023 21:51:40
Cebeci (Kuzey)	03/08/2023 17:26:31	Cebeci (Kuzey)	03/08/2023 17:26:31
Hasdal	03/08/2023 17:25:28	Hasdal	03/08/2023 17:25:28
	02/01/1900 00:00:00	15 Temmuz Şehitler Köprüsü Kuzey	02/08/2023 22:56:23
Kurnaköy	02/08/2023 22:38:25	Mecidiye	02/08/2023 22:40:10

Tem Akyazı	02/08/2023 21:52:08	Kurnaköy Alın Gısesı	02/08/2023 22:36:07
Ortaköy (G23)	02/08/2023 15:16:40	Ankara Alın (G11)	02/08/2023 16:23:49
Ortaköy (G23)	31/07/2023 04:23:54	Alayhan (G24)	31/07/2023 04:38:38
Acıkuyu (G16)	30/07/2023 21:25:39	Ortaköy (G23)	30/07/2023 21:55:06
Topağaç Sgs	17/07/2023 08:52:13	Akıncı (Mürted)	17/07/2023 11:48:52
Ankara Alın (G11)	17/07/2023 14:19:04	Ortaköy (G23)	17/07/2023 15:17:18
	17/01/1900 00:00:00	Fsm Köprüsü	17/07/2023 07:33:57
Kurnaköy Alın Gişesi	17/07/2023 07:54:21	Tem Akyazı	17/07/2023 08:51:36
Reşadiye	17/07/2023 07:45:11	Kurnaköy	17/07/2023 07:52:33
Çamlık	17/07/2023 07:41:33	Çamlık	17/07/2023 07:41:33
	17/01/1900 00:00:00	15 Temmuz Şehitler Köprüsü Kuzey	17/07/2023 01:45:22

Diğer bir örnek İdare tarafından kendisine tahsis edilen aracı kullanan personelin 03.07.2023-14.07.2023 tarihleri arasında toplam 12 gün yıllık izin aldığı, yıllık izin öncesinde 27.06.2023-31.06.2023 Kurban Bayramı nedeniyle resmî tatil olduğu ve İdarenin imkanlarıyla kendisine tahsis edilen aracın bu süre zarfında şehir dışı kullanımlarının (Balıkesir, Bursa, Osmangazi Köprüsü) olduğu görülmüş olup aşağıdaki tabloda detayına yer verilmiştir;

Tablo 12:İstasyon Kullanım Bilgisi 2

Giriş İstasyon	Giriş Tarih/Zaman	Çıkış İstasyon	Çıkış Tarih/Zaman
Muallimköy	14/07/2023 15:46:20	Çamlıca	14/07/2023 16:24:43
	14/01/1900 00:00:00	15 Temmuz Şehitler Köprüsü Kuzey	14/07/2023 16:40:22
Ovaakça	14/07/2023 13:41:37	Köprü Giriş ve Çıkış Gişeleri	14/07/2023 15:41:25
Balıkesir Batı	14/07/2023 12:20:58	Bursa Batı	14/07/2023 13:21:08
Balıkesir Kuzey	24/06/2023 18:52:41	Balıkesir Batı	24/06/2023 19:11:22
Bursa Batı	24/06/2023 17:23:16	Susurluk	24/06/2023 18:02:28
Köprü Giriş ve Çıkış Gişeleri	24/06/2023 13:05:52	Ovaakça	24/06/2023 16:29:43
Köprü Çıkış	24/06/2023 13:05:52	Köprü Çıkış	24/06/2023 13:05:52

Diğer bir örnek ise İdare tarafından kendisine tahsis edilen aracı kullanan personelin 23.05.2023-26.05.2023 tarihleri arasında toplam 4 gün yıllık izin aldığı ve İdarenin imkanlarıyla kendisine tahsis edilen aracın yıllık izin öncesinde şehir dışı kullanımlarının (İzmir, Aydın, Osmangazi Köprüsü) olduğu görülmüş olup aşağıdaki tabloda detayına yer verilmiştir;

Tablo 13:İstasyon Kullanım Bilgisi 3

Giriş İstasyon	Giriş Tarih/Zaman	Çıkış İstasyon	Çıkış Tarih/Zaman
Hasdal	22/05/2023 17:53:09	Hasdal	22/05/2023 17:53:09
Muallimköy	21/05/2023 20:06:39	Çamlıca	21/05/2023 21:25:41

Havalimanı (Tahtahtay)	21/05/2023 15:26:22	Işikkent	21/05/2023 15:26:22
	21/01/1900 00:00:00	Fsm Köprüsü Kuzey	21/05/2023 22:04:49
Işikkent	18/05/2023 16:23:49	Aydın Batı	18/05/2023 17:10:37
	18/01/1900 00:00:00	Fsm Köprüsü	18/05/2023 09:06:52
Bursa Batı	18/05/2023 12:10:15	İzmir	18/05/2023 15:49:35
D100 Sgs	18/05/2023 09:48:54	D100 Sgs	18/05/2023 09:48:54
Köprü Çıkış	18/05/2023 09:56:21	Köprü Çıkış	18/05/2023 09:56:21
Köprü Giriş ve Çıkış Gişeleri	18/05/2023 09:57:20	Ovaakça	18/05/2023 11:50:02

Ayrıca, bazı araçların şehir dışına çıkmadan önce akaryakıtlarının Belediye kaynaklarıyla karşılandığı ve OGS ile HGS giderlerinin de Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Bulguda yer alan personel ve araçlar örnek mahiyetinde yazılmış olup başka personel tarafından da benzer kullanımların mevcut olduğu anlaşılmıştır. Bu araçların Adana, Edirne, Niğde, Bursa, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Ankara, İzmir gibi şehirlerde bulunan gişelerden geçiş bilgilerine ilişkin örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli kontrol ve takip mekanizmasının oluşturularak araçların sadece görev mahallinde ve faaliyetlerinde kullanılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ve Başkanlık Makamının talimatı ile hizmet araçlarının görev dışında ve yıllık izinlerde kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, kurum araçlarının bu şekilde şahsi amaç doğrultusunda kullanılmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği açıktır. Söz konusu kullanımların önlenmesi adına Kurum araçlarının görev dışında hafta sonları Kurumda bırakılması, yıllık izin gibi durumlarda personel tarafından kullanımının önüne geçilmesi, kontrolün sağlanması amacıyla takip sistemi oluşturulması, tüm bunlara rağmen özel kullanımlar tespit edilir ise maliyetlerin ilgililerden tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Hizmet Alımı Kapsamında İhale Dokümanında Belirtilen Teknik Kriterleri Sağlamayan Araçların İşin İcrasında Kullanılması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı hizmet alım ihalelerinde teknik şartnamede belirtilen özellikleri taşımayan araçların çalıştırıldığı ve yükleniciye herhangi bir idari işlemin uygulanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini gösteren idari ve teknik şartnamelerin hazırlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddeye göre, ihale konusu işlerin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilmesi, belirlenecek olan teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Böylelikle, alım konusu işte kullanılacak makine, malzeme ve ekipmana ilişkin olarak teknik kriterlerin teknik şartnamelerde belirlenmesine imkân tanınmıştır.

Yapılan incelemede, bazı alımlar kapsamında tedarik edilen araçların söz konusu şartnamelerde belirlenen model yılı şartını taşımadığı, buna rağmen teknik özellikleri sağlamayan araçların yükleniciye bildirilmediği dolayısıyla şartname hükümlerine aykırı olarak söz konusu araçlarla işin yürütüldüğü anlaşılmıştır.

Örneğin 2022/1376447 ihale kayıt numaralı işe ait teknik şartnamenin "İşin Süresi Boyunca Kontrol Aracı Temini" başlıklı 43'üncü maddesinde; yüklenici tarafından işin başlama tarihinden bitiş tarihine kadar organizasyonun kontrolü amacıyla İdarenin kullanımına şoförsüz olarak bir adet en az 2022 model binek oto temin edileceği, aracın bakıma alınması, arıza veya kaza yapması halinde yüklenici tarafından aynı özellikleri taşıyan başka bir aracın, idarenin kullanımına verileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak işin icrasında kullanılan araca ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; aracın model yılının 2020 yılı olduğu dolayısıyla teknik şartnamede belirtilen model yılı şartını taşımadığı, söz konusu aracın 20.03.2023 tarihinde kaza yaptığı buna rağmen İdare tarafından 24.06.2023 tarihine kadar hasarlı şekilde kullanıldığı ve aracın ikame araç ile değişimine yönelik yükleniciye herhangi bir bildirim yapılmadığı da tespit edilmiştir.

2022/960448 ihale kayıt numaralı işe ait teknik şartnamede ise; binek araç ve kamyonetlerin en az 2017 model olacağı hüküm altına alınmış olup ihale dokümanına eklenmiştir. Ancak işin icrasında kullanılan araçlara ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde uygulama safhasında model yılı 2015 yılı olan binek araç ve model yılı 2016 yılı olan kamyonet kullanıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu araçların teknik şartnamede belirlenen model yılına aykırı şekilde çalıştırıldığı ayrıca yükleniciye herhangi bir bildirim de yapılmadığı anlaşılmıştır.

İhale edilen hizmet alım işlerinde teknik yeterliğin belirlenmesi için teknik şartnamelerde belirlenecek kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlaması ve sözleşme konusu işin sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine yönelik olması pek tabii bir gereklilik olup istenen teknik özellikler de ihale dokümanlarında belirtilmiştir. Ancak ihale dokümanında belirtilen teknik kriterleri sağlamayan araçlar yükleniciler tarafından teslim edilip işin icrasında kullanılmış, İdare tarafından herhangi bir bildirim de yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yüklenici tarafından tedarik edilen araçların birçoğunun teknik şartnamede belirtilen şartları sağladığı, ancak bazı araçların İdarenin ihtiyacını karşılaması sebebi ile model yılına dikkat edilmeyerek kullanımına devam edildiği belirtilerek mevcut ve daha sonraki ihalelerde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, teknik şartnamelerde belirlenen özelliklerin işin yürütülmesi için gerekli olduğu kabulünden hareket ile sözleşmenin uygulanması sırasında, teknik şartnamelerde belirlenen teknik kriterlerin işin yürütülmesi sırasında sağlanıp sağlanmadığının her aşamada kontrol edilmesi, aykırılık durumlarında ise teknik kriterleri sağlamaya yönelik idari işlemlerin yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 12: Niteliği Birbirinden Farklı Mal ve Hizmetlerin Bir Arada İhale Edilerek Rekabetin Engellenmesi

2022/1376447 ihale kayıt numaralı “2023 Yılı Eğitim Kültür Sanat ve Sosyal Faaliyetler Hizmet Alımı” işinde niteliği birbirinden farklı nitelikte 183 mal ve hizmet kaleminin bir arada ihale edildiği ve kısmi teklife izin verilmediği görülmüştür.

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.

Yine bahse konu Kanun'un aynı maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece yapım işleri, mal alımı ve hizmet alımı bir arada ihale edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu hükmün sadece mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin birbirleri arasında birlikte ihale edilemeyeceği şeklinde değil, doğal bağlantı olmadığı sürece belirtilen ihale türlerinin müstakil olarak kendi içlerinde de uygulanması gerektiği şeklinde anlaşılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2022/1376447 ihale kayıt numaralı “2023 Yılı Eğitim Kültür Sanat ve Sosyal Faaliyetler Hizmet Alımı” işinin tablet, bilgisayar, flash bellek, hediye çeki kalemlerinin yanında, şehir içi ve şehir dışı kurye ve posta dağıtım hizmetleri, canlı yayın bağlantı hizmeti, rehberlik hizmetleri, sucuk festivali organizasyonu hizmeti, stratejik plan faaliyet raporu ve almanak basım hizmeti, araç kiralama hizmeti ve bu minvalde tek bir firmanın uzmanlık alanına giremeyecek dolayısıyla kendi başına tedarik edemeyeceği kadar çeşitli 183 ayrı kalem ihtiyaçtan oluştuğu ve kısmi teklife izin verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi İdarenin, sağlanacak hizmeti en uygun bedelle bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. İhalelere mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılması rekabetin asıl amaçlarından biridir. Nitekim kamu ihalelerinde en avantajlı teklifin alınması ihaleye katılımın artırılmasıyla mümkün olabilmektedir.

Bahse konu hizmet alımı ihalesinde olduğu gibi çok sayıda ve aralarında bağlantı bulunmayan mal ve hizmetlerin bir arada ihale edilmesi durumunda bunun tamamını tedarik edecek firma sayısı azalmakta ve bu nedenle ihaleye katılım daralmaktadır. Ayrıca ihaleyi alan firmanın bu malların birçoğunu başka firmalardan tedarik edeceği ve ticari hayatın tabiatına uygun olarak üzerine kendi kâr marjını da ekleyeceği göz önüne alındığında, İdare tarafından söz konusu mallar daha yüksek bir maliyetle temin edilmiş olacaktır. Zira söz konusu ihaleye de 3 firmanın katıldığı, geçerli sadece 1 teklifin olduğu ve teklif sahibinin de yaklaşık maliyet belirlemek üzere İdare tarafından fiyat teklifi alınan firmalar arasında olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, ihale konusu iş kapsamında yer alan malzeme teminine ait iş kalemlerinin, organizasyon işlerinin yerine getirilmesinde tamamlayıcı özellik taşıdığı ve bu işlerin bir arada yapılmasının ihale konusu işin mahiyeti itibarıyla gereklilik arz ettiği, anılan iş kalemleri arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olduğu, bu nedenle aralarında doğal bağlantı bulunan mal ve hizmet alımlarının birlikte ihalesinin yapılabileceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından söz konusu iş kalemlerinin arasında doğal bir bağlantı olduğu kabul edilmişse de iş kalemlerinden olan güreş müsabakası ile rehberlik hizmeti arasında veya araç kiralaması ile stratejik plan faaliyet raporu ve almanak basım hizmeti arasında ya da sucuk festivali ile ön akademik eğitim arasında doğal bir bağlantı olmadığı açıktır.

Bu itibarla, söz konusu ihalede yer alan işlerin ayrı ayrı uzmanlık, ekipman ve teçhizat gerektiren işler olduğu, ihale konusu işin kısmi teklife açık olarak yapılmadığı ve bu işlerin ayrı ayrı veya kısmi teklife açık olarak ihale edilmesi durumunda ihaleye daha çok katılımın olacağı ve rekabetin daha fazla gerçekleşeceği göz önünde bulundurulduğunda; gerçekleştirilen ihalenin Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde sayılan ve idarelerin, yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu şeklinde tarif edilen "Temel İlkeler" ile bağdaşmadığı, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Teknik Şartnamede Belirtilen Hususlara Riayet Edilmemesine Rağmen Hakediş Ödemelerinin Tam Olarak Yapılması

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

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

Buna göre, Kurum tarafından hizmet alım işi kapsamında her türlü teknik özellik, işin ne şekilde yapılacağı, iş kapsamında kullanılacak malzemeler ile gerçekleştirilecek olan hizmetin kalitesi, bu kapsamda çalıştırılacak kişilerin özellikleri işin teknik şartnamesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin "Hizmetin kabulü" başlıklı 44'üncü maddesinde Yapılan işlerin, idarece verilecek talimat üzerine kontrol teşkilatınca ön incelemeden geçirileceği, bu inceleme sonucunda kontrol teşkilatının işlerin durumunu inceleyerek mevcut haliyle sözleşme ve eklerinde belirtilen şartlara uygun olarak tamamlandığını veya tamamlanmamış olsa bile teslim alınması istenen işte, işin fonksiyonelliğine önemli ölçüde zarar verecek bir durumun olmadığını ve idarenin ihtiyacını karşılama açısından bu haliyle kabul edilebilir olduğunu tespit ederse, işin tamamlanmış veya listelenen eksiklikleri ile tamamlanmış sayılabileceğini, idareye bildireceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere sözleşmeye bağlanan iş için öngörülen birim fiyatların yükleniciye tam olarak ödenebilmesi için teknik şartnamede yazılı hususların söz konusu iş kapsamında eksiksiz bir şekilde yerine getirilmiş olması ve idare tarafından görevlendirilecek komisyonca kontrol edilerek tutanak altına alınması gerekmektedir.

Belediye tarafından ihalesi gerçekleştirilerek sözleşmeye bağlanan 2023/821553 ihale kayıt numaralı “2023 Yılı Yurtiçi Kültür Gezileri Organizasyonu Hizmet Alım İşi”ne ait Teknik Şartnamenin “Ödeme ile İlgili Hükümler” başlıklı 21’inci maddesinde; gerçekleşen sefer sayıları ve kişi sayısı adedince tutulacak tutanaklar çerçevesinde aylık hakedişler düzenlenerek ödeme yapılacağı, gerçekleşmeyen işler için herhangi bir bedel ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yapılan incelemede ise; İstanbul Şehir İçi Gezileri kapsamında Tarihi yarımada Gezileri için 15 sefer, Dini Mekanlar Gezisi için 15 sefer ve çocuk eğlence mekanları gezileri için 9 sefer karşılığında ödeme yapıldığı görülmüştür. Ancak bu seferlerin düzenlendiğine ve katılım sağlayan kişilerin sayısına dair herhangi bir tutanak bulunmadığı tespit edilmiş dolayısıyla seferlerin yapılıp yapılmadığına ilişkin tarafımıza da herhangi bir tutanak veya kişi listesi de sunulamamıştır. Öte yandan ihale kapsamında düzenlenen diğer seferler için talep toplanırken söz konusu 39 sefere ilişkin herhangi bir talep toplama eyleminin olmadığı da tespit edilmiştir.

Bir diğer örnek ise; 2022/1125938 ihale kayıt numaralı “2023 Yılı Mevcut Bilgisayar Bakım, Onarım ve Diğer Hizmetlerinin Alım İşin”in Teknik Şartnamesinin “Raporlama ve Teslim” başlıklı 9’uncu maddesinde; Yüklenici firmanın, idarenin sözlü ya da yazılı isteği üzerine yapılan işleri haftalık ve aylık olarak Bilgi İşlem Müdürlüğü’ne sunacağı hükmü bulunduğu, bu emredici hükme rağmen yüklenici firma tarafından herhangi bir raporlama işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Yüklenici firma tarafından aylık olarak sadece uzaktan erişim yoluyla çözüm ürettiği sorunlar karşısında tek sayfalık bir bildiri hakediş evraklarına eklenmiştir. İdare tarafından sözleşme bedelleri adeta bir ödenek gibi 12 aya bölünmüş olup her ay ilgili işin yapılıp yapılmadığına ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge olmadan ödemeler gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; daha sonra yapılacak Kültür Gezileri Organizasyonu Hizmet Alım İşi ihalelerinde bulguda belirtilen eksikliklere ve tavsiyelere uygun olarak seferlerin yapıldığına ilişkin tutanak tutularak belirtilen aksaklıkların ve hatalı uygulamaların önüne geçileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer verilen açıklamalar neticesinde Kurum tarafından yapılan ihaleler sonucunda imzalanmış sözleşme bedelleri adeta bir ödenek gibi görülmekte, bu bedellerin teknik şartname ve sözleşmeye bağlı kalınmaksızın ödenebileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşımın terk edilerek, işlerin teknik şartnamesinde yazıldığı şekilde yapılmasının sağlanması, işin teknik şartnamede yazılı olduğu haliyle tam olarak yapıldığının anlaşılmasından sonra tutanak altına alınması ve ödemelerin gerçekleştirilmesi, eksik iş varsa yükleniciye tamamlattırılması, bu da mümkün değilse yapılmayan kısmın hakedişlerden düşülerek eksik ödemede bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Hizmet Alımı Kapsamında Giyim Yardımı Yapılması

İdare tarafından ihale edilen 2023 Yılı Yurtiçi Kültür Gezileri Organizasyonu Hizmet Alımı İşi kapsamında personele giyim yardımı yapıldığı görülmüştür.

Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 2'nci maddesinde; Yönetmelik hükümlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personele uygulanacağı, "Giyecek Yardımından Yararlanacak Olanlar" başlıklı 3'ncü maddesinde ise; 2'nci maddede belirtilen personelden giyecek eşyası verilecek olanların, kadro ünvanları ve hizmet sınıfları itibarıyla ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterildiği, bu cetvellerde yer almayanların her ne suretle olursa olsun bu yardımdan yararlanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere giyecek eşyası verilecek personelin cetvellerde tahdidi olarak sayılmış kadro ünvanlarına sahip ve hizmet sınıfına dahil olmaları gerekmektedir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 20'nci maddeye göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare

Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında;

"İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alım sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari işçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı aynı giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden %7 'ye kadar belirlenecek kâr,

dahil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde Asgari ücretle meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir."

hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'uncu maddesinde ise, "*Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin teklif bedelleri varsa yüklenici karı ile aşağıdaki bileşenlerden oluşur:*

a) Asgari İşçilik Maliyeti: İhale tarihinde yürürlükte bulunan brüt asgari ücret veya idari şartnamede brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dahil), nakdi yemek ve yol bedeli gibi prime esas kazancın hesabında esas alınan işçiliğe bağlı diğer ödemeler ve işveren sigorta primlerinin toplam tutarı asgari işçilik maliyetini oluşturur.

b) İşçilikle Bağlantılı Aynı Giderler: İdari şartnamede işçi sayısı ile bağlantı olarak teklife dahil edilmesi öngörülen aynı giderler teklif bileşeni kabul edilir.

c) Hizmetin Yürütülmesine Yardımcı Unsurlar: İhale konusu hizmet işinin yürütülmesinde yardımcı nitelikte olan ve idari şartnamede belirtilen unsurlar teklif bileşeni kabul edilir.

ç) (Değişik: 25/10/2014-29156 R.G./2. md., geçerlilik: 11/9/2014) Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler: İhale ve sözleşmeye ilişkin damga vergileri, Kamu İhale Kurumu payı ve noter masrafları gibi sözleşme giderleri ile amortisman, ihale konusu işte kullanılacak giyim gideri, oryantasyon (ihale konusu işe uyum) eğitimi gideri, 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanı ücreti ile çalışanlara verilecek eğitim gideri, silahlı atış eğitim gideri, özel güvenlik mali sorumluluk sigortası gideri, yaka kartı, önemli bir bileşen olarak değerlendirilmeyen ilaçlama gideri, toplu ulaşım kartı bedeli ve bu nitelikteki genel giderleri karşılamak üzere, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik birim fiyatı üzerinden; işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemi/kalemleri için ise çalıştırılacak her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden, % 4 oranında hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edilir.”

hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle belediye şirketlerine gördürebileceği, bu çerçevede yapılacak hizmet alımlarında sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği ve ihale kapsamında çalıştırılan personel için kullanılacak giyim eşyaları için yapılacak giderin sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; 2023/821533 ihale kayıt numaralı 2023 Yılı Yurtiçi Kültür Gezileri Organizasyonu Hizmet Alımı kapsamında İdare tarafından araç sorumlusu olmak üzere memur ve Belediye Şirketi bünyesinde istihdam edilen personel görevlendirilmiştir. Bu alım kapsamında araç sorumlusu olarak görevlendirilen personel için kıyafet ve malzeme listesi oluşturulup birim fiyat cetveline eklendiği tespit edilmiştir.

Tablo 14:2023/821533 İhale Kayıt Numaralı Hizmet Alımı İşinde Temin Edilen Giyecek Eşyalarının Listesi

Kıyafetin/Malzemenin		
Niteliği	Adedi	Özelliği
Takım Elbise	13	Kumaş sık dokunmuş dört mevsim giyilebilecek poliviskon kumaş olacaktır. Maksimum %65 polyester, minimum %35 viskon kumaştan olup defosuz olacaktır. Parlak kumaş olmayacak mat kumaş olacaktır. Takım elbiselerin dikimi düzgün olacak, iplik kaçağı, dikiş hatası, kumaş dokuma hatası olmayacaktır. Elbise bedenleri İdarenin belirlediği bedenlerde olacaktır.

Gömlek	26	Gömlekler %35 pamuk, %65 polyester ve cepli ve dikimi düzgün olacak, iplik kaçağı, dikiş hatası, kumaş dokuma hatası olmayacaktır. Gömleklerin bedenleri İdare tarafından belirlenecektir.
Ayakkabı	13	Ayakkabıların tabanı kösele olup sayısı deri olacaktır. Ayakkabı numaraları İdare tarafından belirlenecektir.
Kravat	13	Kravatlar %65 polyester %35 pamuk olacaktır. Kravatların dikimi düzgün olacak, iplik kaçağı, dikiş hatası, kumaş dokuma hatası olmayacaktır.

İdarece araç sorumlusu olarak görevlendirilen memurların yukarıda bahse konu mevzuata ekli cetvellerde yer alan kadro ünvanlarına sahip ve hizmet sınıfına dahil olmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla söz konusu personele hizmet alım vasıtasıyla aynı olarak giyecek yardımı yapılmasının hukukten mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Öte yandan araç sorumlusu olarak görevlendirilen şirket personeli için ise ihtiyaç duyulan giyim malzemelerine ilişkin giderleri karşılamak yüklenicinin sorumluluğundadır. Zira Belediye Şirketine asgari işçilik maliyeti üzerine %4 oranında sözleşme giderleri ve genel giderler eklenerek ödeme yapılmaktadır. Dolayısıyla, sözleşme giderleri ve genel giderler içerisinde yer alan giyim giderleri için ayrıca bütçeden farklı bir hizmet alımı kapsamında ödeme yapılması yine hukukten mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yeni yapılacak ihalelerde personele giyim yardımı kaleminin ihale kapsamından çıkarılacağı ifade edilmekle birlikte, aynı zamanda, geziler sırasında görevli personele elbise alınmasının giyim yardımı niteliğinde olmadığı, söz konusu elbiselerin tamamen gezi sırasında adı geçen personelin Belediyeyi temsil etmeleri nedeniyle alındığı belirtilmiştir. Ancak bulguda belirtildiği üzere, ilgili Yönetmelik gereğince söz konusu giyim yardımının Belediye bütçesinden karşılanması mümkün değildir.

Sonuç olarak Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 2 ve 3'üncü maddelerinde giyecek yardımından yararlanacak personelin kapsamı belirlenmiş olup bahse konu organizasyonlarda görevlendirilen memurların bu kapsamda yer almaması ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında giyim giderlerinin Belediye Şirketi tarafından karşılanmasının esas olması sebebiyle söz konusu giyim giderlerinin Belediye bütçesinden ödenmemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 15: İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatının Bulunmaması

İdare tarafından işletilen otoparkların ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürdükleri görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (I) bendinde, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (I), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği, birlikte yapabileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş olup, (d) bendinde 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle, "bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek" ibaresi eklenerek, büyükşehir ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenleyen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre otoparklar sıhhi müessese grubunda yer alan iş yerleri arasında bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; ilçe belediyeleri tarafından işletilen kapalı ve açık otoparkların 24.12.2020 tarihine kadar büyükşehir belediyesi tarafından, söz konusu tarihten sonra ise İdare tarafından ruhsatlandırılması gerektiği, ayrıca yine 24.12.2020 tarihinden sonra sınırları içerisinde yer alan ve sıhhi müessese kapsamında olan kapalı ve açık otoparkları yapma, yaptıрма, işletme, işlettirme veya İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında ruhsatlandırma yetkisinin de büyükşehir ilçe belediyesine tevdi edildiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; son yapılan mevzuat değişikliği ile birlikte ruhsatlandırma yetkisi İdarenin kendisine geçmesine rağmen, işletilen "K Park" otoparklarının faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdükleri tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; "bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek" ile ilgili görev, yetki ve sorumlulukların ilçe belediyelerinin tasarrufuna devredilmesi sebebiyle ruhsat verme

işleminin Kağıthane Belediyesi tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiş ve bu bağlamda bulgu konusu otoparklar için ruhsat alımı çalışmalarının başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, İdare tarafından ruhsatsız olarak işletilen otoparklara ruhsatlandırma çalışmalarına yönelik işlemlerin tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: İdare Tarafından Üretilen Bazı Mal ve Hizmet Bedellerinde Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması

İdarenin kiralama işlemine konu ettiği ve kendi işlettiği otopark ve sosyal tesis niteliğinde olan yerlerde mevzuata aykırı olarak belirli kişilere indirim uyguladığı görülmüştür.

a- İdare Sosyal Tesisleri ve Otoparklarında İlgili Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Belirli Kişilere İndirim ve Muafiyet Uygulanması

İdarenin sosyal tesislerinde sunulan hizmetler için bazı kişilere mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim uygulandığı, indirimin genel nitelikli olmadığı ve indirim oranının kendi personeli arasında farklı oranlarda belirlendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür.

Örneğin şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Çünkü söz konusu kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü yer almıştır.

Bununla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2022-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin;

8'inci fıkrasının (b) bendinde; bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerde kurumun kendi personeline uyguladığı tarifeyi diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına da uygulayacağı,

9'uncu fıkrasında ise; "Eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifenin en az %50 fazlası uygulanacağı,

belirtilmiştir.

İdarenin 2023 yılı için uygulanan fiyat tarifesinin incelenmesi neticesinde;

- %20 indirim oranının tüm kamu personelini kapsayacak şekilde düzenlenmediği sadece İdarenin kendi personeli ile belirli kurumlarda çalışan personel için düzenlendiği,

-%10 indirim oranının ise İdarenin kendi personeli ile belirli kurumlarda çalışan personel ve tüm kamu kurumlarının sadece memur personeli için öngörüldüğü,

-Kâğıthane Belediyesi İBB meclis üyeleri, belediye meclis üyeleri, muhtarlar ve sarı basın kartı sahiplerinin İdarenin işlettiği "K Park" otoparklarından ücretsiz; Kâğıthane Belediyesi eski meclis üyeleri ile kurum personelinin ise %20 indirim ile yararlanacağı,

tespit edilmiştir.

Bu kapsamda İdareler sosyal tesislerinde kendi personeli için uyguladığı tarifeyi diğer kamu kurum ve kuruluş personeline, emeklilerine ve bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına da uygulamak zorundadır. Bu nedenle düzenlenen indirimlerin tüm kamu personelini kapsayacak şekilde yani genel nitelikli olması gerekmektedir.

Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de geçen “diğer kurum ve kuruluşların personeli” lafzından anlaşılacağı üzere uygulanacak olan tarifelerde kamu personelinin statüsü açısından bir ayırım yapılmamıştır. Bu nedenle İdare tarafından uygulanan indirimlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sadece “memur” personelini kapsayacak şekilde düzenlenmesi indirimi genel nitelikli hale getirmemektedir.

Ayrıca bahse konu mevzuat hükümlerinde indirim oranlarının İdarenin kendi personeli arasında farklı oranlarda uygulanabileceğine dair bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu nedenle meclis üyelerine farklı diğer kurum personeline farklı indirim uygulanması mümkün değildir. Kaldı ki Tebliğ hükümlerine göre sosyal tesislerden yararlanacak diğer kamu kurumlarının personeli ile İdarenin kendi personelinin tarifesinin aynı olması gerekmektedir. Bu nedenle İdare meclis üyelerine ücretsiz düzenleme yapıp diğer personele %20 indirim uygulandığı durumda bahse konu mevzuat hükümlerinin uygulanması fiilen imkânsız hale gelecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu indirimlerin ticari amaçla yapıldığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın 7.Dairesinin; 2014 Yılı, 86 sayılı Kararı'na da uygun olduğu ifade edilerek mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu İdare cevabında, her ne kadar söz konusu indirimler sebebiyle mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiş ise de, aynı zamanda, bulguda belirtilen hususlara uygun olarak; indirimlerin tüm kamu, kurum ve kuruluşlarında çalışan memur personeli kapsayacak şekilde düzeltileceği/genel nitelikte yapılacağı yada tamamen kaldırılacağı ayrıca ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Sayıştay dairelerince münferit olaylarla ilgili verilmiş çeşitli kararlar bulunmaktadır. Söz konusu münferit olayların bulgu konusu husus için herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca bağlayıcı olan 6085 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi gereğince konu ile ilgili olmak üzere Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararlarıdır. Ancak bahse konu husus hakkında Sayıştay Genel Kurulunca alınmış herhangi bir içtihadı birleştirme kararı bulunmamaktadır.

Ayrıca bulguda ilgili mevzuat hükümlerine açıkça yer verilerek İdare tarafından indirim yapılamayacağından bahsedilmemiş yapılan bu indirimlerin genel nitelikli olması gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; İdarenin sosyal tesislerinden yararlanma kapsamında İdare personelinin tümüne aynı tarife uygulanmalı, personel arasında tarife farklılaştırılması yapılmamalı, söz

konusu tarifelerden diğer tüm kamu kurum ve kuruluş personelinin aynı şekilde yararlanması sağlanmalıdır.

b- Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı İşletmecilik Sözleşmesinde İndirim Düzenlemesi Yapılması

Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkına ziyaret amacı ile gelen Bakanlık personeli ve birinci derece akrabalarına verilecek hizmetlerde işletmeci tarafından %30 indirim uygulanacağı belirlenmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Cumhurbaşkanı tarafından (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür.

Örneğin şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Çünkü söz konusu kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında genel muafiyet hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede; Doğa Koruma ve Milli Parklar I. Bölge Müdürlüğü, İstanbul Şube Müdürlüğü faaliyet alanlarından, Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı sınırları içerisindeki kapı giriş ücretlerinin tahsili, tesislerin (1 adet kır lokantası, 1 adet büfe, 6 adet wc, 2 adet kır kahvesi)

işletilmesi ve saha işletmeciliği içinde İdare ile Bakanlık (Orman ve Su İşleri Bakanlığı) arasında 17.03.2022 tarihinde sözleşme imzalandığı, Sözleşmenin 84'üncü maddesinde ise; *“İşletmeye konu yapı ve tesis ile sahanın bulunduğu Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkına ziyaret amacı ile gelen Bakanlık personeli ve birinci derece akrabasına verilecek hizmetlerde işletmeci tarafından %30 indirim uygulanır.”* düzenlemesi yapıldığı görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2022-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in “Ortak Hususlar” başlıklı 7'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; *“Eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifenin en az %50 fazlası uygulanır. Ancak, tesislerden yararlanmada öncelik; o kurum personeli ve emeklisi ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına verilir.”*

hükmüne yer verilmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in sekizinci fıkrasının (b) bendinde; bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerde kurumun kendi personeline uyguladığı tarifeyi diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin 2023 yılı ücret tarifesinde Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı'nın içerisinde yer alan sosyal tesis alanları da dâhil olmak tüm sosyal tesis alanlarında kurum personeli için değişen oranlar olmakla birlikte en fazla %20 indirim oranı öngörüldüğü anlaşılmıştır. 2022-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in amir hükmüne göre diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına da kurum personeli için geçerli olan tarifenin uygulanması gerekmektedir. Ancak bahse konu Sözleşmede Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkına ziyaret amacı ile gelen Bakanlık personeli ve birinci derece akrabasına verilecek hizmetlerde işletmeci tarafından %30 indirim uygulanacağı düzenlenmiştir.

Kaldı ki söz konusu indirim sadece Tarım ve Orman Bakanlığı personeli için düzenlenmiştir. Söz konusu indirimin sadece adı geçen Bakanlık personeli için düzenlenmesi mevzuat hükümlerine aykırı olup diğer kamu kurum ve kuruluşların personeline de indirim uygulanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu indirimlerin

ticari amaçla yapıldığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın 7.Dairesinin; 2014 Yılı, 86 sayılı Kararı'na da uygun olduğu ifade edilerek mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu İdare cevabında, her ne kadar söz konusu indirimler sebebiyle mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiş ise de, aynı zamanda, bulguda belirtilen hususlara uygun olarak; indirimlerin tüm kamu, kurum ve kuruluşlarında çalışan memur personeli kapsayacak şekilde düzeltileceği/genel nitelikte yapılacağı yada tamamen kaldırılacağı ayrıca ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Sayıştay dairelerince münferit olaylarla ilgili verilmiş çeşitli kararlar bulunmaktadır. Söz konusu münferit olayların bulgu konusu husus için herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca bağlayıcı olan 6085 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi gereğince konu ile ilgili olmak üzere Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararlarıdır. Ancak bahse konu husus hakkında Sayıştay Genel Kurulunca alınmış herhangi bir içtihadı birleştirme kararı bulunmamaktadır.

Ayrıca bulguda ilgili mevzuat hükümlerine açıkça yer verilerek İdare tarafından indirim yapılamayacağından bahsedilmemiş yapılan bu indirimlerin genel nitelikli olması gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı içerisinde yer alan sosyal tesis alanlarında sunulan hizmetlerden yararlanma kapsamında sadece belirli kişilere yönelik indirim uygulanmamalı, bu indirimler kamu kurum ve kuruluşlarının geneline yönelik düzenlenmeli ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluş personeline, İdarenin kendi personelinin yararlandığı indirim oranından daha yüksek bir indirim oranı uygulanmamalıdır.

c- İdarenin Kiraya Verdiği Taşınmazda Ücretsiz Kullanım Hakkı Şartının Bulunması

İdarenin, müştereken sahibi bulunması nedeniyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında ihalesi yapılan, Hürriyet Mahallesi Dr. Cemil Cad. No:37/1'de bulunan, G-118 pafta, 5646 ada, 46 parselde yer alan taşınmazın (katlı otopark) Kira Özel Şartnamesinde mevzuat hükümlerine aykırı düzenleme yaptığı tespit edilmiştir.

Kira Özel Şartnamesinin 7'nci maddesinde; *“Büyükşehir Belediye Meclis Üyeleri, İl Genele Meclis Üyeleri ile Kâğıthane Belediye Meclis Üyeleri otoparktan ücretsiz yararlanabilecektir.”* düzenlemesi yapılmıştır.

İdare tarafından kiraya verilen otopark alanına ilişkin kira şartnamesinde mevzuat hükümlerinin ortaya koyduğu sınırlar dışında, söz konusu hizmetin bazı kişilere ücretsiz sunulması mümkün değildir. Söz konusu otopark İdare tarafından kiraya verilmiştir. Esasında İdare tarafından ücretsiz kullanım sağlanmamaktadır. Ancak, şartnameye yazılan bazı kişilerin otoparklardan ücretsiz yararlandırılacağı hükmü mevzuata aykırılık teşkil etmekte, aynı zamanda kiracının ödeyeceği kira miktarını da etkilemektedir.

Ayrıca bulgunun (a) bölümünde yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan indirim ve muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür.

Bu nedenle, Sözleşmenin ilgili maddesi bu haliyle bahsedilen mevzuat hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu indirimlerin ticari amaçla yapıldığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın 7.Dairesinin; 2014 Yılı, 86 sayılı Kararı'na da uygun olduğu ifade edilerek mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu İdare cevabında, her ne kadar söz konusu indirimler sebebiyle mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı belirtilmiş ise de, aynı zamanda, bulguda belirtilen hususlara uygun olarak; indirimlerin tüm kamu, kurum ve kuruluşlarında çalışan memur personeli kapsayacak şekilde düzeltileceği/genel nitelikte yapılacağı yada tamamen kaldırılacağı ayrıca ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Sayıştay dairelerince münferit olaylarla ilgili verilmiş çeşitli kararlar bulunmaktadır. Söz konusu münferit olayların bulgu konusu husus için herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca bağlayıcı olan 6085 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi gereğince konu ile ilgili olmak üzere Sayıştay Genel Kurulunca alınmış içtihadı birleştirme kararlarıdır. Ancak bahse konu husus hakkında Sayıştay Genel Kurulunca alınmış herhangi bir içtihadı birleştirme kararı bulunmamaktadır.

Ayrıca bulguda ilgili mevzuat hükümlerine açıkça yer verilerek İdare tarafından indirim yapılamayacağından bahsedilmemiş yapılan bu indirimlerin genel nitelikli olması gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından sözleşmenin 7'nci maddesinde belirli kişilere yönelik olarak düzenlenen ücretsiz yararlanma hükmünün ya genel nitelikli olarak tadil edilmesi ya da uygulanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

İdarenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin olduğu ve buna bağlı olarak da İdarenin, bu işlemler için alınan harçlara yönelik gelir kaybına uğradığı görülmüştür

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 Resmî 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.

Ayrıca, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarda da bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de iş yeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından 31.12.2023 tarihi itibarıyla toplam 11.476 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, İstanbul Vergi Dairesinden alınan veriler üzerinden yapılan çalışmalar sonucunda ilçe sınırlarında ruhsata tabi 24.300 iş yeri olduğu bu işyerlerinden 1.140 işyerine faaliyetten men işlemi uygulandığı, bu kapsamda ruhsatsız faaliyet yürüten iş yeri sayısının 11.684 olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak; 3572 sayılı Kanun'un muafiyet düzenlemeleri de dikkate alınarak belediyenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup

bulunmadığının takibinin sağlanması ve ruhsatsız iş yerlerinin tespiti halinde mevzuatta belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmından emlak vergisinin, mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*"

Aynı Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. (...)*"

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde; "*Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir: ... 3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.)*

(...)" hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun hükümlerinden muaf tutulan avukatlık büroları, mimarlık-mali müşavirlik büroları, muayenehane ve benzeri yerlerden olmak üzere örneklem olarak seçilen bazı işyerlerinin emlak vergisinin mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu yerlerin İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmadığından İdare ile ilişkileri diğer işyerlerine göre daha sınırlı olmaktadır. Bu nedenle İdarenin bu yerlerden elde etmesi gereken vergiler, olması gerekenden daha düşük tutarlı olmaktadır.

Sonuç olarak; Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi kamunun yararına olacaktır.

BULGU 19: Pazar Yerlerinde Aynı Kişilere İkiden Fazla Yer Verilmesi

İdarenin, aynı pazar yerinde, bir kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebileceği yönündeki mevzuat hükmüne aykırı hareket ettiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile pazar yerlerinin kuruluş, işleyiş, yönetim ve denetimine ilişkin usul ve esaslar, uygulanacak yaptırımları ile kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde düzenlenmiştir.

Semt ve üretici pazarlarını modern bir yapıya kavuşturmak, bu yerlerde sebze ve meyveler ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını temin etmek, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak ve üreticiler ile pazarcılarının faaliyetlerini düzenlemek amacıyla hazırlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik ise 12.07.2012 tarihli ve 28351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5957 sayılı Kanun’un “Toptancı hallerindeki işyerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi” başlıklı 11’inci maddesinin altıncı fıkrasında aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri tahsis edildiği veya kiralandığı anlaşılanların, kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik’in; “Satış yerlerinin işletilmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında aynı pazar yerinde, bir kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebileceği; “Tahsisin iptali ve kira sözleşmesinin feshi” başlıklı 27’nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde ise doğrudan veya dolaylı olarak aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri kullandığı anlaşılanların, tahsislerinin iptaline karar verileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; belediye sınırları içerisinde 7 farklı günde 16 farklı açık semt pazarı kurulduğu, pazartesi günü kurulan pazarlarda bulunan toplam 211 pazarcı esnafından

187'sinin; salı günü kurulan pazarlarda bulunan toplam 63 pazarcı esnafından 61'inin; çarşamba günü kurulan pazarlarda bulunan toplam 126 pazarcı esnafından 123'ünün; perşembe günü kurulan pazarda bulunan 175 pazarcı esnafından 166'sının; cuma günü kurulan pazarlarda bulunan toplam 258 pazarcı esnafından 248'inin; cumartesi günü kurulan pazarda bulunan 72 pazarcı esnafından 64'ünün ve pazar günü kurulan pazarlarda bulunan toplam 183 pazarcı esnafından 173'ünün ikiden fazla sayıda satış yerine sahip olduğu görülmüştür.

Tablo 15: Semt Pazarlarındaki Tahta Sahiplik Durumuna İlişkin Tablo

Sıra No	Mahalle	Günü	1-2 Adet (2,5 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı	3-10 Adet (10 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı	10-20 Adet (20 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı	20 Adet ve üzeri Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı	2'den Fazla Sayıda Pazar Tahtasına Sahip Olan Esnaf Sayısı	Pazardaki Toplam Esnaf Sayısı	Pazarda 2'den Fazla Tahta Sahipliği Oranı %
1	Çeliktepe	Pazartesi	20	68	2	-	70	90	78
2	Hamidiye	Pazartesi	1	41	15	2	58	59	98
3	Gürsel	Pazartesi	3	42	16	1	59	62	95
4	Hürriyet	Salı	2	34	2	1	37	39	95
5	Şirintepe	Salı	-	18	6	-	24	24	100
6	Çağlayan	Çarşamba	1	46	1	-	47	48	98
7	Nurtepe	Çarşamba	2	56	17	3	76	78	97
8	Sultan Selim	Perşembe	9	132	32	2	166	175	95
9	Talatpaşa Gazhane	Cuma	-	22	6	3	31	31	100
10	Havuzlar	Cuma	2	45	11	2	58	60	97
11	Gültepe	Cuma	8	141	17	1	159	167	95
12	Çağlayan Dere	Cumartesi	8	54	9	1	64	72	89
13	Talatpaşa Aslangazi	Pazar	2	13	2	-	15	17	88
14	Merkez	Pazar	2	44	11	1	56	58	97
15	Seyrantepe	Pazar	4	36	7	-	43	47	91
16	Yahyakemal	Pazar	2	44	13	2	59	61	97
			66	836	167	19	1022	1088	94

En çok pazar yeri tahsisi yapılan esnaflar incelendiğinde;

- Pazartesi günleri Çeliktepe mahallesinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 14 adet, Hamidiye mahallesinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 27 adet ve Gürsel Mahallesinde kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 34 adet,
- Salı günleri Hürriyet Mahallesinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 22 adet, Şirintepe Mahallesinde kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 14 adet,

- Çarşamba günleri Çağlayan Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 13 adet, Nurtepe Mahallesiinde kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 34 adet,
- Perşembe günleri Sultan Selim Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 29 adet,
- Cuma günleri Talatpaşa (Gazhane)Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 21 adet, Havuzlar mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 51 adet ve Gültepe Mahallesiinde kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 25 adet
- Cumartesi günleri Çağlayan Dere adı verilen yerde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 20 adet,
- Pazar günleri Talatpaşa (Aslangazi) Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 12 adet, Merkez Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 25 adet, Seyrantepe Mahallesiinde kurulan pazarda tek bir esnafa ait 16 adet ve Yahyakemal Mahallesiinde kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 21 adet, pazar tahtası bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından mevzuatta satış yeri tanımının ayrıntılı olarak belirlenmediği, her bir esnaf için en fazla 2 tahta tahsis edilmesi halinde dar alanda ticaret yapılacağı dolayısıyla pazarların küçüleceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından belirtilen sakıncaları bertaraf edebilme adına satış yeri tanımı net olarak yapılmalı zira satış yeri tanımının muğlaklığı tek bir pazarda aynı esnafa ait 51 tahta bulunmasının gerekçesi niteliğinde değildir.

Semt pazarlarındaki rekabet ortamını sağlamak, tekelleşmenin önüne geçilerek tüketicinin hak ve menfaatlerini korumak adına satış yerinden tam olarak neyin kastedildiği sektör bazında belirlenmeli ve mevzuat hükümlerine aykırılıkların giderilmesi gerekmektedir. Bu açıdan aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri olanların durumu Yönetmeliğe uygun hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

İdarenin bazı gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarının önemli bir kısmının gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde "belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek" belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış; mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları hukuk birimine havale etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan gelir kalemlerinden bazılarının tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı; toplam vergi tahakkuk tutarı olan 457.022.658,51 TL'den 254.798.188,43 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği, tahsilat oranının %44,16 olduğu tespit edilmiştir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 16: Gelir Tahsilat Oranı ve Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Bazı Vergiler

	Toplam Tahakkuk (TL)	Net Tahsilat (TL)	Kalan (Devreden Tahakkuk) (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	310.880.163,57	160.181.120,48	150.364.635,73	51,53

Çevre ve Temizlik Vergisi	100.076.040,99	21.232.938,63	78.779.336,94	21,22
İlan ve Reklam Vergisi	7.446.126,54	4.011.728,00	3.433.443,83	53,88
Arsa Vergisi	38.620.327,41	16.393.165,58	22.220.771,93	42,45

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Belediyenin 2023 yılı içerisindeki alacakları karşılığında ödeme emri belgeleri düzenlenerek mükelleflere gönderildiği ve 6183 sayılı Kanun hükümlerince de gerekli takibatların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin 2023 yılı sonu itibarıyla tahakkuk tahsilat oranı düşük kalmıştır. Tahsilat oranının düşük gerçekleşmesi tahsil ve takip hususunda yeterli özenin gösterilmesini ve yukarıda mezkûr mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesini gerektirdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

İdare tarafından nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetlerine alınan giderlerin ödenmesi esnasında mevzuatta belirtilen sıraya uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği; ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

İlgili Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden dolayı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde ise; Bütçe emanetine alınan

tutarlardan gerek mali yıl içinde gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenleneceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden ise muhasebe yetkilileri sorumludur.

Belediyenin 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerinin incelenmesi sonucunda; yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, bazı ödemelerin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kayıt edilmesinden 3-4 ay sonra ödemesinin gerçekleştiği, bahsi geçen ödemelerden daha sonra 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarlardan bazılarının ise aynı gün veya ertesi gün ödemesinin gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Belediyenin Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması

İdarede bulunan kadrolu müdürlerin kendi kadrosuna ait görevleri yerine getirmediği, bunun yerine diğer dolu müdürlük kadrolarına tedviren görevlendirmeler yapıldığı, böylece müdürlük görevinin genel olarak vekâleten yürütüldüğü görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tedviren atamaya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

99 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde ise; "*Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir*" denilmektedir.

İlgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bir görevin tedviren yürütülmesi istisnai bir durum olduğu ve bu usulün Kanun'da belirtilen şartları haiz personel bulunmadığı koşullarda uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Bir görevin tedviren gördürülebilmesi için öncelikle ilgili kadronun boş olması, kadronun boş olması durumunda ise görevin öncelikle vekil veya yardımcılar vasıtası ile gördürülmesi gerektiği açıktır.

İdarede tedviren atamaların yapıldığı 5 adet müdür kadrosu doludur ve kadroları işgal eden personel Belediyedeki görevine fiilen devam etmektedir. Herhangi bir zaruri durum olmamasına rağmen ilgili kadrolara yapılan tedviren atamaların hukuka uygun olmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından dolu kadrolara tedviren görevlendirme yapılmamalı ve atama işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde işlem tesis edilmelidir.

BULGU 23: Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi

Kâğıthane Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde belirtilen şartları haiz olmayan personelin Teftiş Kurulu Müdürlüğü görevini vekâleten yürüttüğü görülmüştür.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Müfettiş ve mali hizmet uzmanı" başlıklı 12'nci maddesinin ikinci fıkrasında aynen;

"Bu Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz."

ifadesi yer almaktadır.

Bu kapsamda Kâğıthane Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanan Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin;

"Teftiş Kurulu Müdürü'nün Atanması" başlıklı 5'inci maddesinde Teftiş Kurulu Müdürü'nün kamu kurum ve kuruluşlarında bu yönetmelikte belirtilen öğrenim şartlarını

taşımak kaydıyla müfettişlik sıfatını alanlarla, bu yönetmeliğe uygun olarak müfettişlik sıfatına haiz kişiler arasından atanacağı; ayrıca Teftiş Kurulu Müdürü'nün "Müfettiş Yardımcıları Özel Yeterlik Sınavı Yönetmeliği" hükümlerine göre Müfettiş olarak atanmış olması ve (5) beş yıllık mesleki tecrübeye sahip bulunması gerektiği,

"Teftiş Kurulu Müdürlüğü'ne Yardım ve Vekalet" başlıklı 7'nci maddesinde ise;

"...

b)- Teftiş Kurulu Müdürü geçici sebeplerle görevinden ayrıldığında veya Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nün boşalması halinde vekalet görevi Başkanlık Makamı'nın onayı ile Müdürlüğe tayin şartlarını taşıyan bir müfettişe verilir."

hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından Teftiş Kurulu Müdürlüğüne vekâleten atanan personelin kadrosunun Zabıta Müdürü olduğu ve müfettişlik sıfatına haiz olmadığı görülmüştür.

İdare tarafından hazırlanan Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere söz konusu Müdürlüğü vekâleten yürütecek personelin kadrosunun müfettiş olması ve müdürlüğe atanma şartlarına haiz olması gerekmektedir. Bu kapsamda İdare tarafından yapılan bu görevlendirme, İdarenin kendisi tarafından hazırlanmış olan Yönetmelik hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla birlikte idari işlem, idari makamların kamu gücü kullanarak idare işlevine yönelik olarak tesis etmiş oldukları idare hukuku alanında sonuç doğuran hukuki işlemlerdir. Yetki ise idarenin belirli bir işlemi yapabilme ehliyetini göstermektedir. Müfettiş sıfatına haiz olmayan bir personel tarafından yapılacak olan inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş gibi idari işlemler yetki unsuru bakımından sakat olabilecek ve bu sebeple açılan idari davalarda yetkisizlik iddiası ileri sürülebilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, boş olan teftiş kurulu müdürlüğüne yapılan bu görevlendirmenin kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi gereğince ihtiyaca binaen yapılmış olduğu, bulgudaki tespitler göz önüne bulundurularak devam eden süreçte tesis edilecek işlemlerin mevzuata uygun olması için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar kamu hizmetlerinin sürekliliği gereği söz konusu atamanın yapıldığını ifade etse de müfettiş sıfatına haiz olmayan bir birim amiri tarafından yürütülen işlemler yetki bakımından sakat niteliktedir.

Sonuç olarak; Teftiş Kurulu Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilecek olan idari işlemlerin geçerli olabilmesi adına atama ve diğer işlemlerin bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan ücretsiz salon, araç gereç tahsisi, konut sorununun çözümü gibi 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 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının

(ek gösterge dâhil) %120'si olduğu, sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev ünvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden 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 ünvanı 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.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, mevzuata aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

İdare ile Tüm-Bel-Sen arasında akdedilen 01.01.2022-31.12.2023 döneminde geçerli olan Sosyal Denge Sözleşmesinin;

“Çalışanların Eğitimi” başlıklı 13’üncü maddesinde; “İşveren tüm çalışanlarına mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmelerini sağlayacak eğitimleri yaptırır. Çalışanın bilgi ve becerisini arttırmak suretiyle iş veriminin yükseltilmesi amaçlanır. Sendika işveren ve odalar mesleki teşekküller dernekler ve benzeri kurum ve kuruluşlar tarafından müştereken düzenlenen kurs seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini başkanın iznine bağlı olarak ücretsiz tahsis eder.”

“Konut” başlıklı 18’inci maddesinde ise; “İdare memurun konut sorununa çözüm olarak Konut Yapı Kooperatifinin hayata geçirilmesi için sendika ile işbirliği yapacaktır.”

hükümleri yer almaktadır.

İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan tazminat dışındaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir konunun yer almaması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kamuya Terk İşlemlerinin Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapım İşlerinde Mülkiyet İşlemleri Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması” başlığıyla bulgu 7 olarak yer almaktadır.
İdare Tarafından İhale Edilen Katlı Otopark Yapım İşlerinin İnşaat Ruhsatının Bulunmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Tarafından İhale Edilen Katlı Otopark Yapım İşlerinin Yapı Ruhsatının Bulunmaması” başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
Niteliği Birbirinden Farklı Malların Bir Arada İhale Edilerek Rekabetin Engellenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Niteliği Birbirinden Farklı Mal ve Hizmetlerin Bir Arada İhale Edilerek Rekabetin Engellenmesi” başlığıyla Bulgu 12

			olarak yer almaktadır.
Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Spor Kulüplerine Protokol ile Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Spor Kulüplerine Protokol ile Taşınmaz Tahsis Edilmesi” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediye Mülkiyetinde Bulunan Otomatik Para Çekme Makinesi Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması” başlığıyla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer

Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması			Bulgular” bölümünde “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması” başlığıyla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması” başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer

			Bulgular” bölümünde “Belediyenin Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması” başlığıyla Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi” başlığıyla Bulgu 23 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması” başlığıyla Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatının Bulunmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Tarafından İşletilen

			Otoparkların Ruhsatının Bulunmaması” başlığıyla Bulgu 15 olarak yer almaktadır.
İdare Tarafından Üretilen Bazı Mal ve Hizmet Bedellerinde Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Tarafından Üretilen Bazı Mal ve Hizmet Bedellerinde Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı” bölümünde “Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması” başlığıyla Bulgu 1 olarak yer almaktadır.