



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İSTANBUL ATAŞEHİR BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	75



## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1:Personel Durumu .....</b>	<b>3</b>
<b>Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....</b>	<b>3</b>
<b>Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....</b>	<b>4</b>
<b>Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....</b>	<b>4</b>
<b>Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....</b>	<b>5</b>
<b>Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....</b>	<b>6</b>
<b>Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....</b>	<b>6</b>
<b>Tablo 8:Şarh Bağışa İlişkin Meclis Kararları .....</b>	<b>16</b>
<b>Tablo 9:İşgal Edilen Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi .....</b>	<b>27</b>
<b>Tablo 10:Konseye Tahsis Edilen Taşınmazlar .....</b>	<b>30</b>
<b>Tablo 11:Personel Giderleri Tablosu .....</b>	<b>34</b>
<b>Tablo 12: Araç Gruplarına İlişkin Teknik Özellik Bilgisi.....</b>	<b>38</b>



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	: Anonim Şirketi
<b>İKN</b>	: İhale Kayıt Numarası
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TBK</b>	: Türk Borçlar Kanunu
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyat Endeksi
<b>ÜFE</b>	: Üretici Fiyat Endeksi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Cins Tashihi ile Rayiç Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. Şartlı Bağış Yapılması Suretiyle Belediye Şirketinden Edinilen Taşıtların Temlik Borcu Yerine Getirilmeksizin Kullanılması ve Bu Taşıtların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

### B. Diğer Bulgular

1. Belediye Şirketinde Sermaye Artışı Yapılması Karşılığında Belediye Taşınmazlarının Şirkete Aynı Sermaye Olarak Konulmasının Belediyenin Piyasaya Olan Borçlarını Ödemenin Bir Yöntemi Olarak Kullanılması
2. İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
3. Kent Konseyi Üzerinden Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Taşınmaz Tahsis Edilmesi
4. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
5. Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınırın Aşılması
6. Yapım İşleri Kapsamında İhale Dokümanında Belirtilen Teknik Kriterleri Sağlamayan Araçların İşin İcrasında Kullanılması
7. Araç Kiralama İhalesinde Teknik Şartnamenin Mevzuata Uygun Hazırlanmaması Sebebiyle Toplam Teklif Bedeli Daha Düşük Olan İsteklinin Teklifinin Değerlendirme Dışı Bırakılması ve Benzer Durumda Olan Ancak Daha Yüksek Toplam Teklif Bedeli Bulunan İsteklinin Teklifinin Kabul Edilerek İhalenin Bu İstekli Üzerine Bırakılması
8. Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikme Cezası Ödenmesi
9. İdareye Ait Kreşlerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması
10. Bazı İş Yerlerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahakkuk Edilmemiş Olması

11. Bazı İşyerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Olmaması
12. Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaçlar Dışında Kullanılması
13. Otopark Hesabında Toplanan Meblağın Otopark Yapımı Yerine Cari Harcamalarda Kullanılması
14. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması
15. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
16. Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması
17. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
18. Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi
19. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
20. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, 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.

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

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

İstanbul Ataşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetim

Birimidir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 28 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	889	460
Sözleşmeli Personel	-	17
Kadrolu İşçi	450	10
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1.339</b>	<b>487</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2216

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 şirketi 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 Ataşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Ataşehir 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-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek*	Aktarmayla		Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
					Eklenen (+) (TL)	Düşülen (-) (TL)				
1	Personel Giderleri	0	164.001.000,00	58.049.000,00	35.361.091,23	14.923.900,00	242.487.191,23	190.430.412,96	52.056.778,27	0,00
2	Sosyal Güvenlik	0	24.546.000,00	5.477.000,00	15.761,00	0,00	30.038.761,00	20.901.996,29	9.136.764,71	0,00

	Kurumlarına Devlet Primi Giderleri									
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	979.077.109,62	403.315.000,00	169.511.325,00	46.928.854,60	1.504.974.580,02	1.403.344.620,92	101.629.959,10	0,00
4	Faiz Giderleri	0	2.600.000,00	0	0	0,00	2.600.000,00	2.248.945,44	351.054,56	0,00
5	Cari Transferler	118.882,16	16.200.000,00	11.280.000,00	3.463.000,00	4.750.000,00	26.311.882,16	26.195.390,64	1.010,90	115.480,62
6	Sermaye Giderleri	27.847.202,08	379.571.890,38	62.450.000,00	191.036.271,26	63.544.805,35	597.360.558,37	542.500.885,18	8.385.744,00	46.473.929,19
7	Sermaye Transferleri	0	4.834.000,00	2.862.000,00	1.348.100,00	1.246.000,00	7.798.100,00	7.782.662,94	15.437,06	0,00
9	Yedek Ödenek	0	129.170.000,00	146.567.000,00	0	269.341.988,54	6.395.011,46	0	6.395.011,46	0,00
<b>Toplam</b>		<b>27.966.084,24</b>	<b>1.700.000.000,00</b>	<b>690.000.000,00</b>	<b>400.735.548,49</b>	<b>400.735.548,49</b>	<b>2.417.966.084,24</b>	<b>2.193.404.914,37</b>	<b>177.971.760,06</b>	<b>46.589.409,81</b>

Ataşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.700.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içerisinde verilen 690.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.417.966.084,24 TL olmuştur. Yıl içinde 2.193.404.914,37 TL bütçe gideri yapılmış, 177.971.760,06 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	864.050.000,00	566.862.197,98	9.735.628,50	557.126.569,48	64,48
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	67.550.000,00	96.250.729,69	143.048,62	96.107.681,07	142,28
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	6.200.000,00	249.182.603,91	0,00	249.182.603,91	4.019,07
05- Diğer Gelirler	602.830.000,00	808.349.814,63	1.454.759,35	806.895.055,28	133,85
06- Sermaye Gelirleri	160.000.000,00	86.744.966,15	0,00	86.744.966,15	54,22
09- Red ve İadeler	-630.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>1.700.000.000,00</b>	<b>1.807.390.312,36</b>	<b>11.333.436,47</b>	<b>1.796.056.875,89</b>	<b>105,65</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 105,65 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %64,48 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %142,28; alınan bağış ve yardımlar %4.019,07; diğer gelirler %133,85 ve sermaye gelirleri %54,22 gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	164.001.000,00	190.430.412,96	116,12

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.546.000,00	20.901.996,29	85,15
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	979.077.109,62	1.403.344.620,92	143,33
04- Faiz Gideri	2.600.000,00	2.248.945,44	86,50
05- Cari Transferler	16.200.000,00	26.195.390,64	161,70
06- Sermaye Giderleri	379.571.890,38	542.500.885,18	142,92
07- Sermaye Transferleri	4.834.000,00	7.782.662,94	161,00
09- Yedek Ödenekler	129.170.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>1.700.000.000,00</b>	<b>2.193.404.914,37</b>	<b>129,02</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %129,02 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %116,12; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %85,15; mal ve hizmet alım giderleri %143,33; faiz giderleri %86,50; cari transferler %161,70; sermaye giderleri %142,92 ve sermaye transferleri %161,00 oranında gerçekleştirilmiştir.

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	216.030.063,48	320.566.138,57	566.862.197,98	48	77
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	22.829.232,22	30.750.385,52	96.250.729,69	35	213
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.950.000,00	2.835.000,00	249.182.603,91	-4	8.690
Diğer Gelirler	269.902.063,15	469.417.758,18	808.349.814,63	74	72
Sermaye Gelirleri	38.112.091,62	41.762.050,32	86.744.966,15	10	108
<b>Toplam</b>	<b>549.823.450,47</b>	<b>865.331.332,59</b>	<b>1.807.390.312,36</b>	<b>57</b>	<b>109</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-2.149.049,36	-4.647.172,62	-11.333.436,47	116	144
<b>Net Toplam</b>	<b>547.674.401,11</b>	<b>860.684.159,97</b>	<b>1.796.056.875,89</b>	<b>57</b>	<b>109</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 935.372.715,92 TL'lik (%109) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 44.982.915,83 TL (%108) artış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 246.296.059,41 TL (%77), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 65.500.344,17 TL (%213), alınan bağış ve yardım ile özel

gelirlerinde 246.347.603,91 TL (%8.690) artış ve diğer gelirlerde 338.932.056,45 TL (%72) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	68.670.908,84	101.204.793,26	190.430.412,96	47	88
SGK Devlet Prim Giderleri	9.841.511,55	14.286.297,71	20.901.996,29	45	46
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	380.930.046,33	726.626.085,60	1.403.344.620,92	91	93
Faiz Giderleri	14.846.966,08	7.972.370,96	2.248.945,44	-46	-72
Cari Transferler	9.100.689,85	16.963.629,40	26.195.390,64	86	54
Sermaye Giderleri	96.736.557,91	305.166.038,71	542.500.885,18	215	78
Sermaye Transferleri	3.030.443,17	3.820.289,37	7.782.662,94	26	104
<b>Toplam</b>	<b>583.157.123,73</b>	<b>1.176.039.505,01</b>	<b>2.193.404.914,37</b>	<b>102</b>	<b>87</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.017.365.409,36 TL (%87) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 89.225.619,70 TL (%88), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.615.698,58 TL (%46), mal ve hizmet alım giderlerinin 676.718.535,32 TL (%93), cari transferler giderinin 9.231.761,24 TL (%54), sermaye giderlerinin 237.334.846,47 TL (%78) ve sermaye transferlerinin 3.962.373,57 TL (%104) arttığı, faiz giderlerinin -5.723.425,52 TL (%-72) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.355.057.572,76 TL, Faaliyet Geliri 2.008.472.787,40 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 346.584.785,36 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketi	200.000,00	200.000,00	100



2	Atabel İnş. Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ	389.966.000,00	389.966.000,00	100
3	Ataşehir Kültür ve EğitimA.Ş.	200.000,00	200.000,00	100

## 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Buna göre:

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiş, iş akış süreçleri de belirlenmiştir. 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, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiştir, bu konudaki çalışmalar tamamlanmış olup uygulamaya geçilmediği görülmüştür.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) çalışma yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından 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 amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Akıllı Şehir Yönetimi programı ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır. Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi oluşturulmuş ve 1 iç denetçi görev

yapmaktadır. İç denetim birimi tarafından harcama sonrası süreç ve uygunluk denetimi yapılmaktadır.

Sonuç olarak; Belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği görülmüştür.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Ataşehir 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: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Cins Tashihi ile Rayiç Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi**

İdare taşınmazlarının cins tashihi ile rayiç değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve

---

icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre; Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı itibarıyla taşınmaz cins tashihi ile rayiç değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; taşınmazların edinimleri ve satış işlemlerinin nasıl yapıldığına dair bilgiler verilmiştir. Bu konuların ise yazılan bulgu ile ilgisi bulunmamaktadır. Bulgu konusu konuyla ilgili olarak ise sadece; Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde yer alan ve taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanmasını öngören düzenlemenin gereği olarak taşınmazların kaydına ilişkin işlemlerin ve gerekli güncellemelerin yapılmasına devam edildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından yapılan bulgu konusuna ilişkin açıklamadan anlaşılacağı üzere, Ataşehir Belediyesine ait taşınmazların, Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 5'inci maddesine uygun olarak; maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alındığına yada iz bedeli üzerinden kayıtlara alındığına ve bu işlemlerin Yönetmelik Eki formlara kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirildiğine, Belediye taşınmazlarının Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde belirtilen cins tahsislerinin yapıldığına ve yapılan envanter çalışmaları sonucunda muhasebe bilgilerinin güncellenerek kayıtlarının yapıldığının gösterildiği herhangi bir izahat ve belge de İdare cevabında yer almamaktadır. Dolayısıyla 2023 yılı itibarıyla taşınmaz cins tashihi ile rayiç değer tespit çalışmalarının tamamlanması ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenmesi işlemleri, çalışmalara devam edilmekle birlikte, tamamlanamamıştır. Bu durumda bulguda belirtilen taşınmaz kayıt işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, 2023 yılı bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu hatalı tutarlarla yer almıştır.

Netice olarak; İdare taşınmazlarının cins tashihi ile rayiç değer tespit çalışmalarının tamamlanması ve muhasebe bilgilerinin güncellenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Şartlı Bağış Yapılması Suretiyle Belediye Şirketinden Edinilen Taşıtların Temlik Borcu Yerine Getirilmeksizin Kullanılması ve Bu Taşıtların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması**

İdareye şartlı bağış yoluyla kendi şirketinden intikal eden binek ve ticari nitelikteki araçların mülkiyetinin Belediye adına tescil edilmediği, şartlı bağışın önemli bir unsuru olan temlik borcunun (mülkiyetin devri) yerine getirilmesi adına herhangi bir girişimde bulunulmadığı, bağışlama sözleşmesine mevzuatı uyarınca belediyenin giderleri arasında



sayılmayan bir takım giderlerin İdare bütçesinden yapılmasının şart olarak konulduğu ve bağış alınan ancak belediye adına kayıt ve tescili gerçekleştirilmeyen söz konusu araçların Belediyenin muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Bağışlama Sözleşmesi" başlıklı 258'inci maddesinde bağışlama sözleşmesi, bağışlayanın sağlararası sonuç doğurmak üzere, malvarlığından bağışlanana karşılıksız olarak bir kazandırma yapmayı üstlendiği sözleşme olarak tanımlanmış, "Koşullu bağışlama" başlıklı 290'uncü maddesinde ise bağışlamanın, bir koşula bağlanarak yapılabileceği ifade edilmiştir. Kanun'un "Yüklemeli bağışlama" başlıklı 291'inci maddesinde bağışlayanın bağışlamasına yüklemeler koyabileceği, bu suretle bağışlayanın sözleşme gereğince bağışlanan tarafından kabul edilmiş olan yüklemelerin yerine getirilmesini isteme hakkına sahip olacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncü maddesinde bağışların belediyelerin gelirleri arasında olduğu, Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde şartlı bağışları kabul etme yetkisinin mecliste, "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde ise şartsız bağışları kabul etme yetkisinin belediye başkanında olduğu ifade edilmiştir.

Bağışlama sözleşmesi; bağışlayanın bir karşılık (ivaz) almaksızın bağışlananın malvarlığında bir artış sağlamak amacıyla malvarlığından belirli değerleri ona vermeyi üstlenmesi (taahhüt) ya da vermesi yoluyla bu iki kişi arasında yapılan temlik borcu doğuran, ivazsız, yani tek tarafa borç yükleyen bir sözleşmedir. Bu sözleşmede, yalnızca bağışlayan bağışlanana belirli bir değeri verdiği için ya da vermeyi üstlendiğinden buna karşılık bağışlanan bir değer vermeyi üstlenmediğinden, tek tarafa borç yükleyen bir sözleşme niteliğindedir.

Bağışlama sözleşmesinin üç önemli unsuru bulunmaktadır. Bunlar; kazandırma yoluyla zenginleştirme, karşılıksız (ivazsız) olma ve anlaşmadır.

Buna göre, bağışlama sözleşmesi kapsamında bağışlayan, kendi malvarlığında bulunan hak ya da değeri bağışlanan kişinin malvarlığına devretme borcu üstlenmektedir. Bir diğer ifadeyle bağışlama sözleşmesi, kendisine değer kazandıran kişiyi (bağışlanana) bağış yoluyla zenginleştirme amacını gütmektedir. Söz konusu zenginleştirme bağışlanan kişinin aktifinde artışa sebep olabileceği gibi pasifinde azalışa da yol açabilmektedir.

Bağışlama sözleşmeleri, şarta bağlı bağışlama (TBK m.290) veya yüklemeli bağışlama (TBK m.291) şeklinde yapılabilir. Şarta bağlı bağışlama da bağışlama sözleşmesinin hüküm ve sonuçları gelecekteki belirsiz bir olayın gerçekleşmesine bağlanmıştır. Bağışlama, bozucu veya geciktirici şarta bağlanabilir. Yüklemeli bağışlamada, bağışlayan, bağışlanana, karşı edim arz etmeyecek şekilde belli bir davranışta bulunma ödevi altına girmektedir. Yükleme, kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olmadığı sürece ekonomik değeri olan veya olmayan içerikte olabilir. Bu hukuki ilişkide yüklemenin, kural olarak bağışlanılan şeye oranla daha ikincil nitelikte veya daha düşük ekonomik değerde olması gerektiği kabul edilmektedir. Yükleme ile şart ifadeleri birbirinden farklı anlam ve hukuki sonuçlara sahiptir.

Şartlı bağışlamada, sözleşmenin hükümlerini doğurup doğurmayacağı gelecekteki belirsiz bir olaya bağlanmış olup bağışlanan herhangi bir ödev yükü altında değildir. Yüklemeli bağışlamada ise sözleşme, iradelerin uyuştugu andan itibaren hükümlerini doğurmaya başlamış olup, bağışlayanın bağışı üzerine bağışlanan belli bir davranışta bulunma ödevi altındadır.

Yükleme, bağışlayana bir alacak hakkı vermez. Yükleme zamanı gelince alacak hakkı kavramından bağımsız olarak öncelikle bağışlayan lehine, ayrıca her ilgili lehine talep yetkisi doğurur. Bu nedenle, yüklemeyi yerine getirmemesi hâlinde bağışlanandan, kusuru olsa bile borca aykırılık sebebiyle tazminat talebinde bulunulamaz. Ancak, ilgililerin yüklemenin yerine getirilmesini talep ve dava etme hakkı bulunmaktadır.

Ataşehir Belediyesi'nin %100 sermayesine sahip olduğu Atabel İnşaat Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin yönetim kurulu tarafından kendileri adına tescilli bulunan binek araçlar ile kent temizlik hizmetlerinde kullanılan ticari araçların belirlenen protokol hükümleri çerçevesinde yine protokolde belirlenen süre sonuna kadar Belediyeye şartlı bağışına muhtelif tarihlerde karar verilmiştir. Şirket, almış olduğu şartlı bağış kararı sonrasında Belediyeye başvurarak şartlı bağış talebini İdare'ye bildirmiş, Ataşehir Belediye Meclisi de araçların protokol hükümlerine göre kullanılması koşuluyla şartlı bağış talebini kabul etmiştir.

**Tablo 8:Şartlı Bağışa İlişkin Meclis Kararları**

Sıra No	Meclis Kararı Tarihi	Meclis Karar No	Araç Sayısı	Tür
1	1.11.2021	79	25	Binek(Egea-Doblo)
2	9.12.2021	83	17	Binek(Focus Egea)
3	8.09.2022	58	17	Çöp Araçları
4	6.10.2022	74	2	Çöp Araçları
5	10.11.2022	90	3	Çöp Araçları

6	10.11.2022	91	1	Çöp Araçları
7	10.11.2022	92	2	Çöp Araçları
8	8.12.2022	107	16	Çöp Araçları
9	8.06.2023	40	4	Çöp Araçları

Protokol hükümlerinde, Şirketin protokol ile belirlenen tarihe kadar araçları Belediyeye teslim edeceği; araçların ilk yıl zorunlu trafik sigortası, kasko bedelleri, motorlu taşıtlar vergisi ve plaka tescil işlemlerinin Şirket tarafından karşılanacağı; takip eden yıllarda ise bu giderlerin Belediye tarafından karşılanacağı; ilk yıl dahil söz konusu süre boyunca araçların bakım onarım ve muayene ücretleri ile yakıt, köprü ve otoyol geçiş giderlerinin yanında idari trafik cezalarından da Belediyenin sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Ayrıca şartlı bağışa ilişkin bu protokolün 31.03.2024 tarihinde sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, 41 adet binek, 45 adet kent temizlik hizmetlerinde kullanılan ticari nitelikteki aracın şartlı bağış kapsamında 31.03.2024 tarihine kadar belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere İdareye verildiği, protokolün taraflara yüklediği yükümlülüklerin birçoğunun ilgililerince yerine getirildiği, ancak şartlı bağışın hukuki bir sonucu olan araçların mülkiyetinin belediyeye geçirilmesi yönünde plaka tescil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bir diğer ifadeyle araçların belediye adına tescil edilmemesi sebebiyle bağışlama sözleşmesinin en önemli unsurlarından olan kazandırma yolu ile zenginleştirme olgusu henüz vuku bulmamıştır.

Oysaki yukarıda da ayrıntılı bir şekilde izah edildiği gibi hukuki anlamda bağışlamanın meydana gelmesi için, bağışlayanın mal varlığında olan bir değer bağışlanana geçerek onu zenginlestirmesi, bağışlananın da buna paralel olarak fakirleşmesi gerekmektedir. Şartlı bağışa konu edilen araçların belediye adına kayıt ve tescil edilmemesi şartlı bağışın kurucu unsurlarından olan temlik borcunun henüz yerine getirilmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Bununla birlikte, bağışlama sözleşmesinin şarta bağlı bağışlama (TBK m.290) veya yüklemeli bağışlama (TBK m.291) şeklinde yapılabileceği ancak hem şartın hem de yüklemenin kanunun emredici hükümlerine aykırı olamayacağı ifade edilmişti. Ancak, şartlı bağış protokolünde yer alan bağışlanan sıfatıyla Belediyenin sorumluluğunda olduğu ifade edilen araçlara ilişkin kasko giderleri ile motorlu taşıtlar vergisi giderleri mevzuat gereği Belediyenin yapabileceği harcamalar arasında yer almamaktadır. Bu açıdan Belediyenin kanunların emredici hükmü gereği üstlenmesi mümkün olmayan birtakım yükümlülükleri şartlı bağış protokolü ile yüklenmesi de hukuken mümkün değildir.

Tüm bu süreçlerin sonucu olarak, şartlı bağış vasıtasıyla devri gereken mülkiyet hakkının devredilmemesi, bir diğer ifadeyle taşıtların Belediye adına kayıt ve tescilinin yapılmaması nedeniyle toplam 86.812.799,00 TL değerindeki taşıtlar muhasebe kayıtlarında izlenmemiştir. Dolayısıyla söz konusu işlemler sebebiyle 2023 yılı Bilançosunda 254 Taşıtlar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

- 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde gereğince bağış kabul etmenin belediyelerin yetkileri arasında sayıldığı; şartlı bağışları kabul etme yetkisinin ise 18'inci madde ile belediye meclislerine verildiği;
- 5018 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinde; Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği; nakdi olmayan bağış ve yardımların, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tabi tutularak kayıtlara alınacağı belirtilmiştir;
- Bağış kabul etme işleminin 5393 sayılı Kanun'da şartlı ve şartsız olmak üzere ikili ayrıma tabi tutulduğu; şartlı bağış ve şartsız bağış tanımlarının Kanun'da yer almamakla birlikte; şartlı bağışın aynı ya da nakdi varlıkların belediye görevleri ile ilişkili belirli hizmetin yerine getirilmesi şartıyla belediyelere karşılıksız aktarılması şeklinde tanımlanabileceği,
- Kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedileceği; bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamayacağı; aynı veya nakdi her bağışın belediye varlığı olarak işlem göreceği,
- 5018 sayılı Kanun 40'inci maddesinin son fıkrası gereği, şartlı bağış ve yardımların zamanında kullanılmaması ve/veya amacı dışında kullanılması gibi durumlarda iadeleri nedeniyle oluşabilecek kamu zararlarından, ilgili belediye yönetimi ve illiyet bağı bulunan kamu görevlilerinin sorumlu olacağı,
- 5393 sayılı Kanununun 60'inci maddesinde Belediye giderleri arasında şartlı bağışlar ile ilgili yapılacak harcamaların düzenlendiği, bu durumda borçlar kanunu hükümleri dışında bir durum olduğu, belediyenin yapılan şartlı bağışlara ilişkin harcama yapma imkanı bulunmadığına ilişkin bir mevzuat hükmü bulunmadığı,

- Sermayesinin %100'ü Belediyeye ait olan Atabel İnşaat Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin yönetim kurulu kararı ile "kendileri adına tescilli bulunan binek araçlar ile kent temizliği hizmetinde kullanılan ticari araçların belirlenen protokol hükümleri çerçevesinde yine protokolda belirlenen süre sonuna kadar araçların kullanım hakkının" Belediyeye şartlı bağışlanmasına yönelik olarak muhtelif tarihlerde İdareye başvurduğu ve şartlı bağış talebinin iletildiği, Belediye Meclisinin de araçların protokol hükümlerine uygun olarak kullanılmasını koşulu ile şartlı bağış talebini kabul ettiği,
- Bağışın kabul edilmesinden önce yapılan, sadece çöp ve atık toplamaya ilişkin araç kiralama ihalelerinin 2022 yılı Aralık ayına ilişkin sözleşme bedelleri üzerinde yapılan hesaplamada, ödenen aylık tutarların bugüne güncellenmesi sonucu ortaya çıkan giderin yaklaşık olarak aylık 5.200.000,00 TL olduğu, bu tutarın yıllık olarak hesaplandığında bulunan maliyetin 62.400.000,00 TL olacağı, bağışın kabul edilmesi neticesinde bu giderlerin ortadan kalktığı ve İdarenin ciddi bir avantaj sağladığı,
- Bağış sonrasında protokole bağlı olarak yapılan harcamaların daha önce yapılan harcamalar ile kıyaslandığında ciddi bir kamu yararı sağlandığı ve bu yararın kamu hizmetlerinde kullanıldığı,
- Her ne kadar kurumsal evrak serencamında "bağış" ifadesi kullanılmış olsa da bahse konu iş ve işlemler bütünü belirli bir vadeye bağlı mal gurubunun kullanımından ibaret olup, takip eden dönemde söz konusu hususun bir bağış olmayıp süreli kullanıma yönelik bir mal demeti olduğuna ilişkin yazışmalar bütününde bulgu konusu hususa hassasiyetle dikkat edileceği,

ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki belediyelerin şartlı bağışları kabul edebileceği ve şartlı bağışlarla ilgili harcamalar yapabileceğine ilişkin herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Ayrıca, Belediye hizmet araçlarının şartlı bağış yoluyla edinimi suretiyle İdarenin maliyet avantajı elde edip etmemesi hususu da bulgu konusu değildir. Zira bulgu metninde böyle bir avantaj veya dezavantajdan bahsedilmemiştir. İdarenin hizmet araçlarını nasıl edineceği hususunda takdir hakkı mevcuttur. Bu anlamda, bulgu konusu yapılan husus böyle bir bağışlama işleminin yapılıp yapılamayacağı değil, şartlı olarak bağışlanan araçların bağış protokolünde veya meclis

kararında mülkiyetinin Şirkette kalacağına ilişkin bir ibare bulunmamasına rağmen bağış işleminin doğası gereği mülkiyetinin Belediyeye geçirilmemesidir.

5393 sayılı Kanun belediyelerin şartlı bağış kabul edebileceğine cevaz vermiş ve detaylı bir düzenleme yapmamıştır. Bu noktada bu işlemin düzenlendiği Türk Borçlar Kanunu hükümlerine gidilerek işlem tesis edilmesi için doğası gereğidir. Zira şartlı bağış kavramı TBK ile hayat bulmaktadır.

Bu anlamda bir malın bağışlanması onun yalnızca kullanım hakkının devrini değil aynı zamanda mülkiyetinin de devredilmesini içermektedir. Aksi durum söz konusu işi bağışlama işlemi olmaktan çıkarmaktadır.

Ayrıca, şartlı bağışlamaya ilişkin protokolün de mevzuat hükümleri ile uyumlu olması gerekmektedir. Örneğin, belediyelerin sahip olduğu araçlar 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu gereğince motorlu taşıtlar vergisinden istisna tutulmuştur. Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun hükümleri gereğince belediyelerin taşıtları için karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk (trafik) sigortası dışında kalan kasko sigortası gibi giderlere katlanması da mümkün değildir. Bu anlamda şartlı bağış protokolünde belirlenen Şirket adına tescilli olan araçların motorlu taşıtlar vergisi ile kasko sigortası ödemelerinin Belediye tarafından yapılacağına ilişkin belirlenen şartın da mevzuat hükümleri ile uyumlu olmadığı görülmektedir.

Kaldı ki, şartlı bağış müessesesinin gereği olarak taşıtların mülkiyeti de Belediye adına tescil edilmiş olsaydı bu araçlar için motorlu taşıtlar vergisi giderine katlanılmayacak, yine mevzuat gereği kasko sigortası yapılamayacaktı.

Bir an için şartlı bağış için protokolde belirlenen şartların mevzuat hükümleri açısından bir öneminin bulunmadığı düşünüldüğünde; örneğin bir şartlı bağış karşılığında şartlı bağış için yapılacak tüm harcamaların ihalesiz yapılacağına ilişkin belirlenmiş bir şartın varlığı veya şartlı bağış için yapılacak tüm harcamaların yalnızca bir tedarikçiden yapılacağına ilişkin bir şartın varlığı hukuk düzeni tarafından korunmayacaktır. Zira böyle şartlar ile bağış kabul edilemeyeceği gibi diğer mevzuat hükümleri ile bağdaşmayacak şartların da bağışlama şartı olarak belirlenmesi doğru değildir. Bu sebeple koşulan şartın hukuk düzeni tarafından korunan bir menfaate ilişkin olması gerekmektedir.

Sonuç olarak, bağışlama sözleşmesinin asli unsuru olan mülkiyet hakkının devri gerçekleşmeden bağışlamanın hukuki olarak gerçekleştiğinden söz edilemeyeceğinden, bu

sözleşmeye bağlanan hukuki sonuçların eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi ve söz konusu araçların İdare adına tescilinin sağlanarak muhasebe kayıtlarında yer almasının sağlanması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediye Şirketinde Sermaye Artışı Yapılması Karşılığında Belediye Taşınmazlarının Şirkete Aynı Sermaye Olarak Konulmasının Belediyenin Piyasaya Olan Borçlarını Ödemenin Bir Yöntemi Olarak Kullanılması**

İdarenin, %100 hissesine sahip olduğu Şirketine sermaye artışı karşılığında 50 adet taşınmazını devrettiği, devredilen taşınmazlardan 46 tanesinin devirden kısa bir süre sonra Şirket tarafından satıldığı, satılan 46 adet taşınmazın 29'unun satışının Belediyeden alacaklı durumda olan gerçek ve tüzel kişilere yapıldığı, Şirketin 29 taşınmazın satışı karşılığında alacaklarına karşılık olarak taşınmazı satın alan gerçek ve tüzel kişilerin Belediyeden olan alacaklarını temlik ettiği, Şirketin bu kişilerin alacağını devir alması ile birlikte Belediyeden alacaklı hale geldiği, bir süre sonra Şirketin alacaklarından vazgeçerek bu tutarda alacağı Belediyeye hibe ettiği; aynı sermaye artışının görünürde işlem olarak gerçekleştirildiği, ancak bu işlemin arkasında Belediyenin piyasaya olan borçlarının yine Belediyeye ait olan taşınmazların satışı yoluyla ödenmek istenmesinin yattığı, taşınmazların aynı sermaye olarak Şirkete devredilmesi ve satışlarının Şirket tarafından yapılması yoluyla Belediyenin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyma zorunluluğunun bertaraf edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre;

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

Aynı Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise;

*"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, 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 Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar."*

hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan Belediyelerin gelir getirici nitelikte olan taşınmaz satış işlerinin Kanun'da belirtilen ihale yöntemlerinden biri ile yapılması gerekmektedir. Belediye şirketleri ise Kanun kapsamında olmadığından dolayı taşınmaz satış işlemlerini ihale yapma zorunluluğu olmaksızın serbestçe yapabilmektedir.

Sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Atabel İnşaat Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ'nin 252.236.000,00 TL olan sermayesi 2023 yılı içerisinde Şirket Genel Kurul kararı ile önce 34.785.000,00 TL, ardından 102.945.000,00 TL olmak üzere, toplamda 137.730.000,00 TL artırılarak 389.966.000,00 TL'ye çıkarılmış, sermaye artışı karşılığında Belediye'nin mülkiyetinde bulunan Ataşehir ilçesi Atatürk Mahallesi Atapark Konutları'nda C-1, C-2 ve C-4 bloklarda yer alan 50 adet taşınmazdan 13 tanesi 26.01.2023 tarihinde, 37 tanesi ise 15.02.2023 tarihinde Şirkete devredilmek suretiyle sermaye artışı aynı olarak İdare tarafından karşılanmıştır.

Yapılan incelemede;

➤ Şirketin, 2023 yılı içerisinde muhtelif tarihlerde kendisine devredilen 50 adet konutun 46 tanesini sattığı, satışların 29 tanesinin ise Belediyeden alacaklı durumda olan 9 farklı gerçek veya tüzel kişiye yapıldığı, 29 adet konutun satışı karşılığında 107.875.300,00 TL



satış bedelinin elde edildiği, söz konusu bedelin 106.731.750,00 TL’lik kısmına karşılık olarak söz konusu 9 kişinin Belediyeden olan alacaklarının devralındığı, geriye kalan 1.143.550,00 TL’lik kısmının ise banka havalesi ile tahsil edildiği, bu suretle söz konusu 9 kişiden devir alınan 106.731.750,00 TL tutarındaki Belediye borcunun yeni alacaklısının Şirket olduğu,

➤ Şirketin, başkaca alacakları da dahil toplam 128.017.623,91 TL tutarındaki Belediyeden olan alacağından vazgeçerek, bu tutarın Belediyeye hibe edilmesi hususunda bir dilekçe ile İdare’ye başvurduğu,

➤ Hibe başvurusunun Başkanlık oluru ile kabul edilerek İdare tarafından 128.017.623,91 TL tutarındaki Şirkete olan borcun gelir kaydedilerek borç kayıtlarından düşüldüğü,

➤ Şirketin 2023 yılı sonu itibarıyla 389.966.000,00 TL olan sermayesinin 100.000.000,00 TL azaltılarak 289.966.000,00 TL ye indirilmesine karar verildiği,

tespit edilmiştir.

Şirketin bir yıl içinde 137.730.000,00 TL sermaye artışı yaptıktan sonra 100.000.000,00 TL tutarında sermaye azaltımı kararı alması, bu süre zarfında aynı sermaye olarak konulan taşınmazları satması, 128.017.623,91 TL tutarındaki Belediyeden olan alacağından vazgeçerek hibe etmesi tacirin, basiretli bir tacir gibi davranma yükümlülüğü ile bağdaşmamaktadır.

Esasen yapılan işlemlerden sermaye artışı yapılması suretiyle Belediye taşınmazlarının aynı sermaye karşılığında Şirkete devri görünürde işlemdir. Ancak, bu işlemin gerçekleştirilmesi arkasında taşınmazlarının satışı ve devri açısından 2886 sayılı Kanuna ve dolayısıyla bu Kanunda yer alan ihale yöntemlerine tabi olan Belediye’nin borçları karşılığında taşınmazlarını ihale yapmaksızın doğrudan alacaklılarına devretmesi mümkün değilken, bu taşınmazların 2886 sayılı Kanun’a tabi olmayan ve dolayısıyla satış ve devir konusunda ihale yapma yükümlülüğü bulunmayan Şirket’e devredilerek taşınmazların satışı konusunda serbestçe hareket etme imkanına kavuşma gayesi bulunmaktadır.

Bir diğer ifadeyle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda düzenlenen “sermaye artırımı” müessesesinin kullanılması suretiyle Belediye taşınmazlarının Şirkete devri sağlanarak, bu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın serbestçe değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; üst yöneticilerin kamu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan,

kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden açıkça sorumlu oldukları açıktır. Dolayısıyla İdare borçlarının ödenebilmesi adına başkaca hukuki gerekçeler kullanılarak İdare taşınmazlarının belli borçların ödenmesi için kullanılması -bir diğer ifadeyle bu taşınmazların bazı borçlar için tahsis edilmesi- mevzuat hükümleri ile de uygun düşmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

- Atabel İnş. Tem. Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin şirket merkezi inşaatı yapılması ile araç ve iş makinesi alımında kullanılmak üzere 100.000.000,00 TL aynı ve nakdi sermaye artışı talebinin Belediye gelirlerinin azalmış olması nedeniyle nakdi sermaye konulması suretiyle gerçekleştirilemeyeceği, sermaye artışının aynı sermaye konularak karşılanacağı yönünde Belediye Meclisinin 10.11.2022 tarih ve 2022/098 numaralı kararının bulunduğu,
- İlgili meclis kararı doğrultusunda devredilen taşınmazların aynı sermaye bedellerinin tespiti amacıyla ticaret mahkemesine başvuru yapılarak mahkemenin bilirkişi raporu doğrultusunda konut nitelikli taşınmazların toplam bedelinin 137.730.000,00 TL olarak belirlendiği,
- Mahkeme kararı sonrasında söz konusu taşınmazların Şirket adına tescillerinin yapılarak sermaye koyma borcunun belediye tarafından yerine getirildiği,
- Atabel İnş. Tem. Gıda San. ve Tic. A.Ş.'ne ait Yönetim Kurulu Kararı ile onaylanmış "Satış ve Kiralama İşlemleri Yönergesi" bulunduğu ve Yönerge uyarınca dairelerin elektronik ihale yönetimi ile açık artırma yapılmak suretiyle satışına karar verildiği,
- Şirketin gelir getirici işlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadığına, buna rağmen bu Kanunda öngörülen rekabet şartlarının sağlanması açısından özen gösterilerek satışa konu taşınmazların satış ihalesine katılımı artırmaya yönelik ilanların yapıldığı,
- Tek katılımcı bulunan ihalelerin, uygun rekabet koşulları oluşmadığı için iptal edilerek, yeniden ihaleye çıkarıldığı, yenilenen ihalelerde katılımcı sayısının artırılarak azami kamu yararı ve şirket karının artırılmasının amaçlandığı,
- Belediyeden alacaklı olan gerçek veya tüzel kişilerin ihaleye katılmalarını engelleme imkânının bulunmadığı, bu gerçek veya tüzel kişilerin ihalelerde rekabeti artırdığı, bu durumda olan kişilerin ihaleye katılımının sürecin doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı,

- Yapılan satış işlemleri sonrasında Şirketin öz sermaye ihtiyacının tamamlanmış olması nedeniyle, Şirketin Belediyeden olan alacaklarından vazgeçtiği ve sermaye azaltımı yapılarak belediyeye iade ettiği,
- Yapılan tüm bu işlemlerin 6102 Sayılı TTK'ya uygun olarak yerine getirildiği, sermaye artırımı işleminin taşınmazların 2886 Sayılı Kanun hükümlerine uyma zorunluluğunun bertaraf edilmesi amacıyla ve görünürde yapılmadığı,
- Yürütülen tüm süreçlerin mevzuat hükümlerine uygun olduğu,

ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Şirket adına tescil edilen taşınmazların satışının elektronik ihale ile yapıldığına yönelik kamu idaresi cevabında belirtilen elektronik ihale yönteminin özel bir şirkete ait taşınmaz ilan sitesine satışa konu taşınmazların ilanlarının konulması, ilana konulan taşınmazlar için söz konusu siteye üye olan kişilerin teklif vermesi ve öngörülen süre sonunda bu tekliflerin değerlendirilerek satışın gerçekleştirilmesinden ibaret olduğu göz önüne alındığında uygulanan yöntemin mevzuatta tanımı yapılan ihale yöntemlerinden biri olmadığı görülmektedir. Bu sebeple, uygulanan yöntemin teknik anlamda ihale ya da elektronik ihale olmadığı açıktır. Bu anlamda söz konusu internet sitesinin rekabeti sağlama hususunda ne kadar mahir olduğu da muğlaktır. Zorunluluğu bulunmamakla birlikte, Şirketin taşınmazları ihale ederek sattığı yönündeki kamu idaresi cevabı bu yönden isabetli bulunmamaktadır. Zira özel şirketlerce kurulmuş internet ilan sitelerinde, bu sitelere üye olan kişilerden teklif alınması suretiyle taşınmaz mal satışının yapılması, mevzuatta tarifini bulan ihale kapsamında olmadığından teknik anlamda bir ihalenin mevcudiyetinden de bahsetmeyi mümkün kılmamaktadır.

Öte yandan, Kamu İdaresi cevabından Şirket merkezi inşaatı yapılması ile araç ve iş makinesi alımında kullanılmak üzere sermaye artışı yapılması kararı alındığı anlaşılmaktadır. Ancak, kamu idaresi cevabında sermaye artışından murat edilen hususların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine ilişkin kanıtlayıcı bir belge de sunamamıştır. Nitekim, 137.730.000,00 TL olarak yapılan sermaye artışı sonrasında, sermaye artışına konu taşınmazların büyük bir kısmının Şirket tarafından belediyeden alacaklı olan gerçek ve tüzel kişilere satılması, bu taşınmazların satışından elde edilecek gelir karşılığında taşınmazı satın alan gerçek ve tüzel kişilerin Belediyeden olan alacaklarının Şirket tarafından yüklenilmesi, Şirketin sattığı taşınmazlar karşılığında yüklendiği de dahil olmak üzere Belediyeden olan toplam 128.017.623,91 TL tutarındaki alacağından vazgeçerek Belediyeye hibe etmesi ve nihayetinde

100.000.000,00 TL tutarında sermaye azaltımı kararı alması karşısında sermaye artışı ile murat edilen hususların yerine getirilip getirilemeyeceği de tartışmalı hale gelmektedir.

Bu anlamda, idarenin ve Şirketin görünürde yaptıkları işlemlerin 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine aykırı düşmediği; ancak yapılan işlemlerin arkasında Belediyenin piyasaya olan borçlarının yine Belediyeye ait olan taşınmazların satışı yoluyla ödenmek istenmesinin yattığı, taşınmazların aynı sermaye olarak Şirkete devredilmesi ve satışlarının Şirket tarafından yapılması yoluyla Belediyenin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyma zorunluluğunun bertaraf edildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının değerlendirilmesinde İdarenin takdir hakkı olmakla birlikte, bu taşınmazların belli borçların ödenmesi amacıyla başka hukuki gerekçeler kullanılmak suretiyle Şirkete devredilmesinin kamu kaynaklarının kullanımı hususunda mevzuat hükümleri ile bağdaşmadığı gibi kamu menfaatlerine de zarar verdiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması**

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

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

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetimi de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgal sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. İşgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

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

**Tablo 9: İşgal Edilen Alanlara İlişkin Detaylı Bilgi**

İşgal Eden Firma	İşgali Alanın İmar Planındaki Fonksiyonu	İşgale Esas Kullanım Türü	Adres	Toplam Alan (m2)	İşgalin Başlangıç Tarihi
T...S... Kulübü Derneği	BHA	Spor Tesis Alanı	Küçükbakkalköy Mah. Prof. Dr. Hıfzı Özcan Cd.	5.834,00	1.01.2010
B... Spor Tesisleri	Açık Spor Tesis Alanı	Spor Tesis Alanı	Küçükbakkalköy Mah. Çiçekkent Sk. No:2	5.450,00	11.03.2012
A.... Ç.... S... Kulübü Derneği	Park Alanı	Spor Tesis Alanı	Barbaros Mah. Lale Sk.	3.000,00	1.05.2014
A.... Ç.... S... Kulübü Derneği	Park Alanı	Spor Tesis Alanı	Barbaros Mah. Lale Sk.	2.925,00	1.01.2016
A... T... S... Kulübü	Park Alanı	Tenis Kortu	Barbaros Mah. Lale Sk.	1.454,00	1.04.2012
A... B.... S.... Kulübü Derneği	Park Alanı	Halı Saha	Mevlana Mah. Şehit Öğretmen Hüseyin	1.490,00	15.12.2009

			Ağırman Sk. Şehit Öğretmen Ağırman Parkı		
B... E.... Kurumları A.Ş.	Yeşil Alan	Yol Alanı	Atatürk Mah. Vedat Günyol Cd. No:17	1.302,00	1.01.2010
A... İ.... ve B.... E.... Hizmetleri	Park Alanı	Açık Otopark ve Bahçe	Küçükbakkalköy Mah. Çiçekkent Kardelen Sk. No:2	8.775,00	1.09.2011
E.... E.... Kurumları	Yol Alanı	Dolaşma Alanı, Spor Sahası ve Yeşil Alan	Atatürk Mah. 2. Cad. No:5/1	1.400,00	1.04.2009
N... Y... Holding A.Ş.	Park Alanı	Şantiye Alanı	İçerenköy Mah.	3.287,95	1.05.2018
Y... İ... Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Park Alanı	Şantiye Alanı	Barbaros Mah. Al Zambak Sk.	6.905,00	1.07.2015
A... Adi Ortaklığı	Park Alanı	Şantiye Alanı	Barbaros Mah.	3.000,00	1.11.2022
G... Y... İ... San. ve Dış Tic. A.Ş.	Kültürel Tesis Alanı	Şantiye Alanı	Barbaros Mah.	832,3	2.01.2023
İ.... M.... S.... Y....	Yol Alanı	Tünel	Küçükbakkalköy Mah. Vedat Günyol Cad. No:30/1	25,66	1.03.2009
K... H.... E.... İ.... Yapı. Malz.	Konut Alanı	Depolama	Barbaros Mah. Mimar Sinan Cad. No: 141-143	500	1.04.2013
E... T... T.... ve Tic. Ltd. Şti.	Kültürel Tesis Alanı	Kafe	Küçükbakkalköy Mah. Şehit Şakir Elkovan Cad. No: 1/A	300	1.08.2013
S... K... Sanayi ve Tic. A.Ş.	Kültürel Tesis Alanı	Kafe	Küçükbakkalköy Mah. Şehit Şakir Elkovan Cad. No: 1/A	62,5	1.02.2013

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen taşınmazların ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve bu kullanımlara ilişkin olarak işgal tespit tutanakları, ecrimisil takdir raporları ve ihbarnamelerinin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bazılarınındaki ecrimisil uygulamasına son verilmek adına gerekli çalışmalar yapıldığı da bildirilmiştir. Ancak bulguda detaylı olarak belirtildiği üzere, İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığı kullandırılmasında hukuka uyarlık yoktur.

Ecrimisil karşılığı kullandırılan ve yukarıdaki tablo da gösterilen yerlerin çoğu konum itibarıyla önemli mahallerde, alan olarak ise önemli büyüklükte olmasına rağmen ticari faaliyette bulunan kurumlar tarafından uzun süredir işgalli olarak kullanılmaktadır.

Netice olarak, ecrimisil uygulamasının ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Kent Konseyi Üzerinden Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Taşınmaz Tahsis Edilmesi**

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

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

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

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 16/A maddesinde de, "*Belediyeler kent konseylerine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar.*" denilerek, 5393 sayılı Kanun'a uygun olarak kent konseylerine ayni ve nakdi yardım ile destek sağlanacağı hükmüne yer verilmiştir.

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

Belediyelerin taşınmaz tahsisleri 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre de İdare, taşınmazlarının tahsisini, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere ancak mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapabilecektir. Bu nedenle, Konseyin faaliyetleri için yardım ve destek sağlanması ifadesine dayanarak taşınmaz tahsisi yapılması ve söz konusu taşınmazların Konsey tarafından çeşitli hemşehri derneklerine ve meslek derneğine tahsis edilmesi amacına aykırı bir uygulama olmuştur. Kaldı ki bu taşınmazlar üzerinde, uzun yıllar boyunca derneklerin işgali bulunduğu gibi dernekler tarafından üç taşınmazın önemli bir kısmı lokanta, ocakbaşı/restaurant ve kafeterya faaliyetlerinde kullanılmaktadır.

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

**Tablo 10:Konseye Tahsis Edilen Taşınmazlar**

Sıra	Kullanım	Adres	Mevcut Yapı Alanı (m2)	Dernek Tarafından İlk İşgal Tarihi
1	Kent Konseyi (Erdal Eren Kültür Merkezi)	Mustafa Kemal Mah. 3004 Cad.	2.850,00	-
2	K...D...Derneği	Ferhatpaşa Mah. Çarşı Sok.	600,00	26.05.2014
3	A...H...Derneği	Barbaros Mah. Lale Sok	406,02	22.10.2013
4	A...T...Derneği	Barbaros Mah. Lale Sok.	305,55	20.11.2013
5	A...O...Derneği	Küçükbakkalköy Mah. Kocasinan Cad.	202,41	-

Yukarıdaki tabloda yer alan taşınmazlardan sadece 1 sıra numaralı Erdal Eren Kültür Merkezinde Ataşehir Kent Konseyinin Koordinasyonunda faaliyetler yürütülmektedir. Diğer taşınmazlar derneklere tahsis edildiği gibi 2 sıra numaralı dernek hariç olmak üzere diğerleri



tarafından tahsis amacına aykırı olarak ayrıca lokanta, ocakbaşı/restaurant ve kafeterya gibi ticari faaliyetler yapılmaktadır. Bu durum da hem kent konseylerinin kuruluş hem de taşınmazların tahsis amacıyla bağdaşmamaktadır. Taşınmazların tabloda görüldüğü üzere dernekler tarafından uzun yıllardır işgal edilmiş olması da bu hususu desteklemektedir. Netice itibarıyla, İdare tarafından Ataşehir Kent Konseyine yapılan taşınmaz tahsisleri bizatihi mevzuata aykırılık oluşturur iken, söz konusu taşınmazların işgalci durumundaki derneklere Konsey tarafından tahsis edilmesi de yasal düzenlemeye uygun değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; taşınmazların meclis kararı ile 5393 sayılı Kanun'un 13'üncü ve 77'nci maddeleri kapsamında ilçedeki sivil toplum kuruluşları ile beraber kullanılmak üzere Ataşehir Kent Konseyine aynı yardım olarak tahsis edildiği, Kent Konseyine tahsis edilen taşınmazların bazılarının, Kent Konseyi ile bahsi geçen dernekler arasında yapılan işbirliği protokolleri çerçevesinde, söz konusu dernekler tarafından kullanılmaya başlandığının tespiti üzerine ecrimisil uygulamasına geçildiği ve bu uygulamanın halen devam ettiği, ayrıca söz konusu taşınmazların dernekler tarafından tahsis amacına uygun olarak kullanılması için gerekli kontrol ve denetimlerin yapılmasının Muhtarlık İşleri Müdürlüğü aracılığıyla Ataşehir Kent Konseyine bildirildiği belirtilmekle birlikte Sayıştay Raporunun gereği olarakta, söz konusu taşınmazların tahliye edilerek Belediyeye iade edilmesine yönelik işlemlerin başlatılması amacıyla Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

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

5393 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde, Belediyenin, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapabileceği; bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alabileceği; aynı Kanun'un 77'nci maddesinde belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde

dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı ifadelerine yer verilmiştir. Ancak, Kent Konseyine tahsis edilen ve Konsey tarafından da çeşitli derneklere tahsis edilen taşınmazların bu maddelerde bahsi geçen “çalışma”, “dayanışma ve katılım” ve “programlar” ifadeleri ile bir ilgisinin olmadığı düşünülmektedir. Kaldı ki, taşınmazların bir kısmı dernekler tarafından ticari amaçta kullanılmakta olup sadece ilgili derneklere maddi fayda sağlamaktadır.

Kent Konseyinin kamu tüzel kişiliği yoktur. Bu nedenle taşınmaz tahsis edilmesi mevzuata uygun olmadığı gibi 5 adet taşınmazın tahsis edilmesi ise işin “yardım” boyutunu aşmaktadır. Üstelik taşınmazların önemli kısmı Konsey tarafından kullanılmamaktadır. Diğer taraftan Kent Konseyi ile söz konusu dernekler arasında bu taşınmazların dernekler tarafından kullanılmasına yönelik işbirliği protokolü imzalanmış olması, bu kullanımlar için ecrimisil tahsil ediliyor olması ve taşınmazların dernekler tarafından işbirliği protokolünde öngörülen tahsis amacına uygun olarak kullanılması için gerekli kontrol ve denetimlerin yapılıyor olması İdare tarafından Ataşehir Kent Konseyine yapılan taşınmaz tahsislerin mevzuata aykırı olması durumunu ortadan kaldırmamaktadır.

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

#### **BULGU 4: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi**

Kamu idaresine ait 5 yıldan daha uzun süreli olarak kiraya verilen bazı taşınmazların her beş yılın sonunda yeni yılda uygulanacak kira bedellerinin TÜFE’deki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakim tarafından belirlenmesi için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanun'un kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344’üncü maddesine göre kira bedellerinin ilk 5 yıl boyunca TÜFE’deki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması gerekir. Aynı maddeye göre, taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE’deki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakim tarafından belirlenmesi gerekir.

Yapılan incelemede, 5 yıldan daha uzun süreli olarak kiraya verilen taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan, Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı ve bu durumun kira bedellerinin emsal ve rayiçlerine göre düşük kalmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; beş yıldan daha uzun süreli kiraya verilmiş olan Belediye taşınmazlarının kira bedellerinin, bulguda yer alan hususlara riayet edilmek suretiyle, ilk 5 yıl TÜFE oranında artırılacağı, her beş yılın sonunda ise mevzuatta belirtilen hükümler doğrultusunda güncellenmesi yapılarak kira rayiç bedellerinin korunmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonu itibarıyla, Belediye tarafından kiraya verilmiş olan taşınmazlara ait kira bedellerinin, sadece ilk 5 yıl TÜFE oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise mevzuatta belirtilen hükümler doğrultusunda güncellemesinin yapılarak kira rayiç bedellerinin korunmasının sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınırın Aşılması**

Belediye bütçesinden ödenen personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırı aştığı görülmüştür.

28 Nisan 2018 Tarihli ve 30405 Sayılı Resmî Gazete'de “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” yayımlanmıştır.

Söz konusu düzenleme ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20’nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa işe alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle 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 maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin,

İdarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı, bu oranın büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanacağı, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda Ataşehir Belediyesinin personel giderlerinin, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutara oranı gösterilmiştir.

**Tablo 11: Personel Giderleri Tablosu**

En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)
860.684.159,97	122,93	1.918.723.197,82	767.489.279,13	866.498.567,61

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Belediyede 2023 yılı için ödenen personel giderleri toplamının 866.498.567,61 TL olarak gerçekleştiği, söz konusu tutarın personel gider limiti olan 767.489.279,13 TL'yi aştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2023 yılı sonunda gerçekleşen kesinleşmiş bütçe geliri ve 2024 yılı için uygulanacak yeniden değerlendirme oranı baz alınarak bir hesaplama yapılmış olup personel gider limitinin aşılmadığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından personel gider limitinin aşılmadığı ifade edilmiş olsa da, mevzuat hükmü açık olup, cari yıl, yani 2023 yılına dair personel gider limitinin hesaplanmasında; 2022 yılında gerçekleşen kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının baz alınıp bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkının aşılmaması gerektiği kriterinin esas alınması gerekmektedir. Dolayısıyla İdarenin cevabında yapmış olduğu hesaplamanın hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

Nitekim Belediyenin; 2022 yılı Bütçe Geliri kesinleşmiş bütçe geliri 860.684.159,97 TL olup yeniden değerlendirme katsayısı olan %122,93 ile çarpımı sonucu bulunan tutarın yüzde kırkı olan (1.918.723.197,82 x 0,40) 767.489.279,13 TL, 2023 yılında şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderleri açısından üst sınırdır. Belediyenin şirket personeli de dâhil yıllık

toplam personel giderlerinin bu tutarı geçmemesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından personel istihdamlarının anılan mevzuatta belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde yapılması, personel giderlerinin bu oranın altına ininceye kadar yeni personel alımının yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 6: Yapım İşleri Kapsamında İhale Dokümanında Belirtilen Teknik Kriterleri Sağlamayan Araçların İşin İcrasında Kullanılması**

Kamu idaresince bazı yapım işi ihalelerinde teknik şartnamede belirtilen özellikleri taşımayan araçların çalıştırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'unun 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 verileceği ve belirlenecek olan teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması gerektiği, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamanın zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede, bazı yapım işi ihaleleri 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 2021/349795 kayıt numaralı ihaleye ait Teknik Şartnamenin "Yüklenicinin Tedarik Edeceği Hizmet ve İmkanlar" başlıklı 10'uncu maddesinde, yüklenici tarafından kontrollük hizmetlerinde kullanılmak üzere en fazla 3 yaşında 4 binek aracın, çalışmanın sürdüğü hafta içi, hafta sonu, gündüz ve gece de dahil olmak üzere temin edileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak işin icrasında kullanılan araçlara ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; model yılı 2015 olan iki adet binek aracın uygulama safhasında kullanıldığı, dolayısıyla teknik şartnamede belirtilen model yılı şartını taşımadığı tespit edilmiştir.

Diğer bir örnek ise 2022/815279 kayıt numaralı ihaleye ait Teknik Şartnamenin "Yüklenicinin Tedarik Edeceği Hizmet ve İmkanlar" başlıklı 10'uncu maddesinde, yüklenici tarafından kontrollük hizmetlerinde kullanılmak üzere en fazla 3 yaşında 2 binek aracın temin edileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak işin icrasında kullanılan araçlara ilişkin bilgi ve

belgelerin incelenmesi neticesinde; uygulama safhasında model yılı 2017 ve 2018 olan araçların kullanıldığı dolayısıyla teknik şartnamede belirtilen model yılı şartını taşımadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu binek araçların yer teslim tarihi ile birlikte yüklenici firmalar tarafından teknik şartnameye uygun olarak Fen İşleri Müdürlüğüne teslim edildiği, zaman içerisinde kiralama sürelerinin dolması veya çeşitli arızalar nedeniyle araçların yüklenici firmalar tarafından değiştirilip Fen İşleri Müdürlüğüne teslim edildiği, binek araçların değişimi esnasında araç kiralama şirketlerindeki piyasadaki mevcut kiralık araç talebinin fazlalığından kaynaklı ve Covid-19 salgını dönemindeki araç tedariklerindeki sorunlardan dolayı araç teminlerinde sorunlar oluştuğu, araç bulunamadığı durumda yüklenici firmanın, piyasa koşulları dolayısıyla bulunabilen kiralık binek araçları veya kendi malı olan binek araçları Fen İşleri Müdürlüğüne teslim ettiği, denetim sırasında teslim edilen araç ruhsatlarının mevcut durumda kullanılan binek araçların ruhsatları olduğu ifade edilmiştir.

İhale edilen yapım 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. Her ne kadar İdare yukarıdaki sebeplerin teknik kriterleri sağlamayan araçların işin icrasında kullanılmasına gerekçe gösterilmiş olsa da, ihale dokümanında belirtilen teknik kriterleri sağlamayan araçların yükleniciler tarafından teslim edilip işin icrasında kullanılmasının ve İdare tarafından bu konuda herhangi bir bildirim de yapılmamasının mevzuata aykırı ve işin icrası safhasında fırsat eşitliğini ve rekabeti engelleyici bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir.

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 7: Araç Kiralama İhalesinde Teknik Şartnamenin Mevzuata Uygun Hazırlanmaması Sebebiyle Toplam Teklif Bedeli Daha Düşük Olan İsteklinin Teklifinin Değerlendirme Dışı Bırakılması ve Benzer Durumda Olan Ancak Daha Yüksek Toplam**

---

---

## **Teklif Bedeli Bulunan İsteklinin Teklifinin Kabul Edilerek İhalenin Bu İstekli Üzerine Bırakılması**

İdarenin 2021 yılında yapmış olduğu ve sözleşmesi yürürlüğünü devam ettiren araç kiralama ihalesinde; şartnamelerinin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlanmadığı, bazı araç gruplarına ilişkin teknik tariflerin mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmadığından teknik tarife uygun ve yerli muhteva oranı şartlarını sağlayan bir araç bulunmadığı, bu sebeple sağlıklı bir fiyat teklifi oluşturulmasının önüne geçildiği, ihale kararında ise daha düşük teklif veren isteklilerden birinin teklifinin değerlendirme dışı bırakıldığı ve ihalenin nispeten daha yüksek teklifte bulunan istekli üzerine bırakıldığı görülmüştür.

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

Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ise ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı; teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılacağı, şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verileceği, belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği belirtilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesinde; edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usullerin düzenlenmesi noktasında Cumhurbaşkanına (mülga Bakanlar Kurulu) yetki verilmiştir.

01.04.2006 tarihli ve 26126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli taşıt olarak tanımlanmış, "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde hizmet alımı suretiyle yabancı

menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesini Kanununun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı, şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralama bedelinin, taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacağı ifade edilmiştir.

Ataşehir Belediyesince yapılan 2021/700029 ihale kayıt numaralı “Belediyemiz Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralanması” hizmet alım işinin teknik şartnamesinde yer alan düzenlemelere göre iş kapsamında toplam 19 farklı grupta araç temin edileceği, bu araçlardan ilk 6 grupta yer alanların binek oto ve panelvan tarzındaki Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’e tabi olan araçlardan olduğu, geriye kalan 13 grup aracın ise Esas ve Usuller’e tabi olmayan otobüs, minibüs, damperli kamyon, mobil vinç, hidrolik platformlu sepetli araç, kaldır-götür kurtarıcı, ekskavatör tarzında farklı özelliklerdeki araçlardan olduğu görülmektedir.

İhale kapsamında kiralanacak olan araçların teknik tariflerinin yapıldığı teknik şartnamenin binek otomobillere ilişkin bölümünün bir kısmına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 12: Araç Gruplarına İlişkin Teknik Özellik Bilgisi**

Binek Oto Tip-1;	Binek Oto Tip-2
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En az 2021 model,</li> <li>• Yakıt tipi dizel,</li> <li>• Motor gücü en az 81 kw en fazla 88 kw</li> <li>• Silindir hacmi en az 1.450 cm<sup>3</sup>, en fazla 1.550 cm<sup>3</sup></li> <li>• Vites tipi otomatik</li> <li>• Yakıt Tüketimi ortalamada 100 km de en az 4 litre en fazla 4,1 litre (Fabrika/Katalog verileri dikkate alınacaktır.)</li> <li>• Bagaj Hacmi en az 394 litre en fazla 400 litre,</li> <li>• Yakıt Deposu en az 48 litre en fazla 49 litre,</li> <li>• Uzunluk en az 4.630 mm en fazla 4.700 mm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En az 2021 model,</li> <li>• Yakıt tipi benzinli,</li> <li>• Motor gücü en az 100 kw, en fazla 105 kw,</li> <li>• Silindir hacmi en az 1.330 cm<sup>3</sup> en fazla 1.350 cm<sup>3</sup>,</li> <li>• Vites Tipi otomatik</li> <li>• Yakıt Tüketimi ortalamada 100 km de en az 5,2 litre, en fazla 5,3 litre (Fabrika/Katalog verileri dikkate alınacaktır.)</li> <li>• Bagaj Hacmi en az 473 litre en fazla 500 litre,</li> <li>• Yakıt Deposu en az 48 litre en fazla 49 litre,</li> <li>• Uzunluk en az 4.630 mm en fazla 5.000 mm</li> </ul>

Teknik şartnamenin “Genel Esaslar” başlıklı kısmında ise; İhale İhtiyaç Listesinin 1,2,3,4,5 ve 6’ncı sıralarında belirtilen araçların teklif fiyatının (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko



---

sigortası değerinin %2'sini aşamayacağı ve isteklilerin teklifleri ekinde teklif ettikleri araçların kasko değer listelerini de sunacağı konusunda düzenlemeye yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre, ihaleye katılan isteklilerin 1,2,3,4,5 ve 6'ncı sırada yer alan araç grupları açısından fiyat tekliflerini oluştururken en az %50 oranında yerli muhteva oranına sahip araçları esas alması ve bu araçlar için harcama talimatının verildiği yılın yani 2021 yılı Ocak ayındaki kasko değerlerinin %2'sini aşmayacak şekilde fiyat teklifi sunmaları gerekmektedir.

Türkiye'de üretilen motorlu araçların yerli muhteva oranları ise her yıl T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Sanayi Genel Müdürlüğü tarafından resmi internet sitesinde ilan edilerek yayımlanmaktadır.

İhalenin yapıldığı yıl olan 2021'de Bakanlık tarafından yayımlanan yerli muhteva oranları ile teknik şartname hükümleri birlikte değerlendirildiğinde;

Teknik şartnamede tarifine yer verilen Binek Oto Tip-1 araçların dizel yakıt tipinde, otomatik vitesli ve yerli muhteva oranı en az %50 ve üzerinde olması gerekmektedir. Renault markasının Türkiye'de üretmekte olduğu Clio ve Megane model araçlar ile Hyuindai markasının Türkiye'de üretmekte olduğu i10 ve i20 model araçların yalnızca benzinli olan modelleri %50 ve üzerinde yerli katkı oranı içerdiğinden bu araçların teknik şartnamede yer alan koşulları sağlamadığı, Fiat markasının Türkiye'de üretmekte olduğu Egea model araçların ise dizel yakıt özelliğindeki yalnızca düz vitesli araçlarının %50 ve üzerinde yerli muhteva içerdiği, bu araçların da teknik şartnamede yazılı olan otomatik vites olma şartını sağlayamadığı anlaşılmaktadır. Bu sebeple istekliler ile istekli olmak isteyenlerin Binek Oto Tip-1 için teknik şartnamede yer alan tariflere göre fiyat teklifine esas alabileceği %50 ve üzeri yerli muhteva oranını sağlayan hem dizel hem de otomatik vitesli herhangi bir araç bulunmadığı görülmektedir.

Teknik şartnamede tarifine yer verilen Binek Oto Tip-2 araçların ise benzinli yakıt tipinde, otomatik vitesli, yakıt tüketimi ortalamasınının 100 km de en az 5,2 litre, en fazla 5,3 litre, araç uzunluğunun en az 4.630 mm, en fazla 5.000 mm ve yerli muhteva oranı en az %50 ve üzerinde olması gerekmektedir. Renault markasının Türkiye'de üretmekte olduğu Clio ve Megane model araçlar ile Fiat markasının Türkiye'de üretmekte olduğu Egea model araçların benzin yakıt tipinde yalnızca düz vitesli olanları yerli muhteva şartını sağladığı, ancak bu araçların teknik şartnamede yer alan otomatik vites olma şartlarını sağlamadığı, Hyuindai

markasının Türkiye’de üretmekte olduğu i10 ve i20 model araçların benzinli ve otomatik vitesli modellerinin yerli muhteva şartlarını sağladığı, ancak ortalama yakıt tüketimi ve araç uzunluğu için teknik şartnamede belirtilen hususlara uymadığı anlaşılmaktadır.

Özetle, isteklilerin fiyat tekliflerini oluşturmaları açısından Binek Oto Tip-1 ve Binek Oto Tip-2 araç grubu için esas alabilecekleri hem teknik şartnamede yazılı şartları sağlayan hem de yerli muhteva oranı şartını sağlayan herhangi bir araç bulunmamaktadır. Buna göre, teknik şartnamede yazılı olan ihale ihtiyaç listesinin 1,2,3,4,5 ve 6’ncı sıralarında belirtilen araçların teklif fiyatının; taşıtın 2021 yılı ocak ayındaki kasko sigortası değerinin %2’sini aşmayacağı yönündeki düzenlemenin uygulama alanı bulması mümkün bulunmamaktadır. Zira, bu listede yer alan 1 ve 2 numaralı (Binek Oto Tip-1 ve Binek Oto Tip-2) araçlar için kıyaslamaya esas alınabilecek bir aracın olmadığı görülmüştür.

Söz konusu ihalede toplam 7 istekli teklif zarfı sunmuş olup bu firmalardan 3’ünün teklifleri, sunmak zorunda olunan belgeleri içermediğinden değerlendirme dışı bırakılmıştır. Kalan 4 istekliden 2’sinin teklifleri ise sunmuş oldukları teklifteki fiyatların araçların kasko değerinin %2’sini aştığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmıştır. Kalan iki istekliden biri ekonomik açıdan en avantajlı birinci teklif sahibi olmuş ve ihale bu firmanın üzerine bırakılmış ve diğer firma ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, Binek Oto Tip-1 ve Binek Oto Tip-2 araç grubu için hem yerli muhteva oranını hem de şartnamede yazılı teknik şartları sağlayan araç bulunmamasına rağmen ihalenin sonuçlandırılmasında mevzuata aykırı olarak yerli muhteva oranı %50’nin altında olan Renault marka Megane model araçların esas alındığı, 33.135.500,00 TL fiyat teklifinde bulunan isteklinin teklifinin, teklifinde yer verdiği araçların kira bedelinin bu araçların kasko değerinin %2’sini aştığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı, ihalenin ise 42.510.000,00 TL fiyat teklifinde bulunan istekli üzerine bırakıldığı tespit edilmiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere teklif cetvelinin ilk iki sırasında yer alan araçlar için Renault marka Megane model araçların teklif edilerek bu araçların kasko bedeline göre ihale işlemlerinin yürütülmesi Megane model aracın yerli muhteva şartını sağlamaması sebebiyle mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Teknik şartnamede yazılı olan otomatik vitesli olma şartı bir an için göz ardı edildiğinde, Binek Oto Tip-1’de yer alan araçlar için yerli muhteva oranı %50’nin üzerinde olan Fiat marka Egea model araçların fiyat teklifine esas kabul edilebileceği görülmektedir. Bu araçların kasko

değeri ile ihale üzerine bırakılan isteklinin Binek Oto Tip-1 için teklif ettiği kira bedeli kıyaslandığında, yüklenicinin birim fiyat teklifinin söz konusu aracın kasko değerinin %2'sinin üzerinde kaldığı görülmektedir. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında da ihale üzerine bırakılan 42.510.000,00 TL fiyat teklifi sunan isteklinin de teklifinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Bu anlamda ihale işlemlerine devam edilerek benzer durumda olan 33.135.500,00 TL fiyat teklifi sahibi isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılarak ihalenin 42.510.000,00 TL fiyat teklifi sahibi isteklinin üzerine bırakılması izahtan varestedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ihaleden elenmiş bir teklifin hukuksal olarak hüküm ifade etmeyen bir teklif olduğu, bu nedenle geçersiz bir teklif ile ihaleye iştirak eden isteklilerin tekliflerinin kıyaslanarak bir sonuca ulaşılmasının hukuksal zeminden yoksun olduğu, üzerine ihale yapılan isteklinin teklif ettiği araçların yerli muhteva oranını karşılamadığının ihale süreci devam ederken fark edildiği, ancak ihalenin yapıldığı dönemde, pandemi sürecinin yaşanmakta olduğu ve araç temininde büyük güçlüklerle karşılaşıldığı, pandemi sürecinde dünya ölçeğinde tedarik zincirinin bozulmasına paralel olarak araç fiyatlarında majör artışların yaşandığı, ihaledeki tekliflerin tamamının geçersiz sayılarak ihalenin iptal edilmiş olması halinde yeni yapılacak ihalede geçecek süre zafında dezavantajlı fiyatların ortaya çıkabileceği kanaatinin oluştuğu, nitekim 2022 yılının Mart ayı kasko bedelleri dikkate alındığında, İdare tarafından 362.000,00 TL kasko bedeli ile temin edilen Renault Megane Sedan Icon 1.3 Bluedci 115 Faz2 aracın kasko bedelinin 654.900,00 TL'ye yükseldiği, yine İdarece 322.000,00 TL kasko bedeli ile temin edilen Renault Megane Sedan Icon 1.3 TCE EDC 140 Faz2 aracın kasko bedelinin 637.000,00 TL'ye yükseldiğinin görüldüğü, konu bu açıdan değerlendirildiğinde, söz konusu ihalede fiyat farkı ödenmesi de öngörülmediği için, yapılan işlemler ile kamunun zararına değil, sonucu itibarıyla menfaatine katkıda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ihaleden elenmek suretiyle geçersiz sayılan teklif ile geçerli olan bir teklifin kıyaslanmasının sebebi, teklifi geçersiz sayılan isteklinin teklifi geçerli durumda olan istekli ile benzer durumda olmasına rağmen İdare tarafından ihale dışı bırakılmasıdır. Zira her iki istekli de yerli muhteva oranını sağlamayan araçlar teklif etmiş, teklifi değerlendirme dışı bırakılan istekli teklif ekinde belirttiği yerli muhteva oranını sağlamayan araçlar için kasko bedelinin üzerinde bir fiyat teklif ettiğinden ihale dışı bırakılmıştır. Diğer isteklinin teklifi ise kabul edilmiştir. İdarenin ihaleyi mevzuat hükümlerine

uygun bir şekilde sonuçlandırması halinde tüm teklifleri değerlendirme dışı bırakması gerekmekte iken aynı marka yabancı menşeli aracı teklif eden isteklilerden birinin teklifini kabul etmesi, diğerini ise ihale dışı bırakması izaha muhtaçtır. Zira şartnamede tarif edilen söz konusu binek araç grupları için ödenebilecek en yüksek tutar bellidir. Her iki isteklinin de binek araç grubu için vermiş olduğu teklif bu tutarın üzerinde kalmıştır. Kaldı ki, ihale dışı bırakılan isteklinin binek araç grubu için teklif ettiği bedel, ihale üzerine bırakılan istekliden daha yüksek olmakla birlikte, toplam teklif bedeli çok daha düşüktür. Teklifi geçersiz sayılan isteklinin toplam ihale teklif bedeli, ihale üzerine bırakılan istekliden 9.374.500,00 TL daha düşüktür.

Bununla birlikte Kamu İdaresi bulguya vermiş olduğu cevapta, malumun ilanını da yapmaktadır. Zira İdare cevabında yerli muhteva oranını sağlamayan araçların teklif edildiğinin ihale sürecinde fark edildiğini ancak yine de ihalenin sonuçlandırıldığını belirtmişlerdir. Bu husus zaten mevzuat hükümleri ile başlı başına ters düşmektedir. Bununla birlikte ihalenin iptal edilmeyerek olası maliyet artışlarına karşı İdare'nin korunduğu belirtilmişse de bunun kabulü de mümkün bulunmamaktadır. Zira İdare öncelikli olarak mevzuat hükümlerine uymakla yükümlüdür. Mevzuat hükümlerine uygun davranılması maliyet artışını kaçınılmaz kılıyorsa, bunun karşılığında mevzuat hükümlerine aykırı hareket edilmesi tercih sebebi olamaz.

Pandemi dönemindeki araç tedarik sıkıntısı da ihalenin bu şekilde sonuçlandırılmasının bir gerekçesi değildir. Zira ihaleye teklif veren her bir istekli zaten bu araçları zamanında getirmeyi kabul ederek ihaleye iştirak etmektedir.

İdare, ihaleyi bu şekilde sonuçlandırmasının kamu menfaatine olduğunu ifade etmişse de aynı durumda olan isteklilerden toplam ihale bedeli daha düşük olanın teklifinin geçersiz sayılması ve ihalenin 9.374.500,00 TL daha yüksek bedel teklif eden istekli üzerine bırakılmasında nasıl bir kamu menfaati bulunduğu da anlaşılamamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'da hükümlere aykırı hareket edilmiş olup iptal edilmesi gereken ihaleye ilişkin işlemler sürdürülmüştür. İdarece teklifinde yer verdiği araçların kira bedelinin bu araçların kasko değerinin %2'sini aştığı gerekçesiyle teklifinin değerlendirme dışı bırakılan istekli ile benzer durumda olan ve daha yüksek teklif veren isteklinin üzerine ihaleyi bırakılması sonucunda söz konusu araç kiralama hizmetinin 9.374.500,00 TL daha yüksek bedelle gördürülmesine sebebiyet verilmiştir.

İdare tarafından şartnamelerinin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlanması ve Teknik Şartnamede yer alacak tariflerin mevzuatın öngördüğü şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: Bazı Mal ve Hizmet Alımına Ait Faturaların Zamanında Ödenmemesi Nedeniyle Gecikme Cezası Ödenmesi**

Bazı elektrik, su ve doğalgaz tüketim faturalarının zamanında ödenmemesinden dolayı borçların oluştuğu ve bu borçlara ilişkin gecikme zammının/faizinin bütçeden ödendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Aynı Kanun'un "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesine göre; bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Yine aynı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesine göre ise; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. 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 verilir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden ve yapılan açıklamalardan; kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve

kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu, giderlerin gerçekleştirilmesinin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faizi gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı elektrik, su ve doğalgaz tüketim faturalarını zamanında ödememesi sebebiyle, fatura tutarlarıyla birlikte, ek olarak; elektrik tüketimine ait 493.810,78 TL, doğalgaz tüketimine ait 325.458,49 TL ve su tüketimine ait 7.334,51 TL gecikme cezası/faizi ödemesinde bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmekle birlikte, ülkede yaşanan ekonomik aksaklıklar ve nakit yetersizliği vb. durumlardan kaynaklı olarak temel gelir kaynağı olan merkezi idare vergi gelirleri payından Belediye hesabına yapılan havalelerin yeterli düzeye erişmemesi ve emlak vergisi mükelleflerinin iktisadi olarak yaşamış oldukları sıkıntılardan ötürü emlak vergisi gelirlerinin düşük seyretmesi sonucu bahse konu faturaların ödenmesinde gecikmeler yaşandığı fakat takip eden dönemlerde, bu konudaki aksaklıkların giderilmesine azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak belirtmek gerekirken, merkezi idare gelir paylarının ve emlak vergisi gelirlerinin düşük seyretmesinin, diğer bir ifade ile nakit yetersizliğinin, Belediye ve bağlı birimlerinin su ve doğalgaz tüketim faturalarının zamanında ödenmemesinin gerekçesi yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir. Bulgu da belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesindeki düzenlemeye göre, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarların ödenmesine İdare tarafından öncelik verilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından sarf olunan elektrik, su ve doğalgaz faturalarının zamanında ödenmesi suretiyle gecikme cezası veya faiz gibi bütçeye ek yük getirecek durumlardan kaçınılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 9: İdareye Ait Kreşlerin İşletilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması**

Ataşehir Belediyesinin işletmekte olduğu kreşler için Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesinde Katma Değer Vergisi alınmasına yönelik herhangi bir atıfa yer

verilmediği ve ayrıca kreşlere ait gelirlerin giderleri karşılayamaması sebebiyle kreşlerin zarar ettiği ve zararın İdare bütçesinden karşılandığı görülmüştür

a) Belediye tarafından işletilen kreşlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen ücret tarifesinde 2023 yılı kreş ücretlerine ilişkin olarak katma değer vergisi konusunda herhangi bir belirleme yapılmaması sebebiyle 2023 yılı içerisinde kreş ücretleri katma değer vergi hariç olarak tahsil edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin (g) bendinde; "*Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri,*" denilmek suretiyle bend hükmünde sayılan ve aralarında belediyelerinde bulunduğu kamu kurumları tarafından işletilen müesseseler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satışından doğan işlemlerin katma değer vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Ataşehir Belediyesi tarafından işletilen kreşlerin sunmuş olduğu hizmetlerin satılmasından doğan işlemlerinde katma değer vergisine tabi olması ve tahsil edilen kreş ücretleri için katma değer vergisi tahakkuk ettirilmek suretiyle tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 17'nci maddesinin (f) bendinde; "*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*" denilmek suretiyle bahsi geçen kreş ücretlerine ilişkin ücret tarifesini belirlemenin Belediye Meclisinin görev ve yetkisi dahilinde olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla, Ataşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen kreş ücretlerinin de katma değer vergisi hariç olarak belirlenmesi ve bu ücretler üzerinden katma değer vergisinin ayrıca tahsil edileceğinin aynı Meclis Kararında belirtilmesi gerekmektedir.

Uygulamada ise, Ataşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen 2023 yılı kreş ücretleri ücret tarifesine ilişkin Karar'da kreş ücretlerine ilişkin katma değer vergisi ile ilgili herhangi bir belirleme yapılmamış ve kreş ücretleri belirlenen tarife üzerinden tahsil edilmiş, ancak bu ücretlere ilişkin katma değer vergisi tahakkuk ve tahsili ise gerçekleştirilmemiştir.

Diğer taraftan da Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının niteliğiyle ilgili 293'üncü maddesinde; *"Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının işleyişiyle ilgili 294'üncü maddesinde ise;" (1) *Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) Alacak

1) *Kurumun sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarları 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisi bu hesaba, Katma Değer Vergisi hariç tutar ise 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.*

b) Borç

1) *Ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamından fazla ise, söz konusu fark 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak, indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına alacak, devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak; bu hesabın alacak bakiyesi bu hesaba borç kaydedilir.*

2) *Ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, varsa devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak, indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına alacak, bu hesabın alacak bakiyesi bu hesaba borç, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarı 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedilir." düzenlemesine yer verilmiştir.*

Dolayısıyla bahsi geçen kreş ücretlerine ilişkin Katma Değer Vergisi'nin tahsil edilmemesi; 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı, 800-Bütçe Gelirleri Hesabı, 805-Gelir



Yansıtma Hesabı, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ve 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesaplarının doğru bilgi üretmemesine neden olacaktır.

**b)** Belediyeye ait kreşlerden elde edilen gelirlerin giderleri karşılayamaması sebebiyle 2023 yılından kreşler zarar etmiş ve bu zararlar İdare bütçesinden karşılanmıştır.

2023/1 no.lu Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri" başlıklı 5'inci maddesinde; "*Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek Devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücreti asgari 621,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak, belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkilidir.*" düzenlemesine yer verilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu; altıncı fıkrasında, tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dâhil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltılık, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedellerinin hiçbir şekilde maliyetinin altında olamayacağı; yedinci fıkrasında ise bu Tebliğ'de belirtilen yemek, konaklama ve diğer hizmetlerin bedellerinin (geçici görevli kamu personelinden misafirhanelerde alınacak konaklama bedeli hariç), yararlananlardan alınması gereken en az miktarlar olup, kurum ve kuruluşların yemeğin maliyetini, hizmetin daha farklı şekillerde sunulması ve tesisin bulunduğu mahallin özelliği gibi hususlar ile talebin yoğun olduğu Temmuz-Ağustos, yılbaşı, bayram ve yarıyıl tatili gibi dönemleri de dikkate alarak bu bedellerin üzerinde bedel tespit edebileceği belirtilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, söz konusu tesislerin giderlerinin İdare bütçesinden karşılanması mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde, İdareye ait bulunan kreş işletmelerinin işletilmesinden 2023 yıl sonu itibarıyla toplam 6.458.850,00 TL gelir elde edildiği, bu yerler için ise toplam 10.078.620,36 TL harcama yapıldığı ve gelir ve giderler arasındaki farkın ise Belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 07.03.2024 tarihli ve 032 Meclis Kararı ile 2024 Mali yılı ücret tarifelerinin revize edilerek Gündüz Bakımevleri

ücretlerinin Katma Değer Vergisi ile birlikte tahsil edilmeye başlandığı, diğer taraftan ise, Belediye kreşlerinden elde edilen gelirlerin giderleri karşılayabilmesi için 2025 Yılı Ücret Fiyat Tarifesi kapsamında fiyat güncellemesi çalışmaları yapılacağı ve bu çalışmalar yapılırken bulguda yapılan tespitlerin de göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; sosyal tesislerde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasının, sosyal tesis giderlerini karşılayacak şekilde tespit edilmesi ve kreş ücretlerine ilişkin Katma Değer Vergisi'nin de ayrıca tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

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

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

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

2023 yılı denetimi kapsamında İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre, Ataşehir İlçesi sınırları içerisinde 31.12.2023 tarihi itibarıyla 51.151 iş yeri faal durumdadır. Bahsi geçen 51.151 faal işyeri listesi üzerinde yapılan inceleme sonucunda, bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf alan işyerleri ayrıştırılmış ve İdare tarafından ruhsat düzenlenmesi gereken iş yeri sayısının 39.113 olması gerektiği anlaşılmıştır. Ataşehir Belediyesi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilere göre ise, Ataşehir Belediyesi sınırları içerisinde 31.12.2023 tarihi itibarıyla 11.879 iş yeri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmiştir. Bir başka deyişle, Ataşehir Belediyesi sınırları içerisinde

27.234 iş yeri ruhsatsız faaliyet göstermektedir. Buna bağlı olarak da İdarenin önemli bir tutarda işyeri açma izni harcı gelirinden mahrum kaldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye Zabıta Müdürlüğü tarafından yapılan denetimlerde tespit edilen ruhsatsız işyerleri için Zabıt Varakaları düzenlendiği ve Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından da, bu Zabıt Varakaları baz alınarak, 9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6'ncı ve 32'inci maddeleri uyarınca işlem tesis edildiği ve akabinde de, ruhsatsız işyerleri ile ilgili mühürleme işlemlerinin yine Belediye Zabıta Müdürlüğü ekiplerince gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Ancak bulgu konusu tespite ilişkin yapılan ya da başlatılan çalışmalara ilişkin herhangi bir bilgi-belge gönderilmemiştir. Diğer taraftan ise, her ne kadar ruhsatsız işyerleri ile ilgili mühürleme işlemlerinin yapılması önemli olmakla birlikte, aslolanın bu işyerlerinin ruhsatlı hale getirilerek Belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik işlemlerin tesis edilmesi olduğu hususunun da önemli olduğu değerlendirilmektedir.

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

#### **BULGU 11: Bazı İşyerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Olmaması**

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

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

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre 31.12.2023 tarihi itibarıyla Ataşehir ilçe sınırları içerisinde 51.151 iş yeri faal durumdadır. Ancak, İdare tarafından 2023 yılı sonu itibari ile 27.974 iş yerine çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mükelleflerin adi ortaklık kurduğu ve sanal ofis hizmetlerinden yararlandığı, faaliyeti sona eren iş yerleri için de kapanış işlemlerinin yapılmaya devam edildiği; vergi dairelerinin iş yerlerinin açılış ve kapanışlarını bir link üzerinden ilgili belediyelere bilgi vermesi halinde vergi kayıplarının önüne geçilebileceği, mükelleflere tebligat yapılır iken Ataşehir dışında ikamet edenlerin MERNİS adreslerine ilgili kurum tarafından yetki verilmediğinden dolayı ulaşılamadığı; 2023 yılı yoklama ve denetimlerinin, İdarenin sorumluluğu altında bulunan alanlarda önemle devam ettiği ifade edilmiştir.

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

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

## **BULGU 12: Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaçlar Dışında Kullanılması**

İdare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanunu gereğince Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden aktarılan paylar için oluşturulan fon hesabında biriken tutarların cari iş ve işlemler için kullanıldığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Satış Bedelinin Ödenmesi, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir" başlıklı 5'inci maddesinde; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'unun ilgili belediyelerin 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği ifade edilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların Teşkili ve Kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin belediyeler tarafından gecekondu fonunda kullanılmak üzere açılacak bir banka hesabında toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır. Bahse konu Kanun'un 13'üncü maddesinde; 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paraların Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla belediyelerce bu Kanunda belirtilen amaçlarda kullanılmak üzere arsa temin edilmesinde, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında, ıslah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında, kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu Kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ilgili fonda biriken tutarın Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen yerlerde ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni veya onayı alınmak şartıyla kullanılabileceği, bunun dışındaki amaçlarda ve yerlerde kullanılamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde Belediyenin fon hesabına 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında toplam 8.016.897,33 TL tutarında aktarım yapıldığı ve bu tutarın 7.761.829,52 TL'lik kısmı cari nitelikte harcamalar için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Gecekondu fonunun kaynakları ile ilgili mevzuat hükümleri ve fon hesabından yapılacak harcamalara ilişkin muhasebe kaydının nasıl olacağına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Ancak, bu açıklamaların bulgu konusu tespit ile ilgisi bulunmamaktadır. Zira bulguda, gecekondu fonu hesabından yapılan amaç dışı kullanımlar belirtilmekte ve bu harcamalara ilişkin muhasebe kayıtları ile ilgili bir değerlendirme de bulunulmamaktadır.

Sonuç olarak, 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında gecekondu bölgelerinin ihtiyaç duyduğu alanlarda kullanılması amacıyla Belediye tarafından açılan banka hesabında toplanan gecekondu fonu payının Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen yerlerde ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni veya onayı alınmak şartıyla kullanılması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 13: Otopark Hesabında Toplanan Meblağın Otopark Yapımı Yerine Cari Harcamalarda Kullanılması**

İdarenin otopark hesabında bulunan tutarların amacına aykırı kullanıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Otoparklar" başlıklı 37'nci maddesinin üçüncü fıkrasında; "...Kullanma izni alındıktan sonra otopark yeri, plana ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak başka maksatlara tahsis edilemez. Bu fıkra hükmüne aykırı hareket edildiği takdirde ilgili idarece yapılacak tebligat üzerine en geç üç ay içerisinde bu aykırılık giderilir. Mülk sahibi tebligata rağmen müddeti içerisinde gerekli düzeltmeyi yapmaz ise, belediye encümeni veya il idare kurulu kararı ile bu hizmet ilgili idarece yapılır ve masrafi mal sahibinden tahsil edilir.

..." hükmü yer almaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak çıkarılan Otopark Yönetmeliği'nin "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; binayı kullananların otopark ihtiyacının bina içinde veya parselinde karşılanmasının bu fıkra da belirtilenler haricinde zorunlu olduğu belirtildikten sonra, otopark ihtiyacı kısmen veya tamamen parselinde karşılanamayan durumlar ayrıntılı olarak sayılmıştır. Aynı fıkra da, otopark ihtiyacı karşılanamayan parsellerde, ihtiyacın komşu parsellerle ortak otopark uygulaması veya ada içi otopark uygulamaları şeklinde karşılanacağı, otopark olarak gösterilen yapı ya da bağımsız bölüm ile bu otoparkı kullanacak olan yapı ya da bağımsız bölümlerin tapularında ayrı ayrı süresiz irtifak kurulacağı, tapu kütüğünün beyanlar hanelerinde bu konuda belirtme yapılması kaydıyla; 1000 metrelik yarıçap içinde kamulaştırmaya konu olmayan başka parselden ya da binadan veya binaların zorunlu olarak ayrılması gerekenler haricindeki müstakil otopark olarak ayrılmaya müsait olan bölümlerinden veyahut ticari otoparklardan karşılanacağı belirtildikten sonra yine çözüm sağlanamaması halinde, ilgili idarelerce, Yönetmelik'in 12'nci maddesinde yer alan esaslar dâhilinde bedel alınmak suretiyle bölge otoparkından yer tahsis edilerek ihtiyacın karşılanacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesine göre; Otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanması zorunlu olup, Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı

13'üncü maddesine göre de otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Mevzuatın ilgili hükümlerinden anlaşılacağı üzere; otopark ihtiyacının bina içinde veya parselinde karşılanması esas olup zorunlu nedenlerle yukarıda belirtilen şekliyle otopark sağlanamayan durumlarda; belediyece, bedel alınmak suretiyle bölge otoparkından yer tahsis edilerek ihtiyacın karşılanması mümkündür. Alınan bedelin kamu bankalarında açtırılan otopark hesabına yatırılması gerekmektedir. Hesapta toplanan meblağlar ise sadece bölge veya genel otoparkların yapımında kullanılacak olup idarelerin başka harcamalarında kullanılmayacaktır.

Yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde Halk Bankası Otopark Hesabında bulunan 2.379.577,00 TL'nin 2.320.577,00 TL'sinin idarenin mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulamanın ise mevzuatına aykırı olduğu aşikârdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; takip eden dönemlerde otopark hesabında toplanan tutarların mevzuatta öngörüldüğü şekliyle Belediye sınırları içerisinde otopark ihtiyacının karşılanması maksadıyla kullanılmasına yönelik azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; İdarenin otopark hesabında toplanan tutarların, mevzuatında belirtildiği üzere, Belediye sınırları içindeki otopark ihtiyacının karşılanması için kullanılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 14: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması**

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

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

Mezkûr Kanun'un "Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı" başlıklı 23'üncü maddesinde, imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili

sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

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



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

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

Kurum gelir hesapları ve yol katılma payı uygulama yöntemlerinin incelenmesi neticesinde; bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapıp yapılmadığına bakılmaksızın meclis kararı ile belirlenen hesaplama göre yol keşif bedeli ve mülk sahipleri katılma payı tahsil edildiği, bu suretle 3194 sayılı İmar Kanununun 23'üncü maddesi gereği geliştirme alanı niteliğindeki mahallerden yol katılım bedeli olarak 31.12.2023 itibarıyla 55.398.016,94 TL tahsilat gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

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

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplama sebebiyet verilmektedir. Bir başka

deyişle katılma payının “mükellefi” ve “tahakkuku” mevzuata uygun olmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu tahakkuklar geliştirme alanları ile sınırlı bırakılmadığından İmar Kanunu uyarınca söz konusu tahakkukların yapıldığını söylemek de mümkün değildir.

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

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yol ve kanalizasyonu bulunmayan geliştirme alanlarından alınması öngörülen bedellerin hali hazırda söz konusu yapıların tamamen inşa edildiği meskûn mahallerden alınması şeklinde Kanun’un genişletilerek uygulanması ise mevzuata aykırıdır. Söz konusu hususa İstanbul Ataşehir Belediyesi 2018, 2020 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer verildiği, ancak İdare tarafından bu hatanın düzeltilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

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

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

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

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

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

İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, yapı ruhsatı verilebilmesi için teknik altyapının yapılmış olmasının şart koşulduğu, teknik altyapısı henüz yapılmamış olan yerlerde ilgili idarenin izni halinde idarece hazırlanacak projeye uygun olarak yaptırımlara ilişkin ödeme şekli hakkında bilgi verildiği;

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

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

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

İfade edilmiştir.

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

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

İdare tarafından sadece İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesine tabi olan parseller için işlem yapıldığı belirtilmişse de, İstanbul'un merkezi konumunda yer alan Ataşehir ilçesinin hangi bölümünün imar planının olmadığı, yol, kanalizasyon ve içme suyu şebekelerinin yapılmadığı, sadece parselasyon planları üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu yönüyle "Geliştirme alanı" olarak kabul edildiği hakkında bilgi ve belge ibraz edilmemiştir. Ayrıca başvuru sahiplerinden alınan bedeller sonrasında hali hazırda olmayan hangi teknik alt yapının (yol, kanalizasyon, su) yapıldığı bilgisine de ulaşılamamıştır.

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

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

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

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

Böyle bir hesaplama yönteminde, hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplama sebebiyet verilmektedir.

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

### **BULGU 15: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi**

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

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

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

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

Kanunu'nun 97'nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

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

Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

İdare tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti alındığı, söz konusu ücretin harç gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İnşaat ruhsat ücretlerinin (Teknik Eleman Ücreti) kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler kapsamında değerlendirildiği ve Meclis Kararı ile ücret tarifesinin belirlendiği; 31 seri no.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin 2'nci maddesine istinaden, ücretin yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edildiği; diğer ilçe belediyelerinin aynı ad altında aldıkları "Teknik Eleman Ücreti"nin ne şekilde belirlendiğinin incelendiği ve mevzuata aykırılık bulunmadığı belirtilmiştir. İdarenin bu açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Zira, gerek 2464 gerekse de 3194 sayılı Kanunlarda yapı ruhsatının neyi ifade ettiği, söz konusu belgenin verilmesi için ilgili idareler tarafından hangi hizmetlerin sunulacağı ve kontrollerin yapılacağı açıkça belirtilmiş, söz konusu hizmetlerin sunulması karşılığında belediye tarafından harç bedeli alınacağı tereddüte mahal vermeyecek katiyette hükme bağlanmıştır. Söz konusu hizmetlerin içerisinde yer alan ve teknik elemanlar tarafından yerine getirilen hizmetler için harç dışında ayrıca çeşitli adlar altında ücret belirlenmesi mevzuata aykırıdır. Her ne kadar İdare tarafından ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı belirtilmişse de, yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden yapı ruhsatı alınamadığı,

dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

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

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak Yapı Kullanma İzni Harcı alınmaktadır.

İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak teknik eleman ücreti ve tetkik ücreti adı altında ücretlerin de talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

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

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

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

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

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



Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen “İskan Ücretleri” nin Yapı Kontrol Müdürlüğü tarafından yapı kullanım izin belgesi verilmesi sırasında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97’nci maddesindeki; “*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye’ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*” şeklindeki düzenleme ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri başlıklı” 18’inci maddesinin ( f ) bendindeki; “*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme yetkisi belediye meclislerindedir.*” şeklindeki hüküm uyarınca Belediye Meclisi tarafından belirli hizmetlerin karşılığı olarak tespit edilmiş tarifelere göre tahsil edilen ücretler olduğu ifade edilmiştir. Diğer taraftan, Belediye Meclisi tarafından bu ücret tarifeleri belirlenirken 16/05/2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 31 Seri Nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinin “Belediyelerce Ücret Uygulama Esasları” başlıklı 2’nci maddesinde açıklanan; “*yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir*” hükmüne de titizlikle riayet edildiği ayrıca ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, harç konusu bir hizmet için hangi ad altında olursa olsun, ücret alınmasının hukuka uyarlığı bulunmamaktadır.

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

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

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

Mezkûr Kanun’a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise “İşyeri açma ve çalışma ruhsatı”

ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

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

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde işyerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12’nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

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

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

Anayasa’nın 73’üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen

harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; "Ruhsat ve Komisyon Ücreti" isimli ücret tarifesine ilişkin olarak; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesine göre işyeri açılması durumunda, işyeri açma izin harcına tabi olduğu ve bu paranın tahsil edildiği, aynı Kanun'un 97'nci maddesinde ücrete tabi işlerin belirtildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemenin meclisin yetki ve görevi olduğunun hüküm altına alındığı, İdare tarafından verilen hizmetler karşılığı alınan söz konusu ücretlerin Belediye Meclisinin bu ücretlere ilişkin kararları ile uygulandığı, işyeri açma ruhsatı verilmesi için belediye birimlerince İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e uyumun sağlanıp sağlanmadığının tespitine yönelik olarak inceleme ve tetkik hizmeti verildiği, kişilerin talebine bağlı olarak verilen söz konusu hizmetten yararlananlardan ruhsat ücreti adı altında ücret alındığı, verilen inceleme hizmetinin karşılığı olarak alınan söz konusu ücret ile mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı; söz konusu gelirlerin belediyeler için günün şartlarında çok önemli olduğu, sadece Ataşehir Belediyesine özgü bir durum olmadığı, diğer belediyelerde de söz konusu ücretlerin tahsil edildiği ifade edilmiştir.

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

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

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

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

Netice olarak, Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması, Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Bu nedenle, gerek yukarıda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere benzeyen ve ilgililerden zorla tahsil edilen diğer ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

#### **BULGU 16: Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması**

Belediye tarafından hayvan bakımevinin kurulmadığı görülmüştür.

14.07.2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7332 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ile Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 13’üncü maddesi ile 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’na eklenen “Belediyelerin sorumluluğu” başlıklı Ek 1’inci madde hükmünde;

*“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar...”* denilmektedir.

7332 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi ile 5199 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4'üncü maddede de;

*“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.*

... ” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümlerden; Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyelerin, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurmakla yükümlü oldukları anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, nüfusu 423.127 kişi olan Ataşehir İlçesine hizmet veren İdare tarafından mevzuatta öngörülen 31.12.2022 tarihine kadar yerine getirilmesi gereken hayvan bakımevi/bakımevleri kurma yükümlülüğünün 31.12.2023 tarihi itibarıyla da yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; hayvan bakımevi kurulması amacıyla Maltepe İlçesi, Büyükbakkalköy Mahallesi sınırları içerisinde 38.056,52 m<sup>2</sup>'lik ormanlık alanın Ataşehir Belediyesine tahsis edilmesi amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'na başvuru yapıldığı, bu başvurunun olumlu sonuçlanması üzerine 21.02.2024 tarihinde 25 yıl süreyle söz konusu alanın İdare tarafından teslim alındığı belirtilmiş ve 2024 yılı içerisinde hayvan bakım evinin inşaa çalışmalarına başlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; sokak hayvanlarının bakımı, rehabilitasyonu ve ıslahı için belediyelerin yerine getirmekle sorumlu tutulduğu hususlarda, 5199 sayılı Kanun hükümlerine uygun tedbirlerin uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 17: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması**

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

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

kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise, ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memur aylığının (ek göstergeler dâhil) %120'si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

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

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinin beşinci bölümünde yer alan "SOSYAL HAKLAR" başlığı altındaki maddelerde sosyal denge tazminat tutarının dışında çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Sosyal çalışmalardan yararlanma, kreş (çocuk bakım evi), ulaşım ve diğer haklar ve ücretli izinler başlıklı maddelerde yer alan düzenlemeler sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun hükümlerdir.

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

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

Bulguda da ifade edildiği üzere, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesine göre, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır. Farklı ödeme ve hususları içeren düzenlemelerin, ancak kendi mevzuatı kapsamında ödenebilmesi mümkündür.

Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa’da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamının kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşme’nin uygulama metnidir. Toplu Sözleşme ise, belli dönemler itibarıyla uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır. Bu bağlamda, sözleşmeli personel ile memurlara yapılacak ödemelerin esas ve usulleri ilgili kanunlar ile belli dönemler itibarıyla akdedilen Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında başka konuların da düzenlenmesi hem ilgili kanunlara hem de Toplu Sözleşmeye aykırıdır.

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

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

### **BULGU 18: Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi**

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

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

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



İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2023 yıl sonu itibari ile Sosyal Güvenlik Kurumuna 66.987.104,21TL tutarında ödenmesi gereken prim borcu olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye giderlerinin fazlalığına dayalı olarak yaşanan nakit yetersizliği nedeniyle ödemelerde gecikmeler yaşanmakta olduğu, ileriki zaman dilimi içerisinde oluşabilecek ekonomik rahatlama ile sosyal güvenlik kesinti tutarları ödemelerinin eksiksiz ve zamanında ödenmesine yönelik azami dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan zamanında gönderilmeyen 2023 yılı sosyal güvenlik kesinti tutarlarının İbank A.Ş. tarafından Belediyeye gönderilmekte olan genel bütçe vergi tahsilatları payından kesinti suretiyle mahsup edildiği de ayrıca ifade edilmiştir.

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

#### **BULGU 19: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi**

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmadığı görülmüştür.

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

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı

ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen usule uyulmaması durumunda –tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi- bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme cezası tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2023 yılsonu itibari ile tahsil edilen 10.035.722,47 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye giderlerinin fazlalığına dayalı olarak yaşanan nakit yetersizliği nedeniyle ödemelerde gecikmeler yaşanmakta olduğu, ileriki zaman dilimi içerisinde oluşabilecek ekonomik rahatlama ile taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmasının eksiksiz ve zamanında gerçekleştirilmesine yönelik azami dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan zamanında gönderilmeyen 2023 yılı katkı paylarının İbank A.Ş. tarafından Belediyeye gönderilmekte olan genel bütçe vergi tahsilatları payından kesinti suretiyle mahsup edildiği de ayrıca ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdare tarafından taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

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

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini

istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2023 yıl sonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 97.708.645,50 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunduğu görülmüştür.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye giderlerinin fazlalığına dayalı olarak yaşanan nakit yetersizliği nedeniyle ödemelerde gecikmeler yaşanmakta olduğu, ileriki zaman dilimi içerisinde oluşabilecek ekonomik rahatlama ile İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergi borçlarının Gelir İdaresi Başkanlığına aktarılmasının eksiksiz ve zamanında gerçekleştirilmesine yönelik azami dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan zamanında gönderilmeyen 2023 yılı vergi borçlarının İlbank A.Ş. tarafından Belediyeye gönderilmekte olan genel bütçe vergi tahsilatları payından kesinti suretiyle mahsup edildiği de ayrıca ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermesi kamu yararına olacaktır.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Keşif Bedeli Adı Altında Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması" başlığı altında 14 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaçlar Dışında Kullanılması" başlığı altında 12 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Kent Konseyi Üzerinden Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular"

			bölümünde "Kent Konseyi Üzerinden Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Taşınmaz Tahsis Edilmesi" başlığı altında 3 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Bazı İş Yerlerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahakkuk Edilmemiş Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İş Yerlerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahakkuk Edilmemiş Olması" başlığı altında 10 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ücret Talep Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi" başlığı altında 15 numaralı bulgu olarak yer almıştır.

İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "İdarenin tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullanılması" başlığı altında 2 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Bazı İşyerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Olmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşyerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Olmaması" başlığı altında 11 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
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" başlığı altında 17 numaralı bulgu olarak yer almıştır.

Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi" başlığı altında 20 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Gönderilmemesi" başlığı altında 18 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi" başlığı altında 19 numaralı bulgu olarak yer almıştır.



Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması" başlığı altında 16 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
-----------------------------------	------	--------------------	--